

Valencia

17 y 18 de febrero de 2017

I Congreso Internacional de Derechos Humanos

Los derechos de los refugiados y las responsabilidades de Europa

Libro de actas

Organizan



Colaboran



ACTAS DEL

I Congreso Internacional de Derechos Humanos
Los derechos de los refugiados y las responsabilidades de
Europa

Valencia, 17 y 18 de febrero de 2017

Dirección académica

Vicente Bellver
Ángeles Solanes

Comité científico

Jesús Ballesteros
Javier de Lucas
Mila Font
María Teresa Gil Bazo
Sami Naïr
Ángeles Solanes

Comité organizador

Vicente Bellver
Sonia Martín
David Sevilla
Ángeles Solanes

© Fundación Mainel, 2017
Porta de la Mar 6, 2º — 8ª. 46004 Valencia
Tel.: 96 392 41 76 — Fax: 96 392 53 35
fundacion@mainel.org
www.mainel.org

ISBN: 978-84-95947-31-4

ORGANIZAN



VNIVERSITAT
E VALÈNCIA

Facultat de Dret
Departament de Filosofia del Dret i Política



COLABORAN



Contenido

Presentación a cargo de Rafael Bonmatí Lloréns, Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia	5
Financiarización, crisis europea y tragedia de los refugiados por Jesús Ballesteros	8
El éxodo moral de Europa por Mila Font	15
El asilo en la Unión Europea insolidaria: ¿cómo repensar el sistema común? Por Ángeles Solanes-Corella.	21
Las personas refugiadas en Grecia tras el acuerdo entre la UE-Turquía. ¿Acogida o detención? Por Danai Delipetrou	44
Solicitantes de asilo. Menores de edad en la frontera sur española (Melilla) por Nuria Ferré Trad	65
La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la protección de los solicitantes de asilo: obligaciones de recepción y de no devolución por Adele del Guercio	85
La persecución de género en el Derecho Internacional de los refugiados del siglo XXI: mujeres refugiadas en el Mediterráneo por Carolina Jiménez Sánchez	97
Sistemas de acogida e integración en España: un examen multinivel por Encarnación La Spina	105
Las escuelas-taller: una oportunidad para la inserción sociolaboral de los jóvenes refugiados-refugiadas por Antonio Moriel Fernández	124
Intervenciones del congreso completas en vídeo	144

PRESENTACIÓN

D. Rafael Bonmatí Lloréns

Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia

Cuando contactaron conmigo los responsables de la Fundación Mainel, la respuesta del Colegio fue inmediata y agradecida. Tanto el planteamiento del Congreso, las organizaciones que lo sustentaban y la relevancia académica e institucional de los ponentes, hicieron que deseáramos desde el primer momento que nuestras instalaciones lo acogieran, aportando además todo lo que los organizadores y el mérito de los participantes requirieran.

La ponencia que presenta el Profesor Javier de Lucas, Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València resume de forma muy gráfica el interés que suscitó en el Colegio y en todos sus miembros la iniciativa de este Congreso: “*¿Por qué hablar ahora de los refugiados? ¿Para qué?*”

¿Por qué y para qué?

¿Acaso estas preguntas ya han sido aclaradas? ¿Han dejado de tener sentido? En modo alguno.

Todas las declaraciones y convenciones internacionales sobre derechos humanos insisten en que no bastan los instrumentos normativos para lograr que sean efectivamente reconocidos y cumplidos en las sociedades actuales. Es imprescindible crear una cultura nacional y supranacional, que involucre no solo a las instituciones públicas sino a todos los agentes sociales y a los ciudadanos. Para ello es imprescindible la labor educativa, formativa y de promoción que no solo se debe llevar a cabo en los centros educativos sino en todos los ámbitos de la sociedad.

Con este objetivo, la Fundación Mainel, en colaboración con el Instituto de Derechos Humanos, el Departamento de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universitat de València, y el Proyecto Multihuri, ha propuesto la realización de una serie de congresos internacionales sobre Derechos Humanos a lo largo de los próximos años.

Los interrogantes que encabezan la ponencia del Profesor de Lucas no son baladíes. Según ACNUR, una de cada 113 personas en el mundo es un solicitante de asilo, un desplazado interno o un refugiado. Nos estamos enfrentando a la mayor crisis de refugiados y desplazamientos de nuestro tiempo. Y, sobre todo, esta no es solamente una crisis de números; es también una crisis de solidaridad.

Europa afronta la peor crisis humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, pero la respuesta está siendo ineficiente, lo que provoca que cientos de miles de personas sufran cómo sus derechos son violados regularmente, y que más de 4.000 personas hayan muerto este año a causa de la falta de vías legales y seguras.

Pensamos que los estados miembros de la Unión Europea tienen que cumplir con sus responsabilidades para garantizar la protección de los derechos de los refugiados, no solo regulando y cumpliendo acuerdos y normativas, sino involucrando a toda la sociedad para lograr que estos derechos sean reconocidos y asumidos.

El Colegio que presido se enorgullece de contar entre sus valores con la solidaridad y la dedicación de todos sus miembros. El espíritu asistencial caracteriza a un colectivo profesional, el de los abogados, volcado en la defensa de los derechos ciudadanos, motivo por el que se ha creado una bolsa de voluntarios que gestiona el propio ICAV.

Por todo ello, solo me resta en estos momentos una ambición y un ruego: que esta iniciativa que empezamos con la celebración del I Congreso Internacional de Derechos Humanos en Valencia cuaje y sea el germen de futuros congresos, en los que esta casa siempre estará a su disposición y en los que, esperemos, hablemos en años venideros de soluciones y no solo de problemas sin resolver.

Gracias a los organizadores por esta iniciativa y por todos los desvelos que les ha supuesto, y muchas gracias a cuantos van a enriquecer estas jornadas con ponencias y con su asistencia.

Bienvenidos todos. Queda inaugurado el I Congreso Internacional de Derechos Humanos en Valencia.

FINANCIARIZACIÓN, CRISIS EUROPEA Y TRAGEDIA DE LOS REFUGIADOS

Jesús Ballesteros

Catedrático Emérito de Filosofía del Derecho y Filosofía Política. Universitat de València.

Mi propósito es reflexionar sobre la responsabilidad de la financiarización en la crisis europea y en la tragedia de los refugiados¹. Dividiré la exposición en tres puntos, I. la financiarización como la globalización realmente existente, II. La financiarización de la Unión Europea, y III. La necesidad de volver al espíritu fundacional de la Comunidad Europea.

I. Financiarización de la economía y de la sociedad

Financiarización es una realidad contrapuesta a financiación. En ésta, las finanzas se ponen al servicio de la economía real mientras que, en la financiarización, la realidad toda se pone al servicio de las finanzas. La financiarización es la expresión extrema de un capitalismo, ocupado en crear dinero con dinero, que ha suprimido la economía de mercado, en la que lo central es el intercambio de mercancías². Como escribe Paul Dembinski, en su libro, *¿Finanzas que sirven o finanzas que engañan?*³: “La empresa

¹ El “El año de los refugiados”. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016 (nueva época), Joaquín ARANGO, Ramón MAHIA, David MOYA y Elena SANCHEZ-MONTIJANO (dir.), Barcelona Bellaterra, destaca con razón que no se puede hablar de crisis de refugiados, sino de tragedia de los refugiados. La crisis es de la Unión Europea. Javier DE LUCAS habla gráficamente del naufragio de Europa, *Mediterráneo. El naufragio de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

² Sobre la distinción entre economía de mercado y capitalismo, véase, BRAUDEL, Fernand, *Civilización material, economía y capitalismo*. T. 3. El tiempo del mundo, Madrid, Alianza, 1984, p.531ss. ZAMAGNI, Stefano, BRUNI, Luigino, *Economía civile*, Bolonia, Il Mulino, 2004.

³ DEMBINSKI, Paul *¿Finanzas que sirven o finanzas que engañan?*, cit.p.157.

sometida a las exigencias del valor accionarial no se parece más que en apariencia a la que ha logrado los éxitos de los treinta gloriosos”.

El fenómeno de la financiarización tiene que ver en primer lugar con el tamaño de las finanzas en relación con la economía real, a la que hoy exceden gran número de veces así como con su influencia en los diferentes campos de la sociedad: economía, política, cultura y vida cotidiana⁴. Este volumen de las finanzas puramente virtuales (reducidas a anotaciones contables) es la causa de la falta de visión de la realidad y de los otros y de la peligrosidad de las crisis generadas.

En segundo lugar, el fenómeno de la financiarización tiene que ver con la libre circulación del capital y su desregulación, consecuencia de la ruptura con Bretton Woods, lo que provoca que las crisis tengan carácter global, porque no hay cortafuegos que las limiten. La financiarización de la economía es la causa del carácter exclusivo y excluyente de la globalización, que se reduce prácticamente a la libertad de movimientos del capital⁵. Por ello se ha destacado con razón por numerosos autores que la globalización ha ido demasiado lejos⁶ en este punto, mientras que se ha quedado muy corta en la protección de los derechos.

La financiarización establece en efecto una jerarquía de derechos entre tres grupos sociales: los inversores o accionistas (*shareholders*) de las entidades financieras cuya defensa constituye la prioridad del sistema⁷; los ciudadanos, que deben asumir la responsabilidad del rescate de las entidades financieras causantes de la crisis; y en último lugar, los migrantes o refugiados.

La primacía de la circulación del capital sobre la libre circulación de las personas hace que el movimiento de éstas se convierta en objeto de explotación por parte de los traficantes de personas⁸. Esta explotación por las mafias de los traficantes genera ya casi tanto dinero como el narcotráfico (entre 3.000 y 6.000 millones anuales).

La absolutización del dinero, el hecho de que las finanzas manden en lugar de servir, lleva al triunfo de la mentalidad utilitarista, de la mercantilización de la sociedad, en la que todo está subordinado a los mercados, incluida la dignidad humana. Las relaciones humanas se reducen a simples transacciones y se niega todo principio innegociable y todo derecho inalienable. Con lo que, como veremos, se destruye el fundamento mismo del Estado social de Derecho y se hace imposible la defensa de los derechos sociales.

⁴Sobre ello, entre otros innumerables autores, VAN DER ZWAN, Natascha “Making sense of financialization”, *Socio-Economic Review*, 2014, 12, p. 99-129, SANTANA TUREGANO, Manuel Angel, “La financiarización de la sociedad: revisión teórica y propuestas de análisis”. <http://fes-sociologia.com/files/congress/12/papers/5503.pdf>

⁵ BALLESTEROS, Jesús, “Globalization from the chemastistic Rest to Humanist Wakefulness”, en *Globalization and Human Rights*, Dordrecht, Springer, 2012, p. 4

⁶ RODRIK, Dani, *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*, Madrid, Bosch, 2011. La tesis central de su libro es que no cabe defender simultáneamente el Estado social, la democracia y la globalización. Para preservar las dos primeras realidades, cree que la globalización debe ser limitada, especialmente en lo relativo al movimiento de capitales.

⁷DEMBINSKI, Paul *¿Finanzas que sirven o finanzas que engañan?*, cit. passim. CHOMSKY, Noam en VVAA. *¿Dónde vas Europa?*, Barcelona, Herder, 2017, p. 252 destaca que hay tres niveles de sujetos en relación con los derechos humanos: inversores, ciudadanos y refugiados.

⁸ NAPOLEONI, Loreta, *Traficantes de personas*, Barcelona, Paidós, 2016 p. 48 y 217.

La financiarización de la economía y la mercantilización de la sociedad incrementan las desigualdades económicas, entre los *beati possidenti*, que requieren para su seguridad la construcción de muros, como ya vio Rabelais en su *Gargantúa*⁹ al afirmar “el que los habitantes de Telema vivan de acuerdo con un consumismo sin límites va unido a la inexpugnabilidad de los gruesos muros que impiden el acceso de los que se encuentran fuera”¹⁰

A la codicia, que reduce al otro a objeto de explotación para el lucro se une la indiferencia ante el otro y su exclusión al descartar al que ya no es útil para producir beneficio. Con razón destaca constantemente el Papa Francisco como la idolatría del dinero genera la globalización de la indiferencia.

II. La financiarización de la Unión Europea como traición a sus principios fundacionales

Pese a su origen anglosajón, esta financiarización de la economía pasa también a Europa en el proceso de transformación de la CEE (Comunidad económica europea) creada en el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 a la Unión Europea, resultado del Informe Delors de 1986, en favor de la globalización del capital¹¹, el Acta única Europea, y especialmente del Tratado de Maastricht de 1992. Especialmente con el Tratado de Maastricht se abandona el proyecto inicial de los Estados Unidos de Europa por el simple proyecto de unión monetaria. Los dirigentes europeos del momento, Kohl, Mitterrand, Major, Andreotti o González, se dejaron seducir por las propuestas de la *Tabla Redonda de los Industriales* (ERT), fundada en 1983 por las principales multinacionales europeas¹² y dejaron a los Estados a merced de los mercados financieros, al perder la soberanía monetaria.

La pérdida de la soberanía monetaria establecida en Maastricht implicaba en efecto la sumisión de los Estados a los Bancos en varios modos:

a) atribuyendo a los Bancos privados la creación de dinero de la nada debido al coeficiente de caja fraccionario (habitualmente el 1%,) y a la Banca central, también de capital privado, el derecho a imprimir billetes.

b) prohibiendo en su artículo 104 a los Estados recibir financiación directa del Banco Central, obligándoles a pagar un interés, dependiente de la especulación con CDS, (los pretendidos seguros del impago de los activos financieros, que de modo contradictorio y fraudulento pueden ponerse en circulación sin haber comprado el bono) y que ha podido elevarse más allá del 15%, mientras que los Bancos han recibido del Banco central el dinero a un interés del 0,75.

c) imponiendo la total apertura de las cuentas para el capital extranjero rompiendo con las normas mucho más prudentes del Tratado de Roma de 1957 e impidiendo el

⁹ *La muy terrorífica vida de Gargantúa, padre de Pantagruel*, Hiperión, Madrid, 1986.

¹⁰ SASSEN, Saskia, *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Madrid, Katz, 2014.

¹¹ Sobre el consenso de París, como responsable de la liberalización de los movimientos del capital véase ABDELAL, Rawi *Capital rules. The construction of global finance*, Harvard, 2007, p 54-85.

¹² Entre otras, las británicas Shell e Imperial Chemiques Industries, la italiana Fiat, la suiza Nestlé, la alemana Dammler Benz, las españolas Telefónica y Repsol, así como los principales bancos europeos. Su principal impulsor, el vizconde Etienne Davignon, es ahora el presidente del Club Bilderberg.

control de los capitales golondrina, que entran y salen de los países solo para lucrarse con la especulación del nanosegundo.

La financiarización de la economía, máxima expresión del capitalismo como creación de dinero con dinero, supone la negación de los principios de la economía de mercado, como el de la igual responsabilidad de los agentes económicos. Ahora el principio del “demasiado grande para caer” supone de hecho la impunidad de los grandes bancos de inversión, verdaderos responsables de la crisis económica. La asunción de la deuda financiera por los Estados conduce al riesgo de quiebra para éstos y a su necesidad de rescate provocando inicialmente el daño del contribuyente y finalmente la disolución del Estado social de derecho¹³, salvo en casos como Islandia, que se negaron a rescatar a los Bancos, responsables de la crisis.

La financiarización de la economía es la responsable de la traición de Europa a sus propios principios fundadores¹⁴, comenzando por la protección de los cuatro libertades (libertad de circulación de las personas, libre circulación de los servicios, libertad de circulación de las mercancías, libertad de circulación del capital). En efecto, se ha producido un importante retroceso de la protección de los derechos de los trabajadores y por tanto de su libre circulación en relación con los derechos del capital.

El Tratado de Roma (artículo 67) defendía las cuatro libertades, concediendo prioridad a la libertad de circulación de las personas, y considerando subordinada la libertad de circulación de capitales. Como destaca Rawi Addelal¹⁵ “la libertad de circulación del capital tenía un carácter subalterno, subordinado al funcionamiento del mercado. El comercio era la prioridad, el capital era un ciudadano de segunda clase de la nueva Europa”. Por el contrario, la Unión Europea no es más que la proyección europea de la globalización, que es en el fondo solo globalización del capital y por ello concede clara primacía a la libre circulación del capital¹⁶. Es más, los acontecimientos históricos parecen mostrar que ambas libertades están en oposición. Durante el periodo de los Treinta gloriosos de la economía de mercado (1945-75) estaban en vigor los acuerdos de Bretton Woods, aprobados en 1944 según los cuales los capitales estaban localizados y controlados por la política nacional, mientras que los trabajadores podían moverse con libertad¹⁷.

Desde comienzos de los 70, por el contrario, mientras la protección del capital crece con el secreto bancario y con la importante presencia de los refugios fiscales en Europa, empezando por la City y Luxemburgo, la libertad de circulación de los trabajadores disminuye progresivamente hasta llegar a los incumplimientos por parte

¹³ MOFFA, Claudio, “Stato sociale, crisi finanziaria, sovranità nazionali: il nodo della Banca centrale Europea” en *La dimensione sociale dell’Unione Europea alla prova della crisi globale*, a cura di P. GARGULLO e A.CICARELLI, Milán, Franco Agnelli, 2012.

¹⁴ Sobre la infidelidad de la Unión Europea a sus planteamientos fundacionales, véase, entre otros muchos, DI TARANTO, G. “L’Europa tradita. Dall’economia di mercato all’economia del profitto” en CAPRIGIONE, F. (ed.), *La nuova disciplina della società europea*, Cedam, 2008, p.23-63.

¹⁵ ABDELAL, Rawi, *Capital rules*. cit, p. 48,

¹⁶ BALLESTEROS, Jesús, “Globalization: from chrematistic Rest, cit.

¹⁷ En Europa, Alemania y Suiza eran preferentemente los países de destino. Cfr. SUSI, F. *Come si è stretto il mondo. L’educazione interculturale in Italia e in Europa. Teorie, esperienze e strumenti*, Armando Editore, 1999. Esta libertad de circulación de los trabajadores comienza a restringirse con la crisis del petróleo de 1973, mientras el capital tiende a moverse libremente, cfr. ZAMORA ZARAGOZA, José Antonio, *Globalización y migraciones* Bilbao, Desclée de Brouwer, 2002.

de diferentes países europeos de los acuerdos de Schengen, que permite el libre tránsito de las personas dentro de su ámbito de vigencia¹⁸.

Rota la indisolubilidad de las cuatro libertades del Tratado de Roma, con la negación del derecho de libre circulación de personas, el *Brexit* puede verse como la explicitación radical de lo que ya se había producido en la Unión europea con la política de diferentes países y que culminó en el acuerdo de marzo de 2016 de la Unión europea con Turquía, país no caracterizado precisamente por su respeto a los derechos humanos, para que a cambio de importante ayuda económica, fuera el encargado de taponar la migración hacia Europa¹⁹. Como Hungría, Polonia, o Eslovenia, el Brexit muestra el peor rostro del nacionalismo al oponerse a la migración, pero no al tráfico de mercancías y de capitales. La primera Ministra británica quiere proponer una asociación de libre cambio con los Estados Unidos de Trump, igualmente nacionalista y excluyente, pero partidario también de excluir el tráfico de mercancías (¡Hay que comprar americano!) Teresa May representa así la posición más nítida del entusiasmo por el movimiento del capital y el rechazo simultáneo de la libre circulación de los trabajadores al apoyar a su titular del Tesoro, Philip Hammond, que insinuó que el Reino Unido está dispuesto a convertirse en un simple paraíso fiscal- al estilo de Singapur- si Bruselas no le permite una buena salida de la Unión, es decir aprovecharse de las relaciones comerciales sin acoger a ningún refugiado.

III. Frente a la paranoia anglosajona actual, hay que recuperar el espíritu fundacional para ir hacia una sociedad postglobal no mercantilizada.

El carácter realmente trágico del momento actual se debe a que los dos países hegemónicos de la globalización y por tanto responsables de la crisis económica de 2008: Estados Unidos y Gran Bretaña consideran que los males del mundo son la consecuencia de haber sido demasiado solidarios con los demás pueblos, “creen que los demás se han aprovechado de ellos” y por ello exigen ahora la primacía de sus derechos sobre los derechos del resto del mundo. Esto resulta especialmente grave dado que Estados Unidos desde el 15 de agosto de 1971 abandonó sus responsabilidades internacionales en el tema monetario y financiero al romper con los acuerdos de Bretton Woods de 1944. Lo que hasta entonces había sido un comportamiento solidario con los países perdedores de la 2ª Guerra Mundial, y con la propia Europa en su conjunto, al destinar los excedentes norteamericanos a la ayuda exterior, se convertía ahora en un comportamiento que colocaba al mundo en subordinación a Estados Unidos al poseer éstos la moneda de referencia mundial, y poder crearla sin límites. El error del Brexit, de Trump y de los populismos anti emigración es culpar a los refugiados de los males sociales, cuando se debería hacer hincapié en la defensa de la soberanía monetaria, y en la protección de la población respecto a la dictadura de las finanzas.

Frente a esta paranoia principalmente anglosajona, hay que volver al espíritu fundacional de la Unión europea, especialmente en dos puntos.

¹⁸ Sobre la reducción progresiva del derecho de libre de circulación de las personas en la Unión Europea, véase ya en 1995, DE LUCAS, Javier, *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, México, Porrúa.

¹⁹ Convergen así dos tipos de externalizaciones en contra de la acogida de migrantes y refugiados, la de los Estados que pagan a terceros países para que detengan el libre acceso de personas, y la externalización de las empresas que recurren a la subcontratación (*outsourcing*) en países con bajos salarios.

a) La prioridad de la paz, elemento central de la CEE para acabar con la violencia secular entre Francia y Alemania. Ello respondía a las convicciones cristianas de los dirigentes de Europa en ese momento (Robert Schumann, Konrad Adenauer, Alcides De Gasperi). La falta de paz en Oriente Medio, causa primordial de la situación actual de los refugiados en Europa, tiene su origen en el colonialismo europeo, especialmente de Gran Bretaña y Francia, que se repartieron el mundo árabe con la caída del Imperio Otomano, creando artificialmente países como Siria e Iraq, con el Tratado Sykes- Picot, el 16. 05. 16. Se trata de la división que el auto proclamado Estado islámico ha querido superar utilizando la más brutal violencia de la historia. Pero hay causas más cercanas de esta ausencia de paz, el neocolonialismo, que provoca guerras por el control de recursos, como la guerra en Siria, motivada por un proyecto de gasoducto, entre Qatar y Turquía, que ha conestado 200.000 vidas humanas, antes de ser construido. Como ha destacado la máxima autoridad moral del mundo, el Papa Francisco: “Estamos ante un sistema perverso que para sobrevivir debe hacer la guerra, como han hecho siempre los grandes imperios, que se fabriquen y se vendan armas, y con esto los balances de las economías idolátricas, las grandes economías mundiales que sacrifican al hombre a los pies del ídolo del dinero, obviamente se sanan”.²⁰

La fidelidad al espíritu fundacional debía haber llevado a la Unión Europea a no seguir a Estados Unidos en su política beligerante en Oriente Medio: guerra contra Iraq, guerra contra Afganistán, así como en el modo equivocado de llevar a cabo la guerra contra el terrorismo, basada en la superioridad de la fuerza militar (drones que bombardean, sin posibilidad de defensa) lo que provoca el odio, responsable de la aparición del auto designado Estado islámico, y la insostenibilidad de la situación de dichos países, y por tanto del éxodo de los refugiados²¹. En las últimas décadas los gobiernos occidentales, con su política de seguidismo de USA, han ensangrentado Oriente Medio, destrozando Iraq, Siria o Afganistán y han hecho imposible la vida en estos países²². Como resumió gráficamente un niño sirio: “Nosotros no queremos ir a Europa, nosotros queremos vivir en paz en Siria”.

b) Domeñar las finanzas, tal como proponían los autores ordoliberales alemanes, a quien se debe la reconstrucción de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. Defendían la economía de mercado, pero rechazan explícitamente el capitalismo financiero. Así, por ejemplo, escribía uno de sus más ilustres representantes, Wilhelm Röpke en su libro *Civitas humana*: “El capitalismo es opuesto a la economía de mercado, porque ésta excluye los monopolios y oligopolios y exige agentes económicos pequeños, mientras que el capitalismo se apoya en aquellos y transfiere al poseedor del capital ingresos sin prestación propia”²³. Por ello consideraban que una verdadera economía de mercado sólo podía darse en una sociedad no mercantilizada. Se trataba de recuperar la jerarquía de las relaciones que estableció ya Aristóteles, en La *Política*, la crematística es para la economía y la economía para la política, como búsqueda del bien común.

²⁰ En su Entrevista con Henrique Cymerman²⁰. *La Vanguardia*, 12 06 2014. Véase también discurso a la delegación de la "Global Foundation", 2017

²¹ BAUMAN, Zygmunt, *Extraños llamando a la puerta*, Barcelona, Paidós, 2016, p. 11 y 13.

²² BALLESTEROS, Jesús, *Repensar la paz*, Madrid, EIUNSA, 2006.

²³ *Civitas Humana. Cuestiones Fundamentales en la reforma de la sociedad y de la economía*, Madrid, Revista de Occidente, 1949, p.7.

Este dominio sobre las finanzas exige, entre otras muchas cosas, dismantelar los refugios fiscales (*tax haven*, no *heaven*) para poder mantener el Estado social, y también para erradicar las guerras y la violencia en general²⁴. Para que los más vulnerables, como los refugiados, lleguen a tener derechos, es necesario que el capital se someta también al derecho, es decir, deje de tener refugios.

²⁴ Sobre la conexión entre dinero global y violencia, entre tantos otros, véase, SOLER, S. “Los flujos financieros: amenaza estratégica en un mundo globalizado” en *Las nuevas guerras: Globalización y sociedad*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2011, pp. 333-78.

EL ÉXODO MORAL DE EUROPA

Mila Font

Delegada MSF para la Comunidad Valenciana y Murcia

En 2016, más de 5.000 personas murieron en su intento de llegar a Europa, una cifra récord que certifica lo que veníamos hablando desde hace unos meses: el Mediterráneo es la frontera más mortífera del mundo. Más de 180.000 personas lograron llegar a Italia tras jugarse la vida en el Mediterráneo central. En 2016, los tres barcos de Médicos Sin Fronteras que trabajaron en la zona (el Dignity I, el Bourbon Argos y el Aquarius - este último en colaboración con SOS Méditerranée), rescataron a 21603 personas de embarcaciones en peligro de naufragio. 2016 será también recordado como el año en que Europa terminó por vaciar de contenido el Derecho de Asilo y el año en que se violara sistemáticamente el Derecho Internacional de protección a los civiles en zonas de conflicto de países como Siria. En 2016, asistimos a la transformación, tanto en Europa como en América, de las crisis humanitarias en Oriente Próximo y África en auténticas **crisis morales**.

Todo ello está consumiendo las bases del sistema de ayuda humanitaria internacional, es decir, los dos principios fundamentales acordados después de la Segunda Guerra Mundial y que rigen la labor humanitaria y la protección: el Derecho Internacional humanitario en las zonas de conflicto y el Derecho de Asilo en los lugares de llegada. Ambos están siendo profundamente erosionados.

El conflicto en Siria, los crecientes ataques sobre la población – incluidos aquellos destinados a las instalaciones médicas - y el fenómeno migratorio en la Unión Europea han socavado la protección de los civiles no solo en las zonas de conflicto sino también, paradójicamente, en los lugares donde buscan refugio. Desde el punto de vista humanitario, el que, a pesar de las políticas de externalización europeas, año tras año aumente el número de personas que huyen de sus países de origen revela un estrepitoso fracaso en materia de protección. La guerra de Siria simboliza, por su parte, el otro gran descalabro: el de la incapacidad de proteger a los civiles atrapados dentro de una zona de conflicto. ¿Qué ha sucedido para que los pilares sobre los que se sustentaba el sistema internacional de ayuda humanitaria estén en peligro?

El origen

En 2015 se alcanzó la cifra de 65,3 millones de personas obligadas a escapar de sus hogares, según el informe “Tendencias globales” de ACNUR. O, lo que es lo mismo, la suma entre 21,3 millones de refugiados, 3,2 millones de personas a la espera de sus resoluciones de asilo y 40,8 millones de desplazados internos. Por primera vez, se superaba la barrera de los sesenta millones, alcanzando la cifra más alta desde la Segunda Guerra Mundial. El resultado: cada minuto, 24 millones de personas se ven obligadas a huir de sus casas porque su vida corre peligro.

El éxodo moral de la comunidad internacional comienza en el lugar de origen de quienes huyen en busca de protección. En los últimos cinco años, quince conflictos irrumpieron o se reactivaron, desplazando a decenas de millones de personas. Los años 2015 y 2016 han continuado, incluso agravado en materia humanitaria, las tendencias de años anteriores. Desde que en el año 2014 se declararan simultáneamente, por primera vez en la historia, cuatro emergencias nivel tres en Siria, República Centroafricana, Sudán del Sur e Irak, a la que se añadió a mediados del 2015 la crisis de Yemen, las crisis de carácter crónico o de larga duración se han hecho habituales en el escenario internacional, lo que hace mucho más complejo el quehacer humanitario y la vida de las personas en sus lugares de origen.

A ello se suma la burla diaria al Derecho Internacional Humanitario por parte de las distintas facciones y grupos beligerantes que intervienen en los conflictos armados. En este sentido, los ejemplos de Siria, Yemen y Afganistán escenifican el desprecio directo a la población civil y a los actores humanitarios. Las reglas de la guerra, creadas tras la Segunda Guerra Mundial para limitar los efectos de los conflictos armados, son ignoradas sistemáticamente.

Desde el ataque aéreo al hospital de Médicos Sin Fronteras en Kunduz (Afganistán) el 3 de octubre de 2015 – la peor desgracia en la historia de la organización que acabó con la vida de 42 personas (24 pacientes, 14 trabajadores humanitarios de MSF y 4 cuidadores) e hirió a otras 37 -, más de 80 estructuras médicas gestionadas o apoyadas por la organización han sido bombardeadas en Siria (la gran mayoría) y Yemen (en cinco ocasiones). Además, se han padecido ataques en otros contextos. No es sostenible, por mucho que se afanen los portavoces de los actores armados (sean gubernamentales o no estatales), que la repetición deliberada y sistemática de ataques a civiles y a las infraestructuras humanitarias pueda calificarse de inevitables daños colaterales.

En un contexto bélico en el que las armas son cada vez más precisas y cuando se puede identificar con precisión absoluta la ubicación de esas instalaciones, solo cabe concluir que la violencia contra los civiles y las instalaciones humanitarias es un

objetivo de guerra más. Estas, junto a diferentes razones, son las que han provocado que durante 2015 más de un millón de personas huyeran hacia Europa, a las que se sumaron otras 362.000 llegadas durante el 2016 y a las que también se añaden las más de 25 000 que se han producido en lo que llevamos de año, según datos de ACNUR a 22 de marzo.

El camino

De las personas llegadas a Europa, el 50% procedía de Siria, el 21% de Afganistán y el 9% de Irak, lo que se traduce en que un 84% del total de llegadas correspondían a personas procedentes de países con conflictos bélicos o políticos. Precisamente, los de Siria, Afganistán e Irak son algunos de los enfrentamientos más cruentos de las últimas décadas y las riadas de refugiados que emanan de ellos se han convertido en un símbolo de nuestro tiempo. Sin duda, su magnitud define la crisis moral de este comienzo de siglo. Una forma de enfocar la respuesta a una situación así es recordar que los movimientos masivos de personas no son algo nuevo ni singular, sino una tendencia inherente a la historia de la humanidad. Tan pronto como comprendamos la naturaleza de esta cuestión – su alcance temporal y geográfico y sus características – se vislumbran las evidentes contradicciones en la respuesta internacional, y particularmente europea, a esta cuestión.

Todo ello sin olvidar que no somos nosotros quienes estamos haciendo el verdadero esfuerzo frente a la situación. Turquía, Pakistán, Líbano o Irán son los países que se encuentran a la cabeza en la recepción y acogida de refugiados. Casi 9 de cada 10 refugiados (el 86%) se encuentran en regiones y países considerados económicamente menos desarrollados. Por tanto, Europa no es quien soporta la carga de esta mal llamada “crisis de refugiados”.

Antes de abordar la llegada, el hundimiento moral del viejo continente y su inadecuada respuesta comienza en aguas del Mediterráneo. Entre octubre de 2013 y noviembre de 2014, el gobierno italiano inició la operación Mare Nostrum para realizar labores de búsqueda y rescate ante el incremento de los naufragios próximos a las costas de Italia, especialmente los próximos a Lampedusa. Durante esta operación, finalizada por falta de financiación, el número de ahogados fue de 86 personas. A Mare Nostrum le siguió la operación Tritón, de la agencia europea Frontex. A diferencia de la anterior, esta se centraba en la protección fronteriza más que en la preocupación por las vidas de quienes se arriesgaban a cruzar por mar para llegar Europa. Durante la ejecución de esta operación, el Mediterráneo fue testigo de 1.786 muertes.

La cifra siguió aumentando una vez finalizada la operación Tritón hasta alcanzar las 3.771 personas ahogadas en aguas mediterráneas en 2015. Una cifra que siguió aumentando imparablemente también durante 2016. El dato final: récord de muertes durante el pasado año con un total de 5.083 personas. Lo peor: que en 2017 sigue

umentando a la par que las políticas de la Unión Europea en materia de protección van retrocediendo. En lo que llevamos de año y a fecha de 20 de abril, 962 personas han muerto frente a nuestras costas.

Ante la inacción de las autoridades europeas y en una operación sin precedentes, Médicos Sin Fronteras decidió comenzar a trabajar desde 2015 en el mar. Durante ese año, la organización destinó 31,5 millones de euros y 535 trabajadores para responder a las necesidades de los migrantes y refugiados; los equipos proporcionaron 100.000 consultas médicas. En 2016, la cifra de rescatados ascendió a las 21.603 personas y se atendieron a 8.969 en más de 200 operaciones.

El siniestro punto de inflexión en cuanto a la evolución histórica del asilo en Europa llegó con la firma del acuerdo entre la UE y Turquía en marzo de 2016. Sus intenciones son claras. Con independencia de los problemas morales y procedimentales que plantea, el acuerdo – que pone el sello a un largo proceso de externalización promovido por los Estados miembros e instituciones de la UE- pretendía inicialmente poner fin a las entradas irregulares desde Turquía a Grecia (y Bulgaria) y, una vez logrado el bloqueo sostenido de esta ruta, les seguirían los reasentamientos directos en masa en Turquía. Pero esto no ha sucedido. En lugar de ello, el cuello de la botella se desplazó a Grecia, donde decenas de miles de personas han quedado atrapadas en un limbo prolongado e inhumano, mientras que los retornos a Turquía y los reasentamientos directos en Europa no alcanzan ni el 0,5% de las llegadas irregulares que se produjeron en 2015. El acuerdo ha sido mero teatro.

Los costes humanos se hacen especialmente visibles en el Mediterráneo central, punto caliente de concentración de ahogamientos al desplazarse la ruta migratoria a esta zona con el cierre de la frontera oriental. Independientemente de su país de origen o de sus razones para tratar de llegar a las costas europeas, casi todas las personas rescatadas en este punto habían pasado por Libia. Cientos de entrevistas realizadas por Médicos Sin Fronteras tras los rescates realizados durante 2015 y 2016 han puesto de manifiesto el alarmante nivel de violencia y explotación que sufren los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en Libia. Muchos de los rescatados relatan haber experimentado en el país la violencia en primera persona, mientras que prácticamente todos los informes dan testimonio de violencia extrema contra los refugiados y los migrantes, incluyendo palizas, violencia sexual y asesinatos.

Por su parte, el pasado mes de febrero los líderes europeos pasearon en barca por la costa maltesa en el marco de la Declaración de Malta, por la que los miembros del Consejo Europeo se reunían para abordar los aspectos exteriores de la migración. Un idílico paseo que tuvo como resultado la adopción de una serie de medidas destinadas a contener la afluencia de migrantes que llegan a Italia procedentes de Libia. Una vez más, el objetivo principal no pasa por salvar vidas.

Un año después de la implementación del acuerdo entre la UE y Turquía, los líderes europeos no han dejado de hablar de sus “resultados positivos”, de la “continua tendencia de progreso” y de la “constante consecución de resultados”, reconociendo al mismo tiempo algunos “desafíos” a lo largo del camino. Lo que las autoridades europeas no mencionan son las devastadoras consecuencias humanas que esta estrategia ha tenido ya sobre la vida y la salud de miles de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes atrapados en Grecia y sus islas y en los Balcanes (en particular Serbia), donde viven en un limbo; lo que no reconocen es que el acuerdo trata a las personas como si fueran mercancías; lo que resulta evidente es que, a pesar de que los efectos mortales de su política de contención son evidentes, los líderes europeos han decidido priorizar la supervivencia del acuerdo por encima de la seguridad y protección de los solicitantes de asilo. El acuerdo no ha sido una historia de éxito, sino una historia de horror, con terribles consecuencias para la vida y la salud de las personas atrapadas en él.

Las políticas de refugio y otras medidas de control fronterizo, introducidas durante las dos últimas décadas por los Estados miembros de la UE (bilateral y colectivamente), Estados Unidos, Australia y otras economías desarrolladas han creado un efecto dominó que amenaza con convertir en un espejismo lo poco que queda del régimen internacional de protección de los refugiados. Los Estados europeos han sido modelos importantes a la hora de promover la protección de estas personas en otros países, pero ahora han perdido toda su autoridad moral. Con ello, el canje de personas y la burla a la dignidad humana parecen no terminar.

La llegada

Sin embargo, el camino sigue. Tras conseguir atravesar la que ya es la frontera más letal del mundo, los migrantes y refugiados se enfrentan a las deficientes condiciones de acogida o, simplemente, a la falta de respuesta e implantación de unas políticas inhumanas. Las personas que consiguen llegar se ven también obligadas a sortear las numerosas vallas que les han sido impuestas en esta interminable carrera de obstáculos. Un ejemplo de ello es la situación en Serbia. A la ola de frío polar que ha azotado el continente en los últimos meses y ha afectado especialmente a los refugiados atrapados en campos de detención, se suma la violencia a la que son sometidas muchas de estas personas. En los últimos meses, nuestros equipos han tratado a cada vez más migrantes y refugiados que dicen haber sido víctimas de una violencia cruel y un trato degradante presuntamente por parte de las autoridades húngaras en el límite entre Serbia e Hungría.

Desde enero de 2016 a febrero de 2017, hemos atendido a 106 personas con heridas supuestamente cometidas de manera intencional por las patrullas fronterizas de Hungría. Estos abusos también afectan a los más vulnerables; los menores no acompañados. De 106 casos, 22 tienen menos de 18 años. Así, se demuestra una vez más que la violencia no termina allí donde empiezan nuestras fronteras.

Las normas internacionales de asilo y protección de los refugiados están siendo socavadas y cercenadas desde dentro, desde el corazón de Europa, mediante decisiones que incumplen la legalidad vigente y actuaciones que superan los límites de la inmoralidad. El resultado de todo ello es la pérdida evidente de la libertad individual, ya que el destino de refugiados y migrantes queda sujeto a la voluntad política de los Estados, alejándose así de las vulnerabilidades del individuo. Las medidas adoptadas demuestran que el establishment europeo sigue impermeable al coste humano de sus políticas, a los hechos, a las cifras y a las campañas humanitarias de presión.

La conclusión es que el derecho individual de asilo ha quedado profundamente socavado. La imagen de los refugiados ha sido transformada: ya no son víctimas de persecución con derecho a protección internacional, sino personas indeseables sospechosas de aprovecharse del sistema europeo. Todo ello genera una auténtica crisis de humanidad cuya solución pasa, por su propia naturaleza, por una decisión política.

A medida que el orden mundial democrático, fundamento sobre el que se apoya el humanitarismo internacional moderno, resbala bajo nuestros pies – ya sea en forma de ataques a la atención médica en zonas de conflicto o a través de la denegación de asilo – está en juego mucho más de lo evidente. Es hora de que los políticos de toda Europa adopten una posición que se centre en recuperar y restaurar los cimientos del régimen internacional de refugiados. Y solo será posible si el asilo, como derecho individual, es universalmente reconocido y respetado. Por el contrario, sin un compromiso básico universal, Europa se seguirá viendo abocada a un éxodo moral sin retorno.

EL ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA INSOLIDARIA: ¿CÓMO REPENSAR EL SISTEMA COMÚN?

Profa. Ángeles Solanes-Corella.
IDH. Universitat de València*

Resumen:

Si se analiza en retrospectiva el derecho de asilo en la Unión, desde el impulso del denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se intentaba combatir los problemas que hasta el momento había generado el que los potenciales beneficiarios presentaran su solicitud en varios países o en un Estado concreto después de haber transitado por otros. En sus inicios, parecía acertado optar por un mecanismo conjunto para los procedimientos de asilo de los Estados miembros mediante la instauración de un único sistema armonizado, con miras a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesitase protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Sin embargo, el denominado sistema Dublín, en sus diferentes fases, no ha obtenido los resultados esperados. Para llegar a la actual situación han sido determinantes las erróneas medidas de blindaje y seguridad de las fronteras exteriores dentro del espacio Schengen y la precaria implementación del sistema de asilo. En un momento en que en la Unión Europea asistimos a una devaluación del asilo como derecho, es imprescindible reivindicarlo apostando por un sistema que debe ser europeo, pero desde parámetros diferentes a los actuales. Desde esa perspectiva puede analizarse la reforma que supone el ya anunciado sistema Dublín IV que, a pesar de plantear múltiples modificaciones normativas, no incide, como se evidencia en este trabajo, en cuestiones fundamentales para garantizar en relación a los solicitantes de asilo el estándar mínimo internacional de derechos humanos.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+I DER2015-65840-R (MINECO/FEDER) "Diversidad y Convivencia: los derechos humanos como guía de acción", del Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; y el proyecto del programa de investigación de excelencia PROMETEO/2014/078 "Justicia social, exigibilidad de los derechos humanos e integración", de la Generalitat Valenciana.

1. Introducción

Mientras nociones como inmigrante y refugiado generan ecos conflictivos y contradictorios, vinculándolas a ideas como invasión e ilegalidad, asistimos en Europa como recuerda Naïr (2016: 11-12) a la mayor catástrofe humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial, cuyas consecuencias a largo plazo son todavía difíciles de medir. Ese contexto de lo que se ha denominado de forma simplista “la crisis de los refugiados” (aunque en realidad, va mucho más allá afectado a sirios y afganos, pero también a iraquíes y eritreos, entre tantos otros) pone en entredicho la esencia misma de la Unión Europea, sus valores y el respeto a la dignidad sobre la que se asientan los derechos humanos. Ante el escepticismo a la hora de construir una nueva Europa sobre el modelo social civilizado de la solidaridad, es necesario reflexionar acerca de la actual política europea de asilo y hacerlo desde una perspectiva ineludible, la de los derechos humanos.

Ciertamente la configuración en el Derecho Internacional de un régimen específico de asilo y refugio compuesto de normas convencionales, consuetudinarias, principios y estándares, se incluye dentro del ámbito normativo de la protección de los Derechos Humanos. Hablar de asilo y refugio, por tanto, supone apelar a una deontología de protección del género humano en la que encontramos una estricta vinculación entre los derechos humanos y la dignidad humana (De Lucas, 1995), entendiendo esta como “el portal a través del cual el contenido universal igualitario de la moral se importa el derecho” (Habermas, 2010: 111). A partir de ahí, es posible analizar cómo los derechos humanos, entre ellos el asilo, son concretados, interpretados y realizados a través de diferentes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, para evidenciar las constantes agresiones de que son objeto.

Este corpus destinado al amparo de aquellos que, en uno u otro sentido, necesitan protección internacional, se desarrolla especialmente como respuesta a las atrocidades de la II Guerra Mundial mostrando, como recoge el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” sin que este derecho se pueda invocar contra una acción judicial originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. En esa línea, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, constituyen las dos disposiciones de referencia a nivel internacional respecto al derecho de asilo. Todas estas previsiones tienen un punto en común: proteger al perseguido dotándole de instrumentos jurídicos que le amparen.

Sin embargo, el reconocimiento de la condición de refugiado y la concesión de asilo territorial, es decir, de una autorización de residencia que permita el refugiado quedarse en el país en el que se la ha reconocido como tal, (y posteriormente, en su caso trabajar), depende de la normativa interna. Así, el asilo se ha defendido en su configuración como un principio general del Derecho Internacional y ha sido reconocido como derecho subjetivo individual en algunas constituciones estatales (Gil-Bazo, 2015: 23-27).

En la Unión Europea, ante la variedad de las legislaciones de cada uno de los Estados miembros, se intentó articular un sistema común que acercara la regulación

de las distintas regulaciones nacionales procurando configurar un estatuto jurídico armonizado. Sin embargo, el denominado sistema Dublín, así llamado por la Convención de Dublín (1990), que posteriormente se sustituyó por la regulación de Dublín II (2003) y Dublín III (2013), no ha obtenido los resultados esperados porque desde un principio los países miembros han incumplido algunas de sus premisas básicas, entre ellas, la solidaridad interestatal.

Sin duda, una de las circunstancias, conjugada con otros múltiples aspectos, que ha llevado a la situación actual, que en realidad es un escenario de emergencia fruto de una nefasta gestión política, ha sido la precaria articulación del SECA y lo que puede considerarse la “desnaturalización del derecho de asilo, en la medida en que este derecho ha sufrido también el proceso de mercantilización de los derechos, pese a ser un derecho humano fundamental y universal” (De Lucas, 2016: 23). Sin obviar múltiples factores que han conducido al desastre actual en el que el asilo en la Unión parece un privilegio, y asumiendo la responsabilidad multidimensional europea del mismo, es necesario insistir en que dicho sistema está llamado a reformularse para evitar en el futuro la quiebra absoluta del asilo como derecho.

2. Inmigración vs asilo en el espacio de libertad, seguridad y justicia

La insistencia de la Unión Europea en presentar de forma conjunta su política común de inmigración y asilo, ha repercutido, a largo plazo, en una progresiva degradación del estatuto de refugiado, que ha culminado 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 (De Lucas, 2015: 21).

La realidad de los flujos mixtos, que aúna la movilidad humana desde la perspectiva económica y, al tiempo, la necesidad de protección internacional, hace que entre los aspectos más sensibles en el ejercicio efectivo del derecho de asilo esté la correcta identificación de los potenciales solicitantes. La movilidad humana, a falta de un concepto unánimemente aceptado, hace referencia a la noción de flujos mixtos que proporciona la Organización Internacional para las Migraciones que considera tales “los movimientos de población complejos incluidos los refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes” (IOM, 2004: 8, 31 y 42; ACNUDH, 2014). Sin embargo, a efectos del acceso a un estatuto jurídico diferente, conviene distinguir entre inmigración, cuando se hace referencia al proceso por el cual los no nacionales de un Estado entran en él con el propósito de instalarse, y asilo entendiendo por tal la protección concedida por un Estado a un extranjero en su territorio contra el ejercicio de la jurisdicción por el Estado de origen (Morgades, 2016: 231-235). Se trata de situaciones jurídicamente distintas que exigen políticas y normativas diferentes, por una parte, las de inmigración (concretadas en las normativas de extranjería) y por otra la de asilo. Ambas obedecen a realidades diversas en las cuales no debe rivalizarse por importancia, ni priorizar una en detrimento de la otra (Carling, 2015).

La Unión Europea carece de respuestas ante los desafíos que plantea este entorno geoeconómico y geopolítico. Esa falta de visión sobre los desplazamientos de población y las migraciones como advierte Naïr (2016: 22-25) tendrá graves consecuencias sobre los sistemas democráticos actuales, tal como comienza a visibilizarse con el auge del racismo, guerras identitarias internas por la falta de integración social de las capas social más marginales y, en definitiva, con el retorno de los fascismos. La Unión sigue anclada en una gestión de la movilidad humana que se construye de forma defensiva y olvida, por una parte, que el factor clave para entender

la orientación de los movimientos migratorios es el demográfico y, por otra, que la acogida de migrantes y refugiados no obedece a las mismas normas.

Las progresivas dificultades introducidas a través del SECA para solicitar el asilo desde los países de origen, haciendo que éste necesariamente deba pedirse en el primer Estado al que llega el potencial solicitante ha generado que en las fronteras se aglutinen tanto extranjeros en situación irregular como potenciales solicitantes de asilo (Pérez, 2011 y Solanes, 2015). La consideración, a priori, de todos ellos como pertenecientes a la primera categoría dificulta la mera presentación de la solicitud de asilo. La ausencia de un procedimiento de identificación de perfiles de personas que puedan requerir una determinada protección es una carencia acuciante. No puede negarse que identificar a los refugiados que van en los flujos mixtos irregulares puede ser extremadamente complejo, en especial cuando los mismos individuos no tienen un único motivo para su movilidad. Existen, en todo caso, supuestos claros en los que la huida es consecuencia directa de una guerra y la posibilidad de vuelta al país de origen no es factible. Esa opción por un tratamiento policial se da tanto en el caso de la inmigración como en el de los solicitantes de asilo que pasan a ser recibidos en las fronteras europeas por la actual Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (la antigua Frontex, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión) en una etapa en la que cada vez es mayor la preocupación por la seguridad en el interior de Europa. Todo ello justifica que proliferen los centros de retención, detención y acogida, en los que convergen migrantes, refugiados y solicitantes de protección internacional, que van más allá del territorio europeo. En ese escenario, la colaboración de terceros Estados, como el caso de Turquía, se ha convertido en un elemento para fortalecer la externalización sin que se puedan asegurar las garantías de los derechos.

Una vez que se les identifica, los refugiados necesitan, protección contra la devolución y el acceso a soluciones duraderas. Por eso, la concienciación sobre la multidimensionalidad del fenómeno de la migración, puede ofrecer nuevas oportunidades para la protección de los refugiados.

Desde el ámbito doctrinal se han realizado interesantes propuestas, algunas de las actuales retoman proyectos que ya se plantearon, pero no llegaron a concretarse. Así, por ejemplo, Naïr (2016: 151-157) recoge la posibilidad de incluir en la Convención de Ginebra un protocolo específico sobre refugiados climáticos, y la ampliación en ese sentido de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre desplazamientos internos. Se trata, sin duda, de un planteamiento que no está exento de riesgos, ya que cabe una doble lectura. En efecto, si bien entrar en la propuesta de reforma, para su actualización, de la Convención puede suponer inclusión de diferentes realidades que no fueron tomadas inicialmente en consideración, es posible al mismo tiempo que se quiebre el consenso universal de mínimos que se ha conseguido con la misma respecto a lo que se debe entender por refugiado. Por eso, no es descartable un punto intermedio que suponga una correcta interpretación de la Convención por parte de los Estados que aglutinara a los que carecen de protección internacional. Mientras no se realicen cambios, los Estados más recalcitrantes pueden no actuar y seguir evitando el cumplir con sus deberes de socorro.

Con la finalidad de ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a incorporar las consideraciones de protección de los refugiados en las políticas migratorias, ACNUR comenzó a desarrollar el denominado plan de los 10 Puntos. Dicho plan consta de diez puntos de acción en los que se propone herramientas prácticas, sensibles a la protección y las estrategias que se podría adoptar como parte

de respuestas coherentes y eficaces para los movimientos mixtos. Se concentra en actividades en países de tránsito o de destino, basado en fundamentos de cooperación y responsabilidad compartida entre los Estados y otras partes interesadas. Incorpora tanto actividades tradicionales de salvaguarda como propuestas específicas para proteger a los refugiados y a los solicitantes de asilo que viajan como parte de los movimientos mixtos. El plan especialmente recomienda establecer sistemas de entrada que contengan mecanismos para identificar a los recién llegados que tengan necesidades de protección y satisfacer las necesidades de otras categorías de personas involucradas en los movimientos mixtos. La idea fundamental es establecer un compromiso a largo plazo y un desarrollo sostenible orientado hacia la consolidación de la paz, la democratización y la creación de oportunidades de medios de vida sostenibles como parte de un enfoque integral y de colaboración (ACNUR, 2011: 41,67,101, 144, 169 y 298).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos en el ámbito internacional, en los últimos años ha persistido la confusión y la consideración prioritaria de que los flujos mixtos están integrados mayoritariamente por inmigrantes irregulares, aquellos a los que sistemáticamente se les han aplicado los acuerdos europeos de readmisión (Arenas, 2010). Esta relación casi automática ha tenido importantes consecuencias, por una parte, en colectivos especialmente vulnerables, y por otra en la extensión de previsiones propias de una política de inmigración en cuanto control de fronteras al asilo.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, existen colectivos que requieren una especial mención por su dificultad para acceder al estatuto de refugiado como consecuencia de su consideración como inmigrantes: las víctimas de trata de seres humanos, los menores no acompañados y los polizones.

Desde distintos organismos se ha prestado una atención constante a la necesidad de identificar los potenciales solicitantes de asilo y de víctima de trata, realizando recomendaciones para revisar los criterios de actuación. ACNUR señala la conexión que puede darse entre asilo y trata, y la posibilidad de concebir éste como una forma de protección si bien hay obstáculos difíciles de salvar unidos especialmente a las cuestiones probatorias propias del procedimiento de asilo (ACNUR, 2010 y Christensen, 2011).

La ausencia de una correcta identificación es asimismo preocupante en el caso de los menores. ACNUR recuerda algunos aspectos básicos en el caso de menores potenciales solicitantes de asilo, entre ellos es de vital importancia detectar de inmediato la presencia de posibles menores no acompañados (MENA) entre los extranjeros que llegan al país, poniendo sus casos en conocimiento de las autoridades competentes en protección de menores o enfatizar que las pruebas de determinación de la edad que generalmente se vienen realizando a los menores no acompañados no son precisas (ACNUR, 2012). La situación de los MENA potenciales solicitantes de asilo es dramática y extrema.

En cuanto a los polizones, existe una opacidad acerca del número de solicitudes de asilo presentadas en las costas de la Unión Europea, seguramente es uno de los casos en los que de forma más flagrante se les considera inmigrantes económicos. Todos estos colectivos siguen existiendo, aunque ahora adquieran un protagonismo menos significativo por la gravedad de la emergencia humanitaria.

En segundo lugar, como se apuntaba, se produce una extensión, al ámbito del

asilo, de medidas propias de una política de inmigración en cuanto control de fronteras. La ausencia de distinción hace que prácticas tan contestadas como las “devoluciones en caliente” afecten también a quienes podrían ser demandantes de asilo si hubieran tenido la oportunidad de solicitarlo. Esta práctica, legalizada en España con la LO 4 /2015, es uno de los ejemplos a los que tienen que enfrentarse los potenciales demandantes de asilo (Martínez y Sánchez, 2015). La política agresiva en la frontera, que se repite en contextos que van más allá de Europa, tiene múltiples efectos colaterales. Así, por ejemplo, provoca la proliferación de un sistema profesional de contrabando, una mayor corrupción y más muertes en la zona fronteriza (Europol-Interpol, 2016) y se vulneran sistemáticamente derechos sin que esas violaciones sean vistas, ni siquiera, como excepcionales (Guo, 2015).

Además, los instrumentos a nivel europeo pensados para articular la política de inmigración son los mismos que contemplan las medidas necesarias en el ámbito del asilo. Así la emergencia en el Mediterráneo desde 2015, el recurso a la Agenda Europea de Migración, los sucesivos Consejos Europeos y la estrategia de crecimiento Europa 2020, aúnan dentro de lo que se considera un planteamiento global para mejorar la gestión de la migración, propuestas tan dispares como garantizar la solidez de las fronteras (política de inmigración) y la reubicación (política de asilo) en un contexto que se centra en la situación de emergencia y no ahonda en lo que ha hecho que el SECA sea un sistema poco eficaz.

En este entorno es en el que se asienta el denominado espacio de libertad, seguridad y justicia cuyos destinatarios están abiertamente identificados en las disposiciones vigentes. El artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) ya dejaba claro que la Unión ofrecería a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores “en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”. En este gran objetivo se evidenciaba que dicho espacio se ligaba prioritariamente a la ciudadanía y que el control de las fronteras exteriores iba unido al asilo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia. En la misma línea los artículos 67 a 89 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) concretan la articulación de dicho espacio regulando, entre otros, los aspectos relativos a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.

En los treinta años que acaba de cumplir el sistema Schengen apenas se ha movido de los parámetros iniciales en los que se configuró. Este espacio ha mantenido su objetivo de suprimir físicamente las fronteras sin merma de la seguridad interna, otra cuestión distinta es que se haya conseguido esa política común de asilo e inmigración imprescindible para su funcionamiento. Las diversas medidas tales como la modificación del sistema fronterizo, el tratamiento común a las personas que cruzan la frontera desde un tercer Estado, y el fortalecimiento de la seguridad, han sido sus notas distintivas (Solanes, 2005). Con múltiples altibajos, la zona Schengen se ha consolidado como uno de los símbolos de la Unión Europea para la libre circulación.

Desde la aprobación del denominado Código de fronteras Schengen se ha ido modulando las condiciones que permiten invocar el restablecimiento de las fronteras comunes, puesto que, en el fondo dicha posibilidad siempre había estado presente en la configuración del espacio común (Carrera et al., 2011). Los Estados miembros han tenido un amplio margen de discrecionalidad para reintroducir los controles, la Comisión ha ejercido un control mínimo sobre la necesidad y la oportunidad del restablecimiento de las inspecciones fronterizas (Olesti, 2012).

Desde septiembre de 2015, ocho Estados del espacio Schengen han restaurado los controles en sus fronteras interiores ante lo que consideraban una amenaza grave para su seguridad interna y el orden público provocada por los movimientos de inmigrantes irregulares. Entre ellos Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega. Las decisiones unilaterales notificadas por los Estados miembros hacen referencia a la afluencia masiva de personas indocumentadas o mal documentadas, incluso menores, que no fueron registradas en el momento de su primera entrada en la Unión Europea, así como al hecho de que estos movimientos masivos llevan al límite las capacidades de acogida de las respectivas autoridades nacionales y suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. Aunque posteriormente se han suprimido los controles en las fronteras interiores de Eslovenia, Hungría y Malta, el resto de países han prorrogado los controles en varias ocasiones, atendiendo a lo establecido en el Código de fronteras de Schengen. Esta posibilidad de restablecer las fronteras interiores, como se señalaba anteriormente, constituye una medida excepcional que no es deseable.

Tanto la Comisión como el Consejo Europeo insisten, con todas las críticas que se le pueda hacer al espacio Schengen, en que no es posible prescindir del mismo si se quiere apostar por una verdadera política común de inmigración y asilo. Por eso, es necesario restablecer su normal funcionamiento, procediendo para ello de forma concertada y apoyando especialmente a los Estados miembros que deben hacer frente a circunstancias difíciles. En esta línea se presenta la hoja de ruta pensada para restablecer dicho espacio²⁵.

Es reseñable que en la hoja de ruta se señale que la crisis actual ha puesto de relieve la estrecha relación estructural entre la gestión de fronteras y otros ámbitos conexos, entre ellos claramente, la política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que debe estar basada en la solidaridad entre Estados miembros y se ha de articular de forma equitativa respecto de los nacionales de terceros países. La Unión no puede permitir que desaparezca el espacio Schengen por los importantes costes, que la Comisión cuantifica básicamente en términos económicos, que ello supondría. Los puntos de actuación imprescindibles pasan por reforzar las fronteras exteriores (con una alusión directa a la necesaria ayuda a Grecia), aplicar las normas y acabar con la denominada “política de paso”. Esta última llamada de atención alude al hecho de que se considera inaceptable política y jurídicamente el facilitar la entrada de refugiados a través de determinadas decisiones unilaterales que algunos Estados adopten, puesto que, en el marco común es imprescindible llevar a la práctica la política basada en una mejor cooperación y coordinación entre los países situados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales. Ello supone reivindicar una vuelta al sistema Dublín, a su plena aplicación e ir más allá, puesto que en cumplimiento de la legalidad vigente los Estados miembros tienen que denegar la entrada a los nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones para la misma según el artículo 5 del Código de fronteras de Schengen. Sin embargo, puesto que el SECA no ha llegado a implementarse plenamente es necesario analizar sus deficiencias.

El 7 de marzo de 2017, el Consejo ha adoptado un Reglamento por el que se modifica el Código de fronteras Schengen, es decir, el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos

²⁵ COM (2016) 120 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, *Restablecer Schengen-Hoja de Ruta*, 4 de marzo de 2016 (en línea). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_es.pdf, acceso 19 de mayo de 2017.

pertinentes en las fronteras exteriores. Como se ha señalado a propósito de dicha modificación, el blindaje de las fronteras exteriores se considera una herramienta importante para luchar contra la amenaza terrorista en Europa y mejorar la seguridad de sus ciudadanos.

La modificación que se introduce en 2017 obliga a los Estados miembros a llevar a cabo controles sistemáticos, mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes, de todas las personas, incluidas aquellas que disfrutaban del derecho a la libre circulación conforme al Derecho de la Unión (es decir, los ciudadanos de la Unión Europea y los miembros de sus familias que no sean ciudadanos de la UE) cuando crucen las fronteras exteriores. Entre las bases de datos en las cuales se realizarán las comprobaciones figuran el Sistema de Información de Schengen (SIS) y la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje robados y perdidos. Los controles también permitirán a los Estados miembros verificar que esas personas no representan una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública. Esta obligación será de aplicación en todas las fronteras exteriores (aéreas, marítimas y terrestres), tanto a la entrada como a la salida.

Ciertamente, la consulta sistemática de las bases de datos pueda tener un efecto desproporcionado en el tráfico en una frontera marítima o terrestre, de tal forma que se contempla la posibilidad de que los Estados miembros puedan llevar a cabo únicamente comprobaciones específicas en las mismas, siempre que esto no genere riesgos relacionados con la seguridad interior, el orden público o las relaciones internacionales de los Estados miembros, ni suponga una amenaza para la salud pública.

En lo que se refiere a las fronteras aéreas, los Estados miembros únicamente podrán llevar a cabo comprobaciones específicas en las bases de datos durante un periodo transitorio de seis meses a partir de la entrada en vigor del Reglamento. Este plazo podrá ampliarse hasta un máximo de dieciocho meses en circunstancias excepcionales y casos concretos en los que existan dificultades infraestructurales que exijan un periodo más largo de tiempo para realizar los cambios necesarios.

Con todas estas medidas se refuerza el nexo entre inmigración/asilo y seguridad sin combatir la violencia en la frontera ni la suspensión, aunque sea temporal, de la legalidad que son incompatibles con el respeto al estándar mínimo internacional de los derechos humanos. En el intento de superar esas situaciones de violencia fronteriza que no se abordan en las disposiciones europeas, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas publicó los principios y directrices recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales, que constituye un aporte ineludible para diseñar e implementar políticas garantistas de los derechos. Entre los tres principios básicos se hace referencia a la primacía de los derechos humanos, la no discriminación y la asistencia y protección contra cualquier daño, recordando a los Estados que las fronteras internacionales no son zonas de exclusión o excepción de las obligaciones internacionales. Ciertamente dichos principios se asientan en el denominado *soft law*, con todas las críticas respecto a su carácter no vinculante, aunque en este caso, respecto a la frontera, si bien sería deseable el carácter obligatorio no es desdeñable los efectos jurídicos que éstos producen por su lugar en el derecho internacional.

Entre las directrices que permitan traducir ese marco internacional en medidas concretas y prácticas para la gobernanza de las fronteras se encuentran las siguientes: promocionar y proteger los derechos humanos; la especial atención al

marco jurídico y normativo procurando armonizar la legislación nacional con la internacional en esta materia; desarrollar la capacidad en materia de derechos humanos, por ejemplo, asignando suficientes recursos del presupuesto del Estado para fortalecer la gobernanza de fronteras, incluidos los sistemas de identificación, examen y remisión; garantizar los derechos humanos en los rescates e interceptaciones; propiciar asistencia inmediata en caso necesario; respetar los derechos en el examen y las entrevistas en la frontera así como en la identificación y remisión, tomando en especial consideración la importancia de la vida en familia ; evitar la detención; e incentivar la cooperación y coordinación entre los múltiples interesados. Estas disposiciones insisten en la universalidad de los derechos humanos y rigen en cualquier lugar en el que los Estados ejerzan un control efectivo, aunque sea fuera de sus territorios. Exigen, también, un respeto ineludible por el debido proceso, el acceso a la justicia para denunciar abusos y acceder a mecanismos de reparación, antes las múltiples dificultades que encuentran los inmigrantes y los solicitantes de asilo para el ejercicio de tales derechos y la discriminación de que son objeto (Solanes, 2016).

3. El derecho de asilo en cuestión en la Unión Europea

Como se ha señalado, el Sistema Común de Asilo fue ideado para desarrollar una política 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. Dicha política debía ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero 1967 (Fiddian-Qasmiyeh, E. et al, 2014), a partir de los cuales se ha desarrollado un entramado normativo, con sucesivas modificaciones, pensado para la progresiva puesta en marcha en diferentes fases de dicho sistema (Solanes, 2014). No obstante, surgió desde la base de la progresiva cooperación y armonización de las legislaciones nacionales, que no se han aplicado con las dosis de solidaridad que se les exigía a los Estados.

Uno de los principales objetivos del sistema Dublín es evitar que una persona solicite asilo en el Estado que elija o que se encuentre en Europa sin que ningún país tome la responsabilidad de examinar su solicitud. Para ello se establecen tres principios básicos:

1) Los solicitantes de asilo tienen solo una oportunidad en la Unión Europea debiendo realizar su demanda en el primer Estado al que lleguen.

2) Son los criterios de distribución establecidos por Dublín, que hacen caso omiso de las preferencias de los solicitantes, los que concretan qué Estado miembro se hará responsable de examinar cada solicitud;

3) Los solicitantes de asilo pueden ser “transferidos” al Estado miembro que les haya sido asignado (Morgades, 2012 y Garcés- Mascareñas, 2015).

Estas medidas han evidenciado diversas debilidades y problemas en su aplicación práctica, que la propia Comisión Europea ha catalogado como “flaquezas inherentes al sistema” que deben identificarse y afrontarse para intentar, de nuevo, pero con otra perspectiva, reforzar el SECA²⁶. La concepción inicial del sistema Dublín coloca a los

²⁶ 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 (en línea).

Estados fronterizos como Grecia, Italia y España en una situación de responsabilidad desproporcionada frente a sus socios europeos, puesto que les lleva a ser, en principio, los iniciales receptores de demandas de asilo (que no pueden presentarse en embajadas ni consulados) en cuanto países fronterizos²⁷. La situación actual solo ha puesto de manifiesto una deficiencia que ya estaba en el origen.

A la ausencia de equidad se une la falta de eficiencia, puesto que el tercer principio en el que se asienta el SECA ha resultado un escollo difícil de salvar en la práctica. En efecto, si para intentar paliar mínimamente la carga asumida por los Estados fronterizos se establecía la posibilidad de traslado entre diferentes países, lo cierto es que las deficiencias sistemáticas en aspectos esenciales de los procedimientos de asilo o sus condiciones de acogida hizo que el sistema primero se resistiera y, luego, se acabara por la suspensión de los traslados del sistema Dublín a Grecia²⁸. Si Dublín no es eficiente en evitar las peticiones de asilo en un país distinto al asignado, ni en cumplir las peticiones de transferencia entre Estados miembros, las razones, además de las apuntadas, son múltiples. La decisión es recurrida por los solicitantes, estos no cooperan en su devolución a otros países europeos, los Estados receptores no aceptan la petición por falta de evidencias o, en la práctica, no responden (Fratzke, 2015). Además, en el sistema de transferencias, como en la presentación de la solicitud, no se toma en consideración en ningún momento las preferencias personales de los demandantes, por ejemplo, en relación al hecho de que determinados miembros de su familia ya se encuentren en algún Estado de la Unión Europea.

Con todo, una de las principales deficiencias del SECA, en mi opinión esencial en el fortalecimiento del mismo, es el diferente trato respecto de los solicitantes de asilo, que obviamente es determinante. 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 del sistema Dublín no debería ser así. Como se ha venido denunciando desde diferentes ámbitos, el examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los Estados miembros. Además, los criterios de asignación de responsabilidad se aplican de forma muy dispar. Por otra parte, se ha constatado que cuando se cumplen todos los plazos, los solicitantes de asilo que son devueltos a otro país deben esperar un año o más antes de que su caso sea examinado. En muchos casos, se produce la detención de los demandantes antes de ser transferidos, como una práctica habitual dentro de un sistema de transferencias que se hacen en contra de la voluntad de los implicados (ECRE, 2013 y Guild et al., 2015).

La propia Comisión ha reconocido que esta diferencia de trato constituye “un incentivo de los movimientos secundarios”. Existe una disparidad entre Estados en la

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>, acceso 19 de mayo de 2017.

²⁷ Vid. Evaluación externa de la aplicación del Reglamento (UE) n.º. 604/2013 (Reglamento Dublín III) y un informe de evaluación, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm, acceso 19 de mayo de 2017.

²⁸ Vid. COM (2016) 871 final, Recomendación de la Comisión de 10.2.2016 dirigida a la República Helénica sobre las medidas urgentes que Grecia debe adoptar con vistas a la reanudación de los traslados en virtud del Reglamento (UE) n.º. 604/2013 (en línea).

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/commission_recommendation_addressed_to_the_hellenic_republic_20160210_es.pdf, acceso 19 de mayo de 2017.

concesión del estatuto de refugiado y el de protección subsidiaria a los solicitantes que proceden de determinado un país. Junto a ello, las diferencias en la duración de las autorizaciones de residencia, en el acceso a la asistencia social y a la reagrupación familiar, alientan dichos movimientos. La alternativa que, en principio, propone la Comisión, para evitar dicha situación, es desde mi punto vista, preocupante en la medida que plantea reforzar el mencionado sistema Eurodac, entendida no solo como la base de datos centralizada para el tratamiento y almacenamiento de huellas dactilares para supervisar los movimientos de los solicitantes de asilo (como había ocurrido hasta ahora), sino también como un mecanismo para “seguir la pista de los migrantes irregulares en la UE, conservando datos relativos a las impresiones dactilares de todas las categorías y permitiendo efectuar comparaciones con todos los datos almacenados” (COM 2016, 197). Se completa así la perversa confusión entre la inmigración y el asilo a la que nos venimos refiriendo, en detrimento del segundo. Las medidas que se propone para evitar los denominados movimientos secundarios irregulares tienen un carácter sancionador que va desde tomar en consideración el movimiento irregular como criterio a la hora de valorar la solicitud el examen acelerado de la misma, hasta la detención de quienes se hayan fugado o puedan hacerlo o la reconsideración del estatuto de protección para aquellos que abandonen el Estado sin autorización.

Se trata de una propuesta cuya eficiencia es, al menos, dudosa en la medida en que establece un sistema de control, dentro del ya casi indubitado modelo policial asociado a la inmigración y el asilo, mucho más riguroso que el existente, sin afrontar algunos de los desafíos que más han debilitado al SECA en su aplicación hasta el momento. Asimismo, se obvia otro de los aspectos básicos que ha supuesto un verdadero problema en la implementación del sistema Dublín: su coste económico. Este incluye el mantenimiento de Eurodac, los procedimientos relacionados con las peticiones de transferencia y los gastos asociados con la detención y retorno de aquellos que son reconocidos como refugiados, que deben asumirse solidariamente por el conjunto de Estados.

Los múltiples problemas en la gestión de las solicitudes de asilo, con una marcada ausencia de solidaridad, han hecho que el SECA no haya conseguido implementarse plenamente y ha obligado a la intervención de los tribunales en especial, aunque no solo, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en aplicación del Convenio europeo para la salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH) (Morte Gómez, 2005; Ippolito e Iglesias, 2015). Aunque dicho convenio no garantiza propiamente el derecho de asilo, ni impide la posibilidad de expulsión de acuerdo con el derecho vigente, sí asegura los derechos y libertades de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, incluyendo por tanto a los extranjeros y los solicitantes de asilo.

Atendiendo al artículo 3 CEDH, que establece la prohibición de la tortura, toda expulsión que lleven a cabo los Estados parte debe garantizar que no existe un riesgo real de ser sometido a tortura o tratos inhumanos y degradantes. A ello hay que añadir la garantía que contempla el artículo 4 del Protocolo 4 al CEDH en virtud del cual quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros. Ello supone la necesidad de un examen individualizado en el que debe incluirse, en su caso, los motivos por los que solicita asilo. Ese examen individualizado es precisamente el que permitirá distinguir entre una expulsión colectiva, no admisible, y una expulsión simultánea que será posible, puesto que, se mantiene el conjunto de las garantías previstas.

Uno de los precedentes más importantes para el respeto de los derechos de los solicitantes de asilo, antes, durante y después de su detención, fue el que estableció el caso M.S.S. contra Bélgica y Grecia. En este asunto el TEDH entendió que Grecia había violado el artículo 3 CEDH por las condiciones degradantes de la detención del solicitante y la liberación para que viviera en condiciones de extrema pobreza mientras esperaba que se resolviese su solicitud sin perspectiva de que mejorase su situación. Además, concluyó que Grecia había violado el artículo 13, relacionado con el artículo 3, por las deficiencias que presentó la evaluación de las autoridades griegas de la solicitud de asilo y el riesgo que enfrentaba el solicitante de ser devuelto a su país de origen sin que se evaluara su solicitud de asilo y sin tener acceso a un recurso efectivo.

En cuanto a Bélgica, el Tribunal mantuvo que había violado el artículo 3 CEDH al trasladar al solicitante a Grecia sin verificar previamente el cumplimiento por parte de éste Estado de sus procedimientos en materia de asilo y de los estándares establecidos por la UE, exponiéndolo a condiciones de detención y de vida contrarias al artículo 3. Consideró también la violación del artículo 13 CEDH al impedir, en el procedimiento existente, que se estableciera el potencial riesgo de violación del artículo 3 CEDH, puesto que el cumplimiento del artículo 13 CEDH requiere que un órgano competente pueda examinar la reclamación y otorgar una reparación adecuada (Morgades, 2012; Solanes y Delipetrou 2017: 64-78).

Junto con otros asuntos posteriores, como *Tarakhel c. Suiza y A.M.E. c. Países Bajos*, en los que igualmente se analiza la responsabilidad estatal en la gestión de las solicitudes de asilo colectiva, estos supuestos reflejan las deficiencias estructurales de los procedimientos de asilo y las circunstancias bajo las que un solicitante, de manera personal, se enfrenta al riesgo concreto de recibir un trato inadecuado contrario al artículo 3, también en lo relativo a las condiciones en que se realiza la detención y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el solicitante .

En el caso *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, el Tribunal reconoció que los Estados que forman la frontera exterior de la Unión Europea se enfrentan a dificultades considerables a la hora de hacer frente a la creciente llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo y tomó en cuenta la carga y la presión que esta situación supone para los Estados, agravadas por un contexto marcado por la crisis. Sin embargo, como mantiene el Tribunal, tomando en consideración el carácter absoluto de los derechos protegidos por el artículo 3, no es posible eximir a un Estado de sus obligaciones derivadas de esta disposición. En este caso cuando los demandantes fueron trasladados a Libia, las autoridades italianas deberían de haber sabido que eran insuficientes las garantías que debían proteger a los demandantes del riesgo de ser devueltos arbitrariamente a sus países de origen. El TEDH insiste en que el CEDH se aplica a toda persona que dependa de la jurisdicción de un Estado miembro del Consejo de Europa, ello supone que las personas pueden depender de la jurisdicción de un Estado si este ejerce su control sobre ellas incluso fuera del territorio nacional, en este caso en alta mar (Scovazzi, 2016: 66-77). Además, en este asunto el Tribunal enunció los derechos de los inmigrantes que intentan acceder al territorio europeo y las obligaciones de los Estados en tales circunstancias, en la línea que han seguido después casos como, por ejemplo, *Georgia c. Rusia y Sharifi y otros c. Italia y Grecia*.

Por otra parte, la exigencia de un recurso de carácter suspensivo es una cuestión reincidente en la jurisprudencia del TEDH para asegurar los derechos de los potenciales solicitantes de asilo. Así en el caso *Khlaifia y otros c. Italia*, el Tribunal confirma la jurisprudencia del asunto *De Souza Ribeiro c. Francia* en el que ya había

señalado que el recurso al que alude el artículo 13 CEDH debe estar disponible en la legislación y en la práctica. El Convenio exige que el Estado proporcione al afectado una oportunidad efectiva de impugnar la expulsión o la denegación de una autorización de residencia, obtener un examen suficientemente exhaustivo y proporcionar las garantías procesales adecuadas por un órgano interno competente que garantice la independencia e imparcialidad. En ambos casos de 2015 y 2012, respectivamente, el TEDH entiende que la exigencia de un recurso de carácter suspensivo se aplica no solo a las expulsiones que planteen quejas defendibles relativas a los artículos 2 y 3 del Convenio, sino también a aquellas relativas al artículo 4 del Protocolo n° 4, sin que las personas afectadas tengan que probar que su devolución forzosa a un tercer Estado les expondría a un riesgo real de sufrir tratos contrarios a los mencionados preceptos del Convenio. En el caso *Khlaifia y otros c. Italia*, el TEDH concluye que el mero hecho de que el recurso interno carezca de efecto suspensivo es suficiente para constituir una vulneración del artículo 13 del Convenio combinado con el artículo 4 del Protocolo n° 4.

En este sentido fue condenada España en el caso *A.C. y otros c. España*, por vulneración del artículo 13 CEDH al no respetar el derecho a un recurso efectivo combinado con los artículos 2 y 3 CEDH. Las demandas ante el Tribunal fueron presentadas por treinta personas de origen saharauí que llegaron a Canarias en patera entre enero de 2011 y agosto de 2012, huyendo del campamento de Gdeim Izik en el Sáhara Occidental, tras la intervención de la policía marroquí y el desmantelamiento del mismo. Las personas saharauis alegaban un temor de persecución por parte de las autoridades marroquíes. España debía garantizar la permanencia de los solicitantes de protección internacional en territorio español durante la tramitación del recurso. El Tribunal reconoce un margen de apreciación a los Estados contratantes, puesto que el artículo 13 obviamente no puede suponer un resultado favorable para el solicitante, del mismo modo, la "autoridad " a que se refiere dicha disposición no tiene porqué ser una autoridad judicial. Ahora bien, las exigencias de accesibilidad y de realidad hacen que para que el recurso que exige el artículo 13 esté disponible, tanto en la legislación como en la práctica, sea imprescindible que su ejercicio no se obstaculice injustificadamente por los actos u omisiones de las autoridades del Estado demandado.

Además, el TEDH recuerda que no puede convertirse en un tribunal supranacional de asilo, de tal forma que para que el sistema del CEDH funcione correctamente, es imprescindible que los Estados miembros acaten el principio de subsidiariedad y las obligaciones que impone el artículo 13 CEDH en esta materia. Cuando los procedimientos internos no se adecúen plenamente a los estándares del artículo 13 CEDH en materia de expulsiones (en concreto, en este caso en lo que se refiere al carácter suspensivo de los recursos), el TEDH puede intervenir paralizando cautelarmente la expulsión y supliendo así de forma puntual los defectos de los sistemas internos.

El hecho de que el SECA no haya podido consolidarse hasta el momento, por los inconvenientes señalados, ha potenciado la necesidad de actuación del TEDH. Además, la mal denominada "crisis de los refugiados" ha supuesto la articulación en la práctica de mecanismos difícilmente compatibles con las garantías que le son exigibles al sistema común de asilo. Así ha ocurrido con el acuerdo UE-Turquía en el que serían discutibles asuntos de gran calado, que superan las posibilidades de este estudio, como el hecho de que Turquía pueda ser considerado un tercer país seguro y que su sistema de asilo sea comparable al de la Unión. Este acuerdo viola el derecho proclamado por la Declaración Universal a buscar asilo, la prohibición de

deportaciones masivas que recoge la Convención de Ginebra, los artículos 1 y 13 CEDH, los artículos 2 y 4 del Protocolo número 4, y los artículos 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Naïr, 2016: 111-112). Es imprescindible al menos apuntar, que como señala De Lucas (2016, 26) este acuerdo simboliza lo que podríamos considerar claudicación de la UE respecto al imperio del Derecho, a la garantía efectiva de los derechos, siendo un ejemplo más de externalización cuya primera dificultad surge ya con la propia naturaleza jurídica del acuerdo. Ciertamente es complicado concretar si se trata de un convenio internacional o de una declaración, pero no hay dudas de que lo que pretende, y se ha confirmado posteriormente con diferentes medidas, es aplicar en el contexto de una crisis humanitaria medidas que son propias de la normativa aplicable a la inmigración irregular.

Por su parte, la declaración de Bratislava, de 16 de septiembre de 2016, en la misma línea que el acuerdo, insiste en plantear la movilidad, en su conjunto, como un problema de seguridad interior y exterior. Desde esa perspectiva, entre las medidas concretas que plantea se hace referencia al compromiso pleno de aplicar la declaración UE-Turquía y de seguir apoyando a los países de los Balcanes Occidentales; así como a la declaración conjunta con la OTAN. Queda patente, por tanto, que el eje de seguridad y defensa es el esencial en este contexto. Un año después de que entrara en vigor el acuerdo político con Turquía, el balance que puede hacerse no responde a las expectativas con las que fue aprobado. En efecto, como señala Garcés-Mascareñas y Sánchez-Montijano (2017) los partidarios de dicho acuerdo apelaron, entre otras, a la reducción significativa del número de llegadas irregulares a Grecia de tal manera que se pasó de las 1.740 por día en las semanas previas al acuerdo a las 47 de un mes después. Sin embargo, no se han cumplido dos de los principios fundamentales en la medida en que ni ha habido traslados masivos de Grecia a Turquía, ni se han abierto vías legales y seguras desde Turquía a la Unión Europea. Este pacto, supuso una forma de continuidad en la política europea de externalización del control migratorio, atribuyendo a Turquía la función de guardián de las fronteras europeas (sin pertenecer a la Unión) que otros Estados limítrofes como, por ejemplo, Marruecos también podría tener. La reducción en el número de llegadas, como apuntan las mencionadas autoras, se explica si junto al acuerdo turco se toma en consideración el cierre las fronteras internas de los Balcanes (Teffer, 2015). En efecto, tras cerrar sus fronteras Hungría, siguió su ejemplo Eslovenia (Ihring, 2016) y junto a estos Estados diferentes países de la ruta de los Balcanes, desde Austria hasta Macedonia. De esta manera Grecia dejó de ser zona de tránsito para convertirse en destino final.

El deterioro de las condiciones de recepción en territorio griego ha sido progresivo tal como se ha denunciado desde diversas organizaciones, ya que, a pesar de los esfuerzos estatales, como en el caso de Italia, la respuesta europea no ha sido todo lo contundente que la situación de emergencia exigía. A pesar del deficiente ordenamiento griego en materia de asilo y refugio, con las mencionadas condenas por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las llegadas de solicitantes a Grecia, en los últimos años, no ha hecho más que crecer, sin que la UE apoyara a este Estado de manera efectiva. La difícil situación de Grecia, marcada por el fuerte impacto de la crisis económica a nivel interno, ha determinado también una respuesta a medio camino entre el miedo a la llegada masiva de refugiados y la imposibilidad material de hacer frente a la situación. Se ha ahondado en la percepción de los refugiados como una carga y como un problema que debe ser resuelto, en lugar de incidir en una respuesta, en todo caso coordinada a nivel europeo, en cuanto a su recepción y acogida. Grecia se ha convertido así en un ejemplo no deseado del

fracaso del SECA, especialmente del mecanismo de solidaridad entre los Estados y la necesidad de armonización que éste predicaba (Solanes y Delipetrou, 2017: 127-131).

En Estados como Hungría la situación ha ido empeorando progresivamente. Así la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) ha llegado a solicitar que se suspenda temporalmente las transferencias de solicitantes de asilo, dejando en suspenso Dublín de tal forma que corresponde a la Unión Europea determinar qué Estado es responsable de procesar las solicitudes de asilo. Hungría, a finales de marzo de 2017, implementó medidas de emergencia, alegando la situación en sus fronteras, por las cuales los solicitantes de asilo deben permanecer detenidos en instalaciones precarias mientras las autoridades dan respuesta a su petición. Asimismo, se contempla la posibilidad de expulsar a quienes sean considerados inmigrantes irregulares lo cual, sin la previa identificación de los potenciales solicitantes de asilo, es contrario a las obligaciones internacionales que dicho Estado ha asumido y a las garantías del SECA.

4. La necesidad de una reforma del SECA: ¿Dublín IV?

El punto de partida de una nueva política común de asilo exige volver sobre los fundamentos del derecho de asilo. Cuando el asilo como institución se tambalea por las constantes vulneraciones de que es objeto, conviene volver al estudio acerca de su origen para “empoderar” los valores y principios que lo sustentan, que están en la base del derecho internacional vigente que lo regula. En ese recorrido Arendt (1982) constituye el referente para llegar a entender porque el asilo debe ser concebido como una concreción de la universalidad propia de los derechos humanos. La institución del asilo, en sus orígenes, va indisolublemente unida al principio de *humanitas*, de dignidad humana. Subyace, además, en la consideración del asilo como un derecho la idea de afrontar la dicotomía amigo-enemigo, ciudadano/nacional-extranjero, nosotros-los otros, que dota de especial relevancia al principio de solidaridad. Este valor evidencia la existencia de una corresponsabilidad común en casos de dificultad, una responsabilidad compartida en la dimensión internacional frente a la necesidad de refugio, que debe concretarse en deberes que adquirirán forma jurídica con los instrumentos internacionales. Junto a la *humanitas* y a la solidaridad, la supervivencia sería un valor fundamental para consagrar el asilo (De Lucas, 1995). Las importantes raíces históricas del asilo arraigan en el derecho internacional y son las que sustentan los modernos sistemas de asilo (Gil-Bazo, 2015). Es en esta concepción en la que debe asentarse el sistema humano y justo al que apela la Comisión para consolidar la estabilidad y el orden en el funcionamiento del SECA.

Si se recapitula sobre la necesidad de reforma el sistema común algunas cuestiones son ineludibles. Uno de los puntos en lo que es necesario focalizar Dublín IV es el de la lucha contra las mafias. Esa insistencia en el blindaje de las fronteras y los evidentes fallos tanto de los sistemas Schengen como Dublín, ha propiciado que el tráfico de personas se haya convertido en el negocio más rentable para las mafias. Su éxito obedece en buena medida a la falta de criterios comunes entre los diferentes Estados (precisamente lo contrario a lo que se buscaba con el Sistema Europeo Común de Asilo) y la utilización fraudulenta de los canales legales. Varias rutas son controladas por las mafias, entre ellas la más clásica del Mediterráneo oriental, y también la que supone el paso previo por África para llegar a la ruta central del Mediterráneo. La ruta de Libia se ha convertido en una de la más peligrosas, estando controlada por milicianos locales y exsoldados del régimen de Gadafi.

Como señala Nair (2016: 113-134), La actuación de las mafias no acaba con la llegada a territorio europeo. Las grandes mafias tradicionales como la Camorra, Cosa Nostra y 'Ndranghata hacen negocio con los refugiados. Frente a esta situación la Unión Europea, hasta ahora, ha movilizado a la antigua Frontex y a la OTAN, como si estuviéramos en una situación de guerra, consiguiendo así militarizar la gestión de los flujos migratorios. Este tipo de política es, sin embargo, insatisfactoria, aunque que se pretenda legitimar con la existencia de las mafias. Para aliviar la presión migratoria y salvar a los refugiados es necesaria una concepción europea común de gestión de las fronteras diferente, que ponga el acento, a corto plazo, en flexibilizar y aumentar el nivel de las entradas legales para la inmigración, invirtiendo en desarrollo económico y ambiental en los lugares de origen de estas personas, y actuando solidariamente con los refugiados. Mientras tanto, las víctimas más vulnerables de esta situación son las mujeres y los niños. Instrumentos internacionales como la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000) abogan por tomar en consideración la perspectiva de género protegiendo a las mujeres y a las niñas en la repatriación y el reasentamiento, así como en la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos, lo cual no se ha conseguido en la práctica porque el mundo de la guerra supone la ausencia de ley. Los otros grandes desprotegidos son los niños, especialmente los no acompañados, que sufren situaciones de violencia semejantes a las de las mujeres, rechazo y maltrato durante la acogida, están privados de derechos tan básicos como la educación, y desaparecen de territorio europeo. Se generalizan así situaciones de vulneraciones de derechos que son inadmisibles y que por su reiteración no pueden “normalizarse” porque constituyen una tragedia humana.

Conectando con esta cuestión, es imprescindible abordar también, a la luz del derecho internacional, el trato que deben recibir las personas que intenten entrar en territorio europeo por vía marítima, insistiendo en que aun cuando se tratara de inmigrantes irregulares igualmente tienen derecho a no ser devueltos a lugares en los que existe peligro para su vida. El marco jurídico internacional, con él claramente el europeo, en dicho punto lejos de ser suficiente tendría que ser mejor definido, especialmente en lo relativo a los lugares en los que los potenciales solicitantes de asilo deben presentar la solicitud de asilo y comenzar la acogida (Scovazzi, 2016: 82-83).

Para repensar cómo construir una verdadera política común de asilo que no esté basada en el miedo al otro y en la consideración del solicitante como un sujeto que, a priori, abusará del derecho de asilo, es necesario volver sobre dos cuestiones fundamentales: la distribución de la responsabilidad entre los Estados y la unificación estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción y en el estatuto jurídico al que accede el refugiado. Ambas líneas de acción deben estar atravesadas por la lógica de los derechos humanos.

La primera necesidad hace referencia al establecimiento de una adecuada distribución de la responsabilidad entre los Estados, que concrete ese sistema justo en una doble dirección: equitativo para todos los Estados y justo para los solicitantes de asilo. La distribución de la responsabilidad apela a la urgencia de respetar la soberanía de los Estados asumiendo la armonización de sus normativas, pero también a tomar en consideración las preferencias de los solicitantes de asilo (entre ellas cuestiones tanto personales como familiares, y algunas especialmente relevantes como el interés superior del menor) para que el sistema sea viable. La Comisión Europea en la primera prioridad llama a crear un sistema sostenible y justo para determinar el Estado miembro responsable de la tramitación de los solicitantes de asilo, proponiendo la modificación del Reglamento de Dublín para racionalizarlo y completarlo con un

mecanismo de equidad corrector o pasar a un nuevo sistema basado en una clave de distribución. Es indudable el nexo de conexión entre esta propuesta y la de insistir en que, para el correcto funcionamiento del sistema Dublín, es imprescindible impedir los movimientos secundarios dentro de la Unión Europea, evitando los abusos y las solicitudes múltiples.

La cuestión básica que subyace en la distribución de la responsabilidad es cómo hacerla posible cuando los mecanismos que apelaban a la solidaridad han fallado en el pasado. Las propuestas que realiza la Comisión giran en torno a la asignación de solicitudes de asilo en la UE sobre la base de una clave de distribución. La responsabilidad podría asignarse atendiendo a una clave que refleje el tamaño relativo, la riqueza y la capacidad de absorción de los Estados miembros, de tal forma que la responsabilidad no recayera sobre el estado miembro de primera solicitud o entrada irregular. Se seguiría así un planteamiento semejante al de los actuales planes de reubicación, tomándose en cuenta criterios familiares y de dependencia. Dicho Estado sería el único responsable de examinar la pretensión, desincentivando así los movimientos secundarios (COM 2016, 197 final). Otras propuestas en el ámbito doctrinal plantean acudir a un sistema de cuotas negociables que tenga en cuenta tanto las preferencias de los refugiados como las de los países, o incluso abogan por la libre circulación de refugiados dentro de la Unión Europea, lo que permitiría minimizar la importancia del país donde se presentara formalmente la petición (Rapoport, H. and Fernández-Huertas, 2014 y Guild et al., 2015). En todo caso, un punto común subyace en las diferentes propuestas, y es el mismo que estaba en el origen del SECA: la necesaria solidaridad, en un sentido fuerte, y armonización entre los diferentes Estados para conseguir este objetivo.

Con esa finalidad de armonización conecta la segunda cuestión fundamental en una nueva política común de asilo que tiene que ver con la unificación de estándares en los procedimientos de asilo, las condiciones de recepción y el estatuto jurídico al que accede el refugiado. Este era uno de los objetivos de las Directivas sobre el procedimiento de asilo en la Unión Europea y las condiciones de recepción, que no llegaron a ser implementadas por todos los Estados, evidenciando, por tanto, su poca efectividad. Sin esas reglas y estándares, dentro del SECA han fallado los cimientos de Dublín. Como propuesta teórica, puede completarse con otras, por ejemplo, aquellas que plantean establecer mecanismos independientes de control tanto a nivel nacional como internacional.

De nuevo esta segunda cuestión nos reconduce al impedimento anterior, la necesidad de solidaridad entre los Estados. Las propuestas nacionales a corto plazo basadas en la reducción del estándar jurídico reconocible al refugiado no pueden tener cabida en una futura armonización. No se trata de definir un mínimo común denominador a partir del cual los respectivos Estados, en sus normativas, puedan establecer diferentes derechos para los refugiados. Eso es precisamente lo que ha ocurrido hasta el momento, la insistencia en una política más bien “simbólica”, que ha predicado unos objetivos comunes al tiempo que mantenía intactas o incluso reforzaba las prerrogativas nacionales, ha provocado que el SECA no pudiera implementarse. En efecto, no solo no se ha podido culminar, antes de la situación actual, las distintas fases que se habían programado del Sistema Común de Asilo, sino que, además, indirectamente, esas políticas ancladas a las bases nacionales también han contribuido en buena medida a alentar las posiciones más ultranacionalistas y xenófobas que pueden tener resultados nefastos.

Ciertamente, como ya anunció la mencionada Agenda Europea de Migración era

necesario reformar el Sistema Europeo Común de Asilo, por ello en mayo y en julio de 2016, fueron presentadas en sendos paquetes de propuestas legislativas. En ellos las principales propuestas afectan a normas básicas del sistema Dublín, por ejemplo entre otras, la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32; la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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) (COM(2016)0270)²⁹.

De todo el entramado normativo, se cuestiona especialmente el mencionado reglamento que permite determinar cuál es el Estado responsable de examinar una solicitud de protección internacional presentada por nacionales de terceros países, dentro de una modificación que ya se denomina como Dublín IV, precisamente porque se ha señalado éste ha sido uno de los problemas tradicionales del SECA. Uno de los temas controvertidos que se está debatiendo tiene que ver en la nueva versión que se está negociando, en la cual se obligaría a los Estados a examinar, en primer lugar y en un breve plazo desde que se formula una solicitud de protección internacional, si la persona en cuestión ha llegado a Europa a través de un Estado que pueda ser considerado primer país de asilo o tercer país seguro y si ése es el caso, declarar que su solicitud es inadmisibile. Dicho procedimiento debe ser realizado por el primer

²⁹ Otras modificaciones que se plantean son las siguientes: propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) [COM(2016)0465]; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2016)0468]; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, 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 (refundición) [COM(2016)0272]; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea para el Asilo y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 439/2010 [COM(2016)0271]; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de crisis en materia de reubicación y por el que se modifica el 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 [COM(2015)0450]; 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)0452].

Estado en el que se solicita asilo, con independencia de si este Estado es o no el competente para resolver tal solicitud si se admite a trámite. Por ejemplo, en el caso de España dicho procedimiento debería aplicarse a las personas que entran por Ceuta y Melilla (que sigue siendo una de las vías de entrada de refugiados a Europa) y solicitan protección internacional. La responsabilidad de realizar este filtro inicial recaería en los Estados fronterizos, en especial los países del sur de Europa igual como ha venido ocurriendo hasta ahora. El objetivo de dicho procedimiento será determinar la ruta seguida por los refugiados, posponiéndose el análisis de las necesidades de protección del caso concreto. Si se considera inadmisibles una solicitud de asilo ésta pueda ser devuelta al país a través del cual ha llegado a la UE. Así, por ejemplo, una persona que solicitase asilo en España y hubiese accedido a través de Marruecos, si este fuese declarado por la Unión Europea país seguro de asilo, la solicitud de dicha persona, sea cual sea su situación, podría ser declarada inadmisibles en España y dicha persona podría ser devuelta a Marruecos.

De nuevo los conceptos que tanto se ha discutido en el marco tradicional del SECA como primer país de asilo y tercer país seguro, vuelven a tener una importancia determinante. Hay que tener en cuenta que no se trata de una cuestión menor, ya que la aplicación de esta medida supone garantizar que países como Libia, Turquía, Pakistán o Marruecos, entre otros, pueden llegar a brindar a las personas refugiadas protección efectiva que exigen las disposiciones internacionales aplicables. Así, de acuerdo con lo señalado en la Convención de Ginebra, por lo que se refiere al término primer país de asilo y al hecho de considerar un caso como inadmisibles, la persona debería haber recibido ya protección en dicho país y tener la opción de restablecer dicha protección si regresa. En el caso de tercer país seguro, sería necesario garantizar que la persona podría acceder en dicha protección efectiva. Si el país de origen del solicitante estuviera incluido en la lista UE de países seguros que propone la Comisión, se le aplicaría también un procedimiento acelerado.

Por su parte el Parlamento, insiste en la necesidad de procedimientos fiables y equitativos, ejecutados con eficacia y basados en el principio de no devolución, y ha destacado la necesidad de evitar una reducción de los niveles de protección y calidad de la acogida y de distribuir mejor la carga de los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la Unión.

Asimismo, insiste en una de las cuestiones especialmente controvertidas en relación a los solicitantes de asilo, como es la del internamiento. Respeto a la misma ha hecho incidencia en que el internamiento de solicitantes de asilo solo podrá practicarse en circunstancias excepcionales, que estén claramente definidas y en las que debe existir una vía de recurso judicial, puesto que como se ha señalado diversos casos que han llegado al TEDH se basaban precisamente en la vulneración de dicha garantía. Además, el Parlamento respalda la función asignada a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

Las organizaciones no gubernamentales critican también la propuesta de reforma. En ese sentido, por ejemplo, llama la atención el hecho de que siguen sin garantizarse los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados, en concreto, algunos tan básico y sistemáticamente vulnerados como la asistencia jurídica gratuita o el derecho a un recurso efectivo, junto con la merma de garantías en los procedimientos acelerados y fronterizos o la ausencia ya aludida de un recurso suspensivo. Las personas en situación de especial vulnerabilidad quedan expuestas a la aplicación de procedimientos acelerados especialmente en la frontera, ya que, no se dispone de personal formado para la identificación de personas en situación de especial

vulnerabilidad, como la que se aludía anteriormente, adquiriendo un carácter especialmente grave en el caso de los menores no acompañados. Las nuevas obligaciones impuestas a los solicitantes conllevan graves consecuencias procedimentales en caso de incumplimiento. Entre ellas, puede considerarse que son desproporcionadas especialmente en el caso de incumplir la obligación de presentar la solicitud en el primer país de entrada irregular o de estancia legal, sobre todo teniendo en cuenta que todavía no se ha realizado la solicitud y se puede desconocer esta obligación. Se prevé sanciones en caso de abandono del Estado miembro responsable o de abandono del lugar de residencia sin preaviso ni autorización, como la aplicación de procedimientos acelerados y o la denegación de la solicitud por retirada implícita. Asimismo, se contempla la posibilidad de limitar la libertad de movimiento (CEAR, 2017).

Por todo ello, en términos generales, puede afirmarse que, en realidad, el sistema Dublín IV, tal como ahora se propone, no introducirá modificaciones sustanciales. En las medidas que se han presentado se continúa priorizando el control de la inmigración irregular (sin prestar atención a los flujos mixtos) y el retorno de personas que sean consideradas como no merecedoras de derecho de asilo. No se contempla el perfil de las personas demandantes ni su capacidad de adaptación en cada Estado, de igual manera que se obvia la imprescindible redistribución equitativa entre los Estados miembros de la Unión Europea en la gestión de las solicitudes de asilo.

Salvo supuesto muy acotado, como el caso de que un Estado haya emitido un visado o algún tipo de autorización residencia, el primer país de acogida es el responsable de gestionar la petición del solicitante de asilo. Como ya ha ocurrido en las diferentes fases del sistema Dublín, incluso ahora de forma más marcada, en lugar de potenciar una acción humanitaria y de solidaridad, el asilo en la Unión Europea se articula como europeo una especie de sanción para aquellos Estados que no sea capaces de controlar sus fronteras exteriores. Obviamente las condiciones de igualdad de todos los Estados miembros, en el punto de partida, no son las mismas, ni pueden serlo. Esta evidencia puede corroborarse comprobando las cifras de solicitantes a las que han tenido que hacer frente Italia y Grecia (Solanes y Delipetrou, 2017: 79-108). Es más, a medida que se insiste en descargar la responsabilidad sobre los estados fronterizos, mayor es también la posibilidad de que éstos no puedan cumplir con sus obligaciones dentro del sistema común, de tal forma que ello revierta de modo significativo en una merma de las garantías a las personas que necesitan protección internacional. Sigue pendiente el establecimiento coordinado de vías de acceso seguras y legales a territorio europeo que es la cuestión absolutamente prioritaria para que pueda articularse la reforma.

La armonización para conseguir una política común de asilo, exige una solidaridad fuerte entre los Estados miembros que pueda hacer que el asilo sea realmente un derecho, no un objeto de la política de turno. Para ello hay que sustentarlo en el único pilar que puede hacer que esa política sea justa, el imperativo humanitario. Ese imperativo que está en la misma base de la Convención de Ginebra y su protocolo, y que con su inspiración kantiana refleja el imperativo ético del deber absoluto, ese que sitúa a los diferentes actores bajo la obligación de responder a las necesidades de los perseguidos.

Bibliografía

- ACNUDH (2014): *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales* (en línea).
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf, (acceso 17 de mayo de 2017).
- ACNUR (2010): *Principios y Directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*, (en línea).
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf, acceso 17 de mayo de 2017.
- (2011): *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción* (en línea). http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf acceso 18 de mayo de 2017.
- (2012): *Los menores no acompañados y la protección del asilo*, (en línea).
<http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/ninos/los-menores-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo/> acceso 18 de mayo de 2017.
- ARENAS, N. (2010): “Los acuerdos europeos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 43: 53-90.
- ARENDT, H. (1982): *Los orígenes del totalitarismo*, Volumen II, Madrid: Alianza Editorial.
- CARLING, J. (2015): “Refugees are Also Migrants. And All Migrants Matter”, (en línea) <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/refugees-are-also-migrants>, acceso 17 de mayo de 2017.
- CARRERA, S. et al. (2011): *A race against solidarity: The Schengen regime and the Franco-Italian affair* (en línea).
http://aei.pitt.edu/31639/1/The_Franco-Italian_Affair.pdf, acceso 17 de mayo de 2016.
- CEAR Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2017): *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: restos, amenazas y propuestas*, (en línea) <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>, acceso 20 de mayo de 2017.
- CHRISTENSEN, T. M. (2011): *Trata con fines de explotación sexual: protección de las víctimas en la legislación nacional e internacional de asilo*, (en línea).
<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4de3b72a2>, acceso 18 de mayo de 2017.
- DE LUCAS, J. (1995): “Fundamentos filosóficos del derecho de asilo”, *Derechos y Libertades*, nº 4: 23-55.
- (2015): *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2016): “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”, *Ars Iuris Salmanticensis: AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 4, nº. 1: 21-27
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2013): *Dublin II Regulation: Lives on Hold* (en línea).
<http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecreactions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html>, acceso 20 de mayo de 2017.
- EUROPOL-INTERPOL (2016): *Migrant smuggling networks* (en línea).
<http://www.interpol.int/es/Crime-areas/Trafficking-in-human-beings/People-smuggling>, acceso 17 de mayo de 2017.
- FRATZKE, S. (2015): *Not adding up: the fading promise of Europe's Dublin System*, Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- FIDDIAN-QASMIYEH, E. et al. (ed.) (2014): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press.
- GARCÉS- MASCAREÑAS, B. (2015): “Porqué Dublín <no funciona>”, *CIDOB*, nº 135.

- GARCÉS- MASCAREÑAS, B. y SÁNCHEZ MONTIJANO, E. (2017), “El acuerdo UE-Turquía un año después. Mucho más que externalización”, *CIDOB*, nº 473.
- GIL-BAZO, M. T. (2015): “Asylum as a General Principle of International Law”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, no. 1: 3–28.
- GUILD, E. et al. (2015): *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin* (en línea).
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU\(2015\)519234_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf), acceso 18 de mayo de 2017.
- GUO, R. (2015): *Cross-Border Management: Theory, Method and Application*, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- HABERMAS, J. (2010): “La idea de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 44: 105-121.
- IHRING, D. (2016): “Selective Border Policies and ‘Victimhood’: The Shrinking Protection Space for Migrants in Europe”, *Oxford Monitor of Forced Migration* Vol. 6, No. 1 (en línea). <http://oxmofm.com/wp-content/uploads/2016/06/DIANA-IHRING.pdf>, acceso 20 de mayo de 2017.
- IOM (2004): *Glossary on Migration*. International Migration Law, Geneva: IOM.
- IPPOLITO, F. and IGLESIAS, S. (2015): *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- MARTÍNEZ, M. y SÁNCHEZ, J. M. (2015): *Devoluciones ilegales en la frontera sur. Análisis jurídico de las denominadas “devoluciones en caliente”* (en línea).
<http://eprints.sim.ucm.es/28256/1/E%20print.%20DEVOLUCIONES%20ILEGALES%20EN%20LA%20FRONTERA%20SUR..pdf>, acceso 19 de mayo de 2017.
- MORGADES, S. (2012): “La responsabilidad de examinar las demandas de asilo presentadas en la Unión Europea: revisión del sistema de Dublín basada en los estándares europeos de protección de los derechos humanos”, en A. Solanes y E. La Spina (coord.), *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 187-210.
- 2016: “Refugiado”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 10: 231-249.
- MORTE GÓMEZ, C. (2005): “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de extranjeros”, en ÁLVAREZ CONDE, E. y PÉREZ MARTÍN, E. (Dirs.), *Estudios sobre Derecho de extranjería*, Madrid: Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 191-207.
- NAÏR, S., 2016: *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Editorial Planeta, Crítica, Barcelona.
- OLESTI, A. (2012): “El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 15: 44-84.
- PÉREZ, N. (2011): “El derecho de asilo y la condición de refugiado”, *Derechos y Libertades*, nº 25: 269-308.
- RAPOPORT, H. and FERNÁNDEZ-HUERTAS, J. (2014): *Tradable Refugee-admission Quota: a Policy Proposal to Reform the EU Asylum Policy* (en línea).
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33097/RSCAS_2014_101.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acceso 20 de mayo de 2017.
- SCOVAZZI, T. (2016), “Il respingimento di un dramma umano collettivo e le sue conseguenze”, ANTONUCCI, A. PAPANICOLOPULU, I. E. SCOVAZZI, T., (a cura di), *L’immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell’esperienza europea*, G. Giappichelli Editori, Totino, 45- 84.
- SOLANES, A. (2005): “La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves”, *Arbor*, volumen CLXXXI 713: 81-100.
- 2014: “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, nº 7: 181-210.

- 2015: "Asilo y refugio", en F. Rey (dir.), *Los derechos humanos en España: un balance crítico*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 781-815.
 - 2016: "Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras", *Anuario de Filosofía del Derecho*, 32: 145-184.
- SOLANES, A. and DELIPETROU, D. (2017), *Problems and Proposals regarding the Common European Asylum System. The example of Greece*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TEFFER, P. (2015): "Balkan countries close borders to 'economic migrants'" (en línea). <https://euobserver.com/migration/131192>, acceso 18 de mayo de 2017.

LAS PERSONAS REFUGIADAS EN GRECIA TRAS EL ACUERDO ENTRE LA UE-TURQUÍA.

¿ACOGIDA O DETENCIÓN?

Danai Delipetrou

Investigadora Predoctoral, Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València.

RESUMEN

El Acuerdo de la Unión Europea con Turquía que fue comunicado públicamente el 18 de marzo de 2016 y finalmente aplicado a partir del 20 de marzo de 2016, pronto creó una serie de consecuencias por su carácter ilegal. Dentro del estado turco, el Acuerdo abrió el diálogo relacionado al tema de su seguridad como país de acogida, en relación con la definición de “tercer país seguro”. La inestabilidad en el ámbito político después del intento de Golpe de Estado complicó más la situación, ya que el Gobierno declaró una serie de acciones potenciales, entre ellas el restablecimiento de la pena de muerte, a pesar de su compromiso actual con la Unión. Había una falta de garantías en cuanto a la protección de los derechos humanos, tanto por la situación interna y en relación con las personas que llegaron a Turquía a partir de ese momento. A pesar la nueva Ley 4375/2016, Grecia sigue un país que no garantiza la seguridad de los solicitantes y beneficiarios de asilo. Los Centros de acogida se convirtieron en Centros de detención, donde las personas viven bajo horribles condiciones. El frío extremo de los últimos meses es otro obstáculo más y las vidas de las personas corren peligro. Últimamente Turquía amenaza con la suspensión del Acuerdo y la UE decidió reforzar la presencia de la policía en las fronteras. De todas formas, mientras el Acuerdo siga en vigor, la situación de las personas refugiadas no se podrá mejorar.

ABSTRACT

The European Union- Turkey Refugee Deal, which was announced on March 18th, 2016 and finally applied from March 20th 2016, soon had consequences based on its illegal character. In Turkey, the Deal brought to debate the issue of security as a reception country, related to the definition of “third safe country”. Political instability after the failed coup made the situation more complicated, because the Government announced the restoration of the death penalty, in spite of its deal with the Union. That was the cause for a lack of guarantees of human rights protection for the Turkish population and the people who had just arrived in the country. In spite of the new Law 4375/2016, Greece still doesn't guarantee the security of asylum seekers. Reception centers were transformed into detention centers, where people live under horrible

conditions. Extreme cold has been another obstacle they have had to deal with these past months and the lives of refugees are endangered. Lately, Turkey has threatened to suspend the Deal and the EU has decided to strengthen the presence of police forces in the borders. Anyway, as long as the Deal is in force, the situation of refugees won't be able to improve.

El Acuerdo de la Unión Europea (de aquí en adelante: UE) con Turquía fue comunicado públicamente el 18 de marzo de 2016 y finalmente aplicado a partir del 20 de marzo de 2016. Dicho Acuerdo pronto creó una serie de consecuencias, ya que su carácter ilegal fue observado inmediatamente por entidades públicas y privadas griegas e internacionales. Las consecuencias en el ámbito jurídico y social afectaron a Grecia, Turquía y también la Unión Europea en su totalidad. La ley griega era a priori insuficiente en cuanto al derecho del asilo y los servicios relacionados con ello, por lo tanto, hubo una serie de cambios necesarios en la legislación nacional. Además, dichos cambios sirvieron para que Grecia fuera al paso de la legislación de la UE y su acuerdo con el Estado turco. La urgencia de la situación y la rapidez con la que se introdujeron dichos cambios resultaron en la ineficacia de la nueva ley, ya que era incompleta y no útil del todo para los fines que debería cumplir.

Cambios en la ley griega después del Acuerdo

En abril de 2016, el Parlamento griego votó la ley 4375/2016 que integró la Directiva 2013/32/UE de procedimiento común de asilo³⁰. Dicha Directiva regulaba por fin la organización y funcionamiento del Servicio de Asilo, la Autoridad de Refugiados y un Servicio de acogida e identificación³¹. Dicho documento trata temas como la estructura y los empleados de las Autoridades y Servicios anteriormente mencionados. Por otra parte, los gobiernos locales -es decir, las comunidades y los municipios- se vieron reforzados para poder afrontar las responsabilidades aumentadas tras la concentración de muchas personas en ciertas regiones³². Otro elemento innovador en comparación con el sistema anterior fue dividir el proceso de concesión de asilo en dos niveles; el Servicio de Asilo es encargado del primer nivel, mientras que la Autoridad de Refugiados, del segundo³³.

La Directiva 2013/32/UE de procedimiento de asilo define el concepto de "tercer país seguro", el cual se refiere a un Estado que ha ratificado la Convención de Ginebra de 1951 y no mantiene limitación geográfica. Turquía ha ratificado la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967, pero limita los solicitantes de asilo y su reconocimiento como tal sólo a las personas procedentes de la Unión Europea. La ley griega no nombra Turquía -ni algún otro Estado en concreto- como

³⁰ 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, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en> [acceso: 15-01-2016]

³¹ Ley 4375/2016, *Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)*, Boletín Oficial del Estado ΦΕΚ 51 Vol. Α, 3 de abril 2016

³² Ver Ley 4375/2016, op.cit., artículo 31

³³ Ibid., art. 1-8

“tercer país seguro”. Según Olga Gerovasili, la Representante del Gobierno griego, la ley no incluía una clasificación entre países seguros o no, porque cada solicitud de asilo se examina ad hoc y la seguridad o el peligro de cada solicitante de asilo en ciertos países dependía de sus razones individuales para pedirlo. Por ello, no es posible crear una lista de Estados seguros o inseguros. El 30 de marzo de 2016, durante una rueda de prensa, el Gobierno griego expresó sus dudas sobre la deseada reducción de los flujos de refugiados llegando al territorio griego. Gerovasili añadió que Grecia esperaba que Turquía adoptara todas las medidas necesarias para reducir los flujos y, sobre todo, desmontar el fenómeno de contrabando³⁴.

El Consejo de Refugiados de Grecia caracterizó la Ley 4375/2016 como “votada de prisa”, ya que la entidad consideraba que no había habido suficiente tiempo por su consultación; sí lo había habido para la escritura de los borradores, pero no para la Ley una vez completa. A pesar de que el cambio era necesario, el Consejo afirmó que ello reducía las garantías destinadas a proteger a las personas que necesitaban protección internacional. Dicha limitación no puede basarse en el Acuerdo UE-Turquía en sí, ya que éste último no implica ni justifica un incumplimiento de la totalidad de las obligaciones de las autoridades griegas, tal como se derivan de las normas de la normativa nacional, europea y el Derecho Internacional³⁵.

Sin embargo, los asuntos “técnicos” no son el único problema de la Ley en cuestión. Uno puede detectar directamente los puntos débiles de su contenido, puesto que carece de garantías sobre la protección de los solicitantes de asilo. En primer lugar, la transformación de los centros de acogida en centros de detención está confirmada y marcada por la Ley 4375/2016, como se puede ver en su artículo 38, entre otros. Además, la asistencia jurídica gratuita no es una garantía sino una “posibilidad”, en varias condiciones³⁶. Otro problema recurrente, presente aquí, es el de los menores no acompañados. La reciente Ley menciona que “normalmente no son detenidos”, frase que deja un amplio margen para posibles excepciones³⁷.

Sin embargo, uno de los aspectos más peligrosos de la Ley 4375/2016 es el amplio margen que deja cuando se trata del término “limitación de la libertad”. En concreto, el Artículo 14 de la Ley no garantiza un uso excepcional de dicha limitación de libertad, sino que se conforma con un “razonamiento real y legal”. Cabe mencionar que se dice que la limitación es “para las necesidades de completar el proceso de recepción”, otro término genérico, para el cual es fácil abusar de la posibilidad de limitar la libertad de las personas que llegan. Un potencial recurso contra la limitación de la libertad se puede llevar a cabo ante el Tribunal y, si el Juez decide que es ilegal, puede ordenar medidas alternativas, iguales a esta por la misma causa. Es comprensible que el proceso descrito requiera mucho tiempo y cierta información que no siempre está disponible para los solicitantes de asilo, por lo que el resultado no se altera; la mayoría de las personas que llegan a Grecia están privadas de su libertad.

Pocos meses después, a principios de julio de 2016, la Ley 4403/2016 incorporó ciertos artículos regulados por la Directiva 2013/34/UE en la legislación

³⁴AVGI, *Ολγα Γεροβασίλη: Δεν αναγνωρίζεται η Τουρκία ως ασφαλής τρίτη χώρα για πρόσφυγες*, 30 de marzo 2016, accesible en: <http://www.avgi.gr/article/10842/6403872/olga-gerobasile-den-anagnorizetai-e-tourkia-os-asphales-trite-chora-gia-pro#> [acceso: 04-12-2016]

³⁵GREEK COUNCIL FOR REFUGEEES (GCR), *Οι Παρατηρήσεις του ΕΣΠ επί του Νόμου 4375/2016*, accesible en: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/551-oi-paratiriseis-tou-esp-epi-tou-nomou-4375-2016?highlight=WzQzNzUsMjAxNiwiNDM3NSAyMDE2Il0=> [acceso: 04-12-2016]

³⁶ Ver Ley 4375/2016, op.cit., Art. 40, Párrafo 7

³⁷ Ibid., Article 46, Párrafo 9b

nacional. Dicha Ley introdujo una serie de cambios en la Ley 4375/2016 anteriormente analizada, pero no en cuestiones de gran importancia o influencia en la situación actual. De hecho, los cambios se referían exclusivamente a los artículos 77 a 79 y eran en su mayoría formalidades sobre la financiación del denominado Fondo de Asilo. No se realizaron otras correcciones o cambios en la presente Ley. Cabe mencionar que sus omisiones no son su único problema. Algunos procesos todavía se basan en decisiones de facto, casi "espontáneas", en lugar de seguir el procedimiento regulado por la Ley 4375/2016. Un ejemplo característico es el de la creación de Centros de Recepción, que requiere un decreto presidencial, formalidad que sólo se respetó en dos casos: el de Eleonas y la isla de Leros³⁸.

Para concluir con la Ley griega posterior al Acuerdo, el pasado 11 de octubre de 2016 se estableció un proyecto de ley para consulta pública con la finalidad de implantar una ley que integrara la Directiva 2013/33/UE. El Consejo Griego para los Refugiados criticó públicamente las autoridades griegas por haberlo atrasado más de un año, ya que dicha Directiva debería haberse integrado en la legislación nacional de los Estados Miembros hasta el julio de 2015, como tarde. El Consejo además subrayó que los solicitantes o beneficiarios de asilo quedarían atrapados en las islas griegas y sometidos bajo horribles condiciones. Después de recordar los problemas existentes, sobre todo en relación con la falta de organización, la inseguridad y la disfunción de las instituciones, el Consejo reconoció la contribución positiva del último proyecto de ley a la situación negativa existente. Entre otros ejemplos, la mayor protección de los menores acompañados y la regulación de la integración y del derecho laboral. Sin embargo, la limitación de la libertad de las personas está tan presente aquí como en los reglamentos previamente expuestos, sin garantías significativas de su libertad. Utilizando los artículos de la Ley 4375/2016 de manera analógica, el proyecto de ley no protege suficientemente a los solicitantes o beneficiarios de asilo en detención³⁹.

Turquía como tercer país no-seguro

Según la Comisión Europea, un "tercer país seguro" es aquel que establece una conexión o vínculo estrecho con el solicitante de asilo o uno en el que el mismo ha tenido la oportunidad de acogerse bajo la protección de sus autoridades. Además, deben existir motivos para considerar que este solicitante específico sea admitido o readmitido al Estado en cuestión y, por último, no deben existir motivos para considerar que el país no es un país seguro con respecto a las circunstancias particulares del solicitante de asilo. Además, los Estados miembros deben dar motivos específicos para la designación de países como "terceros países seguros", así como para la exclusión o suma de ese país. Lo que es más importante, la Comisión aclara que un país que no haya ratificado la Convención de Ginebra podría ser realmente considerado un tercer país seguro, siempre y cuando cumpla con una serie de normas establecidas por la Comisión. Sobre todo, es importante respetar el derecho internacional de los derechos humanos y el principio de no devolución⁴⁰.

³⁸ Decreto Presidencial KYA 4Δ/8484, «Σύσταση ανοιχτής Δομής Προσωρινής Υποδοχής Αιτούντων Διεθνή Προστασία στη νήσο Λέρο», Βολετίν Oficial del Estado ΦΕΚ 2177, Vol.B, 13 de julio 2016

³⁹ GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (GRC), *Παρατηρήσεις για το σχέδιο νόμου για την ενσωμάτωση της Οδηγίας Υποδοχής*, accesible en: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/609-paratiriseis-gia-to-sxedio-nomou-gia-tin-ensomatosi-tis-odigias-ypodoxis?highlight=WzQzNzUsMjAxNiwiNDM3NSAyMDE2Ii0=> [acceso: 04-12-2016]

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (presented by the Commission)*, COM(2002) 326 final, 2000/0238 (CNS), Brussels, 18 de junio 2002, Art. 26-28, Anexo I, accesible en:

Por mucho que los instrumentos europeos insisten en la validez de la caracterización de Turquía como tercer país seguro⁴¹, las organizaciones de derechos humanos afirman lo contrario. Human Rights Watch hace hincapié en el hecho de que Turquía excluye a los no europeos de la condición de refugiado, por lo que ningún ciudadano sirio, iraquí o afgano que regrese al Estado tendría la condición de refugiado. En cuanto al respeto del principio de no devolución, la ONG recuerda el cierre de las fronteras de Turquía a decenas de miles de sirios, justo cuando la UE estaba declarando el Acuerdo de las dos⁴². Por otra parte, una investigación realizada por Amnistía Internacional cerca de la frontera sur del país, demostró que desde mediados de enero de 2016 hubo expulsiones masivas diarias de grupos de sirios, práctica que era un "secreto", según los testimonios recogidos por la organización⁴³.

La ONG CEAR, por su parte, usa el argumento del Gobierno griego sobre la individualidad de las circunstancias en relación con cada solicitud de asilo para acentuar que esto implica que no hay países a priori seguros, ya que la generalización del término podría poner a los solicitantes y beneficiarios de asilo en el riesgo de ser discriminados e incluso expulsados. También analiza el significado real de un país tercero seguro, que incluye la aplicación práctica de la Ley, el respeto a los derechos humanos o la inexistencia de persecución o daño grave por las razones que dan lugar al reconocimiento de la protección internacional⁴⁴. Dicha definición supone una evaluación a priori de dichas normas y derechos antes de pasar a cualquier expulsión individual, y mucho menos a las masivas, que normalmente son el caso.

Tan sólo unos días después del Acuerdo de la UE y Turquía, el Viceministro de Política de Inmigración de Grecia, Giannis Mouzalas, trató de crear una atmósfera más tranquila, siendo bastante moderado o incluso crítico frente la posición de las ONG sobre el asunto, en un intento por evitar conflictos. Tanto en una serie de entrevistas como en sus declaraciones en el Parlamento, Mouzalas insistió en que los ciudadanos sirios gozan de protección en Turquía y que en realidad alcanza los estándares europeos, incluyendo el acceso al empleo ya la educación. Abordó el clima creado como "hipócrita" e incluso nombró a Amnistía Internacional y le echó la culpa por ello, mientras afirmaba que no se había denunciado ninguna violación masiva de los derechos de los sirios en Turquía⁴⁵.

La alternativa a que Turquía fuese un tercer Estado seguro sería que se ajustara al principio de "primer país de asilo", lo que significa que el nacional sirio ya ha sido reconocido como refugiado en ese país y que todavía puede acogerse a esa protección o que goza de suficiente protección en dicho estado y también se beneficia

[http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2002/0326/COM_COM\(2002\)0326_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2002/0326/COM_COM(2002)0326_EN.pdf) [acceso: 05-12-2016]

⁴¹ News247, *H E.E. επιμένει ότι η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα*, 2 de agosto 2016, accesible en: <http://news247.gr/eidiseis/kosmos/diethnis-politiki/h-e-e-epimenei-oti-h-toyrkia-einai-asfalhs-trith-xwra.4198737.html> [acceso: 06-12-2016]

⁴² FRELICK, Bill, *Is Turkey Safe for Refugees?*, Policy Review, marzo 2016, accesible en: <http://www.policyreview.eu/is-turkey-safe-for-refugees/> [acceso: 06-12-2016]

⁴³ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 de abril 2016, accesible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> [acceso: 05-01-2017]

⁴⁴ CEAR, *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, junio 2016, accesible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf pp.49-54 [acceso: 06-12-2016]

⁴⁵ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΚΤΩΝ, *Οι αλλαγές στο νομοσχέδιο για το προσφυγικό*, 28 de marzo 2016, accesible en: <http://www.efsyn.gr/arthro/oi-allages-sto-nomoshedio-gia-prosfygiko> [acceso: 06-12-2016]

del principio de no devolución. Esta es la definición proporcionada por la Directiva sobre procedimientos de asilo 2013/32/UE, integrada en la legislación helénica a través del artículo 55 de la Ley 4375/2016. En ambos casos, la diferencia de la protección es que en el "primer país de asilo" ésta ya se ha concedido, mientras que en el "tercer estado seguro" existe para la persona como posibilidad, aunque no se aplicaran antes de partir para otro Estado o ya lo hicieron, pero su aplicación aún no se ha examinado.

Mientras Turquía no garantice los derechos humanos de los sirios o de cualquier otro nacional, conforme con el Derecho Internacional, el país no puede encajar en ninguna de las dos categorías. De hecho, es mucho más fácil descartar la del "primer país de asilo", ya que según sus datos históricos no suele conceder asilo a los nacionales sirios. Por lo tanto, Grecia sólo podría utilizar la caracterización de "país tercero seguro", pero este último sigue estando absolutamente fuera de lugar si se investigan las condiciones dentro de los terrenos turcos. Sin embargo, una vez que las autoridades consideren que Turquía cabe en cualquiera de las categorías, deben rechazar la solicitud de asilo como inadmisibles sin examinarla⁴⁶. Esto conduce, por supuesto, a un procedimiento acelerado que liberaría a las autoridades griegas de la responsabilidad de examinar el fondo de la demanda⁴⁷. Es fácil entender que Grecia tal vez utilice de forma descuidada esta posibilidad como un alivio frente al elevado número de solicitudes de asilo que llegan al país, ya que las autoridades competentes todavía no responden eficientemente a pesar de los cambios en la legislación nacional.

Human Rights Watch pone la alarma sobre la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar que los esfuerzos de "externalización" de la administración de migración no deterioren el acceso a la protección y el respeto de los derechos humanos. Uno de los ejemplos mencionados por la ONG es precisamente el reconocimiento de que las condiciones en Turquía no cumplen las normas de un "tercer país seguro" o "primer país de asilo". Dicho esto, todos los Estados miembros, Grecia incluida, deberían comprometerse a evaluar debidamente todas las solicitudes de asilo presentadas por personas que han cruzado Turquía⁴⁸. En conclusión, el hecho de que Turquía haya acogido a más de 2,5 millones de refugiados sirios no significa que hayan recibido -o que los que lleguen están a punto de recibir- suficiente protección. Aparte de las investigaciones de las ONG y de los testimonios de los refugiados, el cierre virtual de sus fronteras, así como el violento empuje hacia atrás de los sirios demuestra claramente que Turquía y la seguridad no van juntos en el tema de los refugiados. La propuesta del primer ministro turco de vulnerar el principio de no devolución para todos los refugiados, con la excepción de los sirios, debería servir como otro argumento más⁴⁹.

Reacciones y Condiciones Después del Acuerdo. ¿Mejora o Empeoramiento?

⁴⁶ ROMAN, Emanuela, et.al., *Analysis: Why Turkey is Not a "Safe Country"*, Statewatch, febrero 2016, accesible en: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf> [acceso: 06-12-2016]

⁴⁷ CEAR, *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*, op. cit., págs.50-51

⁴⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, *EU Policies Put Refugees At Risk*, 23 de noviembre 2016, accesible en: <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk> [acceso: 06-12-2016]

⁴⁹ MARX, Reinhard, *Legal Opinion on the admissibility under Union law of the European Council's plan to treat Turkey like a "safe third state"*, Pro Asyl, 14 de marzo 2016, págs.10-13, accesible en: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160315_legal_opinion_by_dr_marx_turkey_is_no_safe_third_state.pdf [acceso: 06-12-2016]

A pesar de los esfuerzos de la UE y de sus instrumentos para crear y, sobre todo, demostrar unos resultados bastante positivos del Acuerdo, los resultados reales demuestran claramente lo contrario. La transformación de los centros de acogida a centros de detención significó también un cambio de condiciones y la permanencia indefinida y arbitraria de miles de personas que no obtuvieron ninguna información sobre su situación o su futuro. La única iniciativa real con respecto a dichos espacios fue la adoptada en enero de 2017 por las ONG Save the Children y PRAKSIS. Ambos colaboraron para crear un espacio creativo para los niños de refugiados y migrantes que residen en centro VIAL de Chios. Lamentablemente, esto fue el único movimiento positivo entre su insoportable día a día.

El Pacto fue el protagonista de conversaciones y diálogos variados: legales, políticos, morales y sociales, por nombrar algunos ejemplos. Todos los análisis abiertos no podían dejar intacto el Acuerdo; desde los comunicados de prensa hasta los informes y denuncias oficiales ante las instituciones de la Unión Europea, sólo ha habido una retroalimentación negativa sobre el Acuerdo. Sin embargo, contra todo pronóstico, no era el lado de la UE, sino el turco que avisó por primera vez sobre una denuncia potencial del Acuerdo. Esto todavía está en una fase hipotética y de momento su futuro no se sabe.

La posición de la UE después del Acuerdo

La UE y, en concreto, la Comisión han mantenido una posición bastante optimista con respecto a Turquía y el Acuerdo entre ambas. Frans Timmermans, el Primer Vicepresidente de la Comisión, hizo una primera evaluación un mes después de la entrada en vigor del Acuerdo. Afirmó que las personas que llegaban ya habían entendido que no deberían recurrir a los traficantes. Añadió que, a pesar de los primeros resultados positivos, la Comisión mantendría su implicación en el asunto, de modo que todos los elementos de la Declaración se alcanzaran plenamente⁵⁰. Este último incluye el proceso de liberalización de visados, los proyectos realizados para los refugiados en Turquía y el cumplimiento del derecho de la UE y las leyes internacionales. La primera devolución tuvo lugar el 4 de abril y, en el primer mes, hubo un total de 325 personas devueltas a Turquía.

Durante este período, la Comisión siguió garantizando la legalidad del proceso, conforme con el Derecho Europeo e Internacional. En su Comunicado de Prensa del 20 de abril, destaca la participación de FRONTEX y la participación de 318 oficiales y 21 expertos en readmisión al proceso de regreso. Hasta esa fecha, 103 sirios fueron devueltos a la UE desde Turquía, siguiendo la regla "uno por uno" del Acuerdo. Las primeras conclusiones de este informe detectaron un "buen progreso" logrado gracias al Estado griego y turco y su cooperación con la Comisión y las instituciones de la UE⁵¹. Dichas palabras de progreso casi suenan irónicas frente a la realidad.

El segundo informe de la Comisión se publicó el 15 de junio de 2016 y menciona que el Acuerdo había comenzado a ser fructífero a pesar de los desafíos

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Press Release - Managing the Refugee Crisis: Commission reports on implementation of EU-Turkey Statement*, Brussels, 20 de abril 2016, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1444_en.htm [acceso: 11-12-2016]

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2016) 231 final*, Bruselas, 20 de abril 2016, accesible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf [acceso: 11-12-2016]

que se planteaban. El número de refugiados que llegaban a las islas griegas desde el 1 de mayo bajó a las 47 llegadas diarias aproximadamente, mientras que antes del Acuerdo había 1.740 llegadas diarias. Desde el 20 de abril y hasta la publicación del segundo informe, 462 personas fueron devueltas a Turquía. El informe subraya que los retornos son más lentos de lo esperado, ya que el número de solicitudes de asilo aumentó bastante, pero no había suficientes expertos en asilo para tratar con ellos; desplegarles y entrenarles requería tiempo, lo cual no ayudó a acelerar el proceso.

Por supuesto, la Comisión también detectó problemas, sobre todo en relación con el funcionamiento de los "hotspots". Se supone que estos últimos son "adaptados para facilitar la devolución rápida a Turquía desde las islas", sin embargo, después del Acuerdo ya eran Centros de detención en vez de acogida. A pesar de esto, la Comisión sólo menciona la limitada capacidad de los centros como problema, debido a las 1.000 personas de más dentro del espacio disponible. Junto con sus directivas a Grecia, la Comisión exigió que aumentara su capacidad para poder dedicarse a la valoración individual de las solicitudes de asilo y las apelaciones y así decidir sobre el concepto de "tercer país seguro". Además, se suponía que el país aceleraría las devoluciones, aumentaría la capacidad de recepción en los centros de las islas y garantizaría coordinación, seguridad y unos servicios adecuados dentro de ellos.

El tercer Informe es el primero que se publicó después del intento de Golpe de Estado, el 28 de septiembre de 2016. La UE expresa abiertamente su apoyo, junto con el recordatorio de que Turquía debe respetar el estado de derecho, a pesar de la inestabilidad y la preocupación. Dicho esto, se explica que los oficiales turcos presentes en las islas griegas fueron llamados de irse de ellas después de los acontecimientos del 15 de julio, pero no habían regresado en el momento en que se publicó el informe. Las actividades de readmisión y devolución se interrumpieron temporalmente en el período posterior al intento de golpe, pero volvieron a empezar entre fines de agosto y principios de septiembre. Dado que los oficiales estaban ausentes de las islas, las autoridades turcas pasaron a ser directamente encargadas de la coordinación de allí. La Comisión ha vuelto a ser positiva y ha mencionado que el ritmo de las devoluciones después de agosto era el deseado y que Turquía debía asegurarse de que se mantuviera a esas alturas⁵².

En noviembre de 2016, el Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos, dijo que todos los Estados habían logrado avances y que debían mantenerse a través del compromiso y del respeto de sus obligaciones. Agregó que había más por hacer, en relación con las llegadas a Italia y los miles de refugiados que estaban atrapados en Grecia. En un Comunicado de Prensa publicado el 9 de noviembre de 2016, se mencionó que había aproximadamente 24.000 personas de nacionalidades potencialmente reubicables en Grecia. Si se intensificaran los esfuerzos, dichas personas serían reubicadas hasta el septiembre de 2017. El mismo texto afirma que el número de sirios reubicados a la UE desde Turquía llegó a 2.217⁵³.

⁵² COMISIÓN EUROPEA, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 634 final, Bruselas, 28 de septiembre 2016, accesible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf [acceso: 11-12-2016]

⁵³ COMISIÓN EUROPEA, *European Commission-Press Release - Relocation and Resettlement: Member States need to sustain efforts to deliver on commitments*, Brussels, 9 de

El 8 de diciembre de 2016, se tomó una decisión para nada sorprendente teniendo en cuenta los informes y comentarios de la Comisión, anteriormente mencionados, pero su resultado es cuestionable. La Comisión Europea presentó la cuarta Recomendación sobre las medidas específicas que Grecia debía adoptar para lograr un sistema de asilo adecuado y que funcionara bien. Desde 2011 no se volvió a transferir a Grecia ningún solicitante de asilo como ocurriría conforme al Reglamento de Dublín, ya que el Estado helénico no era seguro para los solicitantes de asilo, tal como lo confirmaron el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Comisión considera que se han realizado esfuerzos y progresos, pero la situación es complicada debido a las responsabilidades de Grecia tras el acuerdo UE-Turquía. Además, tras el de facto cierre de la Ruta Occidental de los Balcanes, más de 62.000 nacionales de terceros países que habían seguido rutas no regulares estaban en Grecia en diciembre de 2016.

La Comisión considera que la suspensión del Reglamento de Dublín provoca más problemas que las soluciones que ofrece. Esto es resultado de una disfunción del sistema de Schengen, debido supuestamente a que los solicitantes de asilo, conscientes de la suspensión, se reubican a partir de este cambio. Esto, a su vez, deriva en una serie de problemas en la UE y en las acciones que deberá llevar a cabo para su legítima reubicación. Para restablecer cierta "normalidad", la Comisión decidió reanudar el Reglamento de Dublín para las personas que entrarán al territorio griego a partir del 15 de marzo de 2017. Supuestamente, las instituciones han detectado un aumento en la capacidad de acogida del país, el alojamiento de los grupos vulnerables y la capacidad del Servicio de Asilo y de las oficinas correspondientes. Se añade que se han hecho pasos para garantizar un recurso efectivo a los solicitantes de asilo frente al rechazo de su solicitud y para ofrecer educación y apoyo psicológico a las personas⁵⁴. Esto está lejos de la realidad.

Grecia después del Acuerdo: condiciones de acogida y detención

El cambio más significativo dentro del Estado helénico tras el Acuerdo de la UE con Turquía ha sido la transformación de los centros de acogida en centros de detención. Dichos centros acogían todos los refugiados que llegaron a Grecia a través de Turquía después de la entrada en vigor del Acuerdo. El resultado fue la detención arbitraria de miles de personas que llegaron a Grecia a través de Turquía. Según los informes de Amnistía Internacional, el acceso a los centros de detención (entre ellos, el de Moria en Lesbos es el ejemplo más importante) está controlado tanto por el Ejército como por la Policía. Hasta el abril 2016, aproximadamente 3.150 personas estaban en el centro de detención de Moria, que estaba vallada en su exterior⁵⁵. Hay que aclarar que los refugiados que se encontraban en los centros antes del acuerdo UE-Turquía mantuvieron su libertad de circulación, lo que creó otra discriminación, esta vez entre los mismos refugiados.

noviembre 2016, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3614_en.htm [acceso: 11-12-2016]

⁵⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Fact Sheet, Questions & Answers: Recommendation on the conditions for resuming Dublin transfers of asylum seekers to Greece*, Brussels, 8 de diciembre 2016, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4253_en.htm [acceso: 11-12-2016]

⁵⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal*, 7 de abril 2016, accesible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/> [acceso: 25-12-2016]

Otro ejemplo de un Centro de Detención y sus consecuencias es VIAL en la isla de Chios. Este último era una fábrica de aluminio abandonada y convertida en centro de detención. Las condiciones allí eran inaceptables. De hecho, según las afirmaciones de un activista, el centro "hizo que la prisión pareciera un hotel de cinco estrellas". Aparte de su superpoblación, el centro de VIAL carecía de lo más fundamental: alimentos, medicinas y condiciones de higiene básicas. Los informes que recogen el hallazgo de animales pequeños y gusanos en la comida no son una exageración. No se proporcionaron mantas para combatir el frío, lo que era aún más grave en los casos de mujeres embarazadas, bebés y menores acogidos allí. Todas las personas tenían acceso limitado a servicios y apoyo, no tenían acceso a asistencia legal y apenas había información sobre su situación o su futuro⁵⁶.

El Centro en cuestión acogía a personas que debían vestirse con ropa y zapatos improvisados para sobrevivir⁵⁷. Dos médicos estaban a cargo de todas las personas, mientras a muchos voluntarios se les negó la entrada. A pesar de las alegaciones de las autoridades griegas de que todas las solicitudes de asilo eran examinadas por separado y cuidadosamente, la realidad demuestra lo contrario. Entre los informes publicados por Amnistía Internacional se encuentran los testimonios de los refugiados sirios, que indican claramente que, al llegar a la isla griega de Leros, expresaron formalmente su intención de buscar protección internacional en el Estado helénico; dicha intención fue ignorada por completo e ilegalmente. Las mismas personas confirman que ni retiraron sus solicitudes ni fueron enviadas voluntariamente a Turquía⁵⁸.

La acumulada evidencia del mal funcionamiento condujo a la inevitable consecuencia de las reacciones dentro de la zona, especialmente a partir del verano de 2016. A principios de septiembre, hubo una serie de movilizaciones pacíficas, donde los residentes de los centros pidieron ser trasladados a Atenas y luego a Europa, a sus destinos iniciales. También subrayaron sus condiciones de vida y el hecho de que estaban atrapados dentro de las islas⁵⁹. Un mes después, las personas que residían en el centro VIAL, impidieron la entrada al personal del Servicio de Asilo y el de las ONG. El motivo de su queja fue el proceso excesivamente lento de las autoridades para examinar sus solicitudes de asilo, por lo que algunos de ellos habían estado esperando más de siete meses en el centro de detención⁶⁰. La palabra más usada a lo largo de las movilizaciones es lo que más falta les hacía: "libertad".

Desafortunadamente, Chios permaneció en el centro de los eventos relacionados con los refugiados, incluso después de las movilizaciones anteriormente

⁵⁶ INDEPENDENT, *The Chios Hilton: inside the refugee camp that makes prison look like a five-star hotel*, Chios, 22 de abril 2016, accesible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/the-chios-hilton-inside-the-refugee-camp-that-makes-prison-look-like-a-five-star-hotel-a6996161.html> [acceso: 03-01-2017]

⁵⁷ THE TOC, *Independent στη Χίο: Στη ΒΙΑΛ η φυλακή μοιάζει με ξενοδοχείο πέντε αστέρων*, 23 de abril 2016, accesible en: <http://www.thetoc.gr/koinwnia/article/independent-sti-xio-sti-bial-i-fulaki-moiazei-me-ksenodoxeio-pente-asterwn> [acceso: 03-01-2017]

⁵⁸ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Greece: Evidence points to illegal forced returns of Syrian refugees to Turkey*, 28 de octubre 2016, accesible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/greece-evidence-points-to-illegal-forced-returns-of-syrian-refugees-to-turkey/> [acceso: 03-01-2017]

⁵⁹ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΚΤΩΝ, *Ειρηνικές διαμαρτυρίες προσφύγων σε Χίο και Λέσβο*, 1 de septiembre 2016, accesible en: <http://www.efsyn.gr/arthro/eirinikes-diamartyries-prosfygon-se-hio-kai-lesvo> [acceso: 03-01-2017]

⁶⁰ ΕΡΤ, *Χίος: Μπλόκαραν πρόσφυγες και μετανάστες τη ΒΙΑΛ ζητώντας να «τρέξουν» οι αιτήσεις ασύλου*, 20 de octubre 2016, accesible en: <http://www.ert.gr/chios-blokaran-prosfyges-metanastes-ti-vial-zitontas-na-trexoun-etisis-asylou/> [acceso: 03-01-2017]

mencionadas. De hecho, a finales de noviembre de 2016, un grupo de extrema derecha atacó el campamento de Souda, tirando molotov y rocas, dejando al menos dos heridos y aproximadamente 100 personas más que negaron volver a entrar en el campamento⁶¹. Su argumento era que su seguridad no estaba garantizada, así que preferirían quedarse fuera en el frío que regresar al campamento. A pesar de la presencia de la policía en la isla, los activistas informaban de la ausencia total de consecuencias para los responsables del ataque, lo que podría dar lugar a una serie de nuevos incidentes⁶². Esas expresiones de violencia xenófoba eran sólo el principio y otra causa más del miedo y la incertidumbre de las personas.

Sin embargo, los propios refugiados no tienen el monopolio en cuanto a las concentraciones y movilizaciones. Estas últimas se han extendido a las autoridades, sobre todo los gobiernos locales, que están directamente afectados por la inestabilidad de la situación. Un ejemplo reciente es el del área de Thermi. El municipio planteó la cuestión de las estructuras de refugiados y sus condiciones indecentes de vida, junto con la necesidad de tomar medidas inmediatas. El alcalde indicó claramente que, si su petición sobre las condiciones de vida en el campo de refugiados de Kordogianni no se tomara en cuenta, el municipio adoptaría medidas, avisando que habría movilizaciones⁶³.

Como si los problemas legales y sociales no fueran suficientes, las personas que se encontraban en Grecia a partir del noviembre de 2016, tuvieron que hacer frente al clima de frío extremo. Las calles y el transporte se enfrentaban a obstáculos, por no hablar de los aproximadamente 200 refugiados de Chios que residían en campamentos de verano al aire libre en Souda⁶⁴. Como forma de quejarse de la helada, los solicitantes y beneficiarios de asilo bloquearon pacíficamente el tráfico en las carreteras alrededor del centro de Oreokastro⁶⁵. En cuanto a Chios, a pesar del frío, no había electricidad dentro de los centros de detención. Esto último llevó a una serie de medidas de desesperación de las personas detenidas, que incluso arriesgaron sus vidas por la construcción de peligrosos dispositivos de calefacción improvisados.

Mientras tanto, el municipio siguió presentando quejas y alegó que no era su responsabilidad ni la de sus residentes pagar la calefacción de los refugiados. A pesar de la iniciativa de ACNUR de instalar dispositivos de calefacción, la ausencia de un acuerdo sobre quién se encargaría del coste, dio lugar a la misma situación anterior. Los carteles con el mensaje "en Aleppo hay electricidad" y que las personas lo necesitaban igual en Chios fueron sólo el comienzo de una serie de quejas, con los residentes comparando su tratamiento con el de los animales. La falta de agua llevó a

⁶¹ THE GUARDIAN, *Far-right group attacks refugee camp on Greek island of Chios*, 18 de noviembre 2016, accesible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/18/far-right-group-attacks-refugee-camp-greek-island-chios> [acceso: 04-01-2017]

⁶² AL JAZEERA, *Greece: Souda refugee camp on Chios island attacked*, 18 de noviembre 2016, accesible en: <http://www.aljazeera.com/news/2016/11/greece-souda-refugee-camp-chios-island-attacked-161118174747457.html> [acceso: 05-01-2017]

⁶³ ΕΡΤ, *Απειλούν με κινητοποιήσεις στο Δήμο Θέρμης για τους πρόσφυγες*, 10 de noviembre 2016, accesible: <http://www.ert.gr/578834-2/> [acceso: 05-01-2017]

⁶⁴ ΑΘΗΝΑ 9,84, *Προβλήματα στο ορεινό οδικό δίκτυο της δυτικής και κεντρικής Μακεδονίας λόγω παγετού*, 30 de noviembre 2016, accesible en: <http://www.athina984.gr/2016/11/30/provlimata-sto-orino-odiko-diktyo-tis-dytikis-ke-kentrikis-makedonias-logo-pagetou/> [acceso: 05-01-2017]

⁶⁵ ΙΕΦΙΜΕΡΙΔΑ, *Πρόσφυγες διαμαρτύρονται στο Ωραιόκαστρο για τον παγετό στο κέντρο φιλοξενίας*, 16 de diciembre 2016, accesible en: <http://www.iefimerida.gr/news/307855/prosfyges-diamartyrontai-sto-oraiokastro-gia-ton-pageto-sto-kentro-filoxenias#ixzz4UuEFmuTX> [acceso: 05-01-2017]

más concentraciones y marchas, que culminaron con huelgas de hambre a finales de diciembre de 2016⁶⁶.

Derechos Humanos contra del Acuerdo del 18 de marzo

Las numerosas vulneraciones de los derechos humanos en el marco del Acuerdo UE-Turquía no han podido permanecer sin una reacción de diversas entidades en defensa de los derechos humanos. Para empezar, la Campaña de Asilo de Grecia, formada por distintas organizaciones⁶⁷, denunció el Pacto ante el Gobierno griego. Sus argumentos incluyeron la ilegalidad del acuerdo, su falta de equidad y eficacia y, sobre todo, la gran responsabilidad que otorgaba a Grecia. El país no sólo no estaba preparado para este peso, sino también insuficiente en cuanto a los procesos y las condiciones dentro de los centros de recepción / detención. Por todo lo anterior, dicha Campaña pidió al Gobierno que respetara la legalidad y garantizara los derechos de las personas que llegaran⁶⁸.

La Institución Nacional de Derechos Humanos también publicó un informe sobre las lagunas del Acuerdo y las ambigüedades, lo que podría provocar problemas interpretativos y prácticos. La Institución también expresó su temor respecto a Grecia para hacer frente al Acuerdo, dado que era probable que condujera a una vulneración de los derechos humanos. Además, avisó a la UE a tener cuidado y no pasar toda la responsabilidad legal y moral con respecto a los refugiados a un solo estado -en este caso Grecia. La única manera de que la Unión evite socavar los derechos de los inmigrantes y los refugiados sería asumir una parte justa de tomar todas las medidas necesarias de protección⁶⁹.

La acción de la ONG CEAR ha sido significativa porque denunció oficialmente el Pacto ante las Instituciones de la UE. En concreto, junto con el apoyo de otras 300 organizaciones, presentó una denuncia a la Comisión en abril de 2016. Después de agotar las partes problemáticas del Acuerdo desde una perspectiva legal y práctica, la ONG solicitó que el TEDH investigara los hechos para poder evaluar el impacto del Acuerdo sobre los derechos de los refugiados y de los migrantes. También solicitó que la entidad exigiera la suspensión del Acuerdo. En lo que se refiere a la Comisión, CEAR solicitó la realización de una investigación y, lo que es más importante, presentó el Acuerdo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por incompatibilidad con el

⁶⁶ ΠΟΛΙΤΗΣ, *Απεργία πείνας και κινητοποιήσεις στον καταυλισμό της Σούδας*, 20 de diciembre 2016, accesible en: <http://www.politischios.gr/koinonia/apergia-peinas-kai-kinitopoiiseis-ston-kataylismo-tis-soydas> [acceso: 05-01-2017]

⁶⁷ Estas son: ΑΙΤΗΜΑ <http://www.aitima.gr>, ΑΡΣΙΣ – Social Organization of Support to the Youth <http://arsis.gr>, Δίκτυο Κοινωνικής Υποστήριξης Προσφύγων & Μεταναστών <http://migrant.diktio.org>, Greek Observatory of the Helsinki Agreements <https://greekhelsinki.wordpress.com>, Greek Council for Refugees <http://www.gcr.gr>, Greek Forum of Refugees <http://www.refugees.gr>, Initiative for Prisoners' Rights <http://www.tokeli.gr> [acceso en las páginas: 06-01-2017]

⁶⁸ GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (GCR), *Τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας καταγγέλλει η Καμπάνια για το Άσυλο*, 31 de marzo 2016, accesible en: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/548-ti-symfonia-e-e-tourkias-kataggellei-i-kampania-gia-to-asylo?highlight=WyJcdTAzYzNcdTAzYzVcdTAzYmNcdTAzYzZcdTAzYzldcTAzYmRcdTAzYWZcdTAzYjEiLCJcdTAzYzRcdTAzYmZcdTAzYzVcdTAzYzFcdTAzYmFcdTAzYWZcdTAzYjEiXQ> [acceso: 06-01-2017]

⁶⁹ ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ, *ΕΚΘΕΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016*, 25 de abril 2016, available at: http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf [acceso: 06-01-2017]

Derecho Europeo⁷⁰. Es importante que el documento de CEAR también ha sido apoyado por 12.134 ciudadanos que firmaron públicamente la respectiva petición⁷¹.

Para citar a la Fundación EQUO, que se unió a la petición de la CEAR, dicha acción aspiraba a enviar un mensaje a las instituciones europeas y señalar el carácter ilegal del acuerdo UE-Turquía. En su mayoría, la denuncia del Acuerdo tenía por objeto detener las expulsiones de Grecia a Turquía⁷². Amnistía Internacional también denunció el Acuerdo, subrayando que la mayoría de los solicitantes de asilo en Turquía están esperando años para que se procesen sus reclamaciones. La ONG recordó que la UE debería centrarse en la aplicación de un sistema de asilo operativo en Turquía y dejar de actuar como si este último ya existiera. Dado que las respuestas de la Unión sólo incluyen más vallas, guardias y fronteras, Amnistía Internacional solo ve más miseria y muertes en el mar por venir⁷³.

Por supuesto, también hubo organizaciones que se centraron más en grupos vulnerables y denunciaron estratégicamente el Pacto en referencia a ellos. Un ejemplo es Women's Link Worldwide, que presentó una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo contra la Comisión Europea por el peligro de las personas más vulnerables a las violaciones de sus derechos fundamentales: las mujeres y los niños⁷⁴. La organización destacó la necesidad de poner los intereses de las personas por encima de los intereses económicos y políticos⁷⁵. Siguiendo el mismo modelo, el Defensor del Pueblo Griego se centró en los derechos de los menores no acompañados, junto con los de los migrantes y los refugiados. La entidad advirtió la necesidad de salvaguardar los derechos que se les garantiza. Aparte de la necesidad urgente de reforzar las condiciones de acogida, el Defensor del Pueblo propuso su traslado inmediato a los Estados miembros de la UE⁷⁶.

Aunque las declaraciones y reacciones anteriormente mencionadas podrían llevar a la conclusión de que la UE podría potencialmente retirar el Acuerdo con Turquía, ha sido al revés, especialmente a partir de octubre de 2016. El Gobierno turco no parecía satisfecho con las directrices de la Unión Europea en relación con las leyes

⁷⁰ CEAR, *CEAR denuncia junto a 300 organizaciones el acuerdo UE-Turquía*, 4 de mayo 2016, accesible en: <https://www.cear.es/cear-denuncia-junto-a-mas-300-organizaciones-el-acuerdo-ue-turquia/> [acceso: 06-01-2017]

⁷¹ CEAR, *Detengan las expulsiones de refugiados y retiren el acuerdo con Turquía*, change.org, accesible en: <https://www.change.org/p/comisi%C3%B3n-europea-detener-las-expulsiones-de-refugiados-a-turqu%C3%ADa> [acceso: 06-01-2017]

⁷² FUNDACIÓN EQUO, *Nos sumamos a la denuncia de CEAR del Acuerdo UE Turquía*, accesible en: <http://fundacionequo.es/2016/05/05/nos-sumamos-a-la-denuncia-de-cear-del-acuerdo-ue-turquia/> [acceso: 06-01-2017]

⁷³ EL MUNDO, *Amnistía Internacional denuncia que el acuerdo entre la UE y Turquía es ilegal*, Estambul, 3 de junio 2016, accesible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/03/57516d5b46163f90688b471b.html> [acceso: 07-01-2017]

⁷⁴ WOMEN'S LINK WORLDWIDE, *Women's Link denuncia a la Comisión Europea por las vulneraciones que sufren mujeres, niñas y niños por el Acuerdo entre la UE y Turquía*, 24 de noviembre 2016, accesible en: <http://womenslink.kubala.acilia.es/informate/sala-de-prensa/women-s-link-denuncia-a-la-comision-europea-por-las-vulneraciones-que-sufren-mujeres-ninas-y-ninos-por-el-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia> [acceso: 07-01-2017]

⁷⁵ PÚBLICO, *El acuerdo entre la UE y Turquía vulnera los derechos de las refugiadas*, Madrid, 5 de julio 2016, accesible en: <http://www.publico.es/sociedad/women-s-link-denuncia-acuerdo.html> [acceso: 07-01-2017]

⁷⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO GRIEGO, *Παρέμβαση Συνηγόρου του Πολίτη για τα ασυνόδευτα παιδιά, πρόσφυγες και μετανάστες*, Athens, 30 de marzo 2016, accesible en: <http://www.synigoros.gr/resources/dt-asynodeytoi-anilikoi-3032016.pdf> [acceso: 07-01-2017]

antiterroristas del Estado, que este último quería reforzar. Turquía se declaró poco dispuesta a llegar a un compromiso sobre el asunto, lo que llevó a la táctica de amenazar a la Unión a suspender su Acuerdo⁷⁷.

Por miedo a la suspensión del Pacto, la UE decidió reforzar la presencia de la policía en la frontera entre Grecia y Albania y la de Grecia y Macedonia. Según la misma información transmitida por Spiegel y reproducida por más medios, FRONTEX también estaba planeando mandar 60 empleados a la frontera entre Grecia y Macedonia, un área donde la agencia nunca se había localizado antes con un comando así⁷⁸. Aparte de la posibilidad de suspensión del Acuerdo, la UE también comenzó a examinar una posible restricción de los controles fronterizos por parte de Turquía⁷⁹. En ese momento, se suponía que la Unión estaría preparada para cualquier resultado posible, dado que los futuros pasos de Turquía no podían predecirse.

Conclusiones:

Una parte importante del problema es la percepción de los refugiados como una carga y como un problema que debe ser resuelto, cuando el problema real es la situación dentro del Estado en cuanto a su recepción y acogida. Aparte del cierre de la frontera entre Grecia y Macedonia del 8 de marzo, que desalentó a muchos sirios a llegar a Grecia, el acuerdo posterior entre la UE y Turquía del 20 de marzo fue solo el principio, demostrando una política claramente contradictoria a los derechos humanos en sí. **Este acuerdo es absolutamente contrario a la libertad de circulación de las personas y la UE las trata una vez más como si fueran objetos, aplicando el intercambio "uno por uno" para los refugiados sirios.** Dado que no todos los refugiados son sirios y que los ciudadanos iraquíes y afganos parecen seguir siendo olvidados por las instituciones y la opinión pública, existe una clara discriminación, ya que las personas se definen por su nacionalidad -o peor aún- por el dilema / clasificación de Sirios- No Sirios. La transferencia de personas a Turquía también es ilegal y vulnera el principio de no devolución, ya que su regreso a Turquía no garantiza que no habrá devolución, y mucho menos que estarán seguros en el territorio turco. Por otra parte, la Directiva de procedimientos de asilo 2013/32/UE define el concepto de "tercer país seguro europeo", que sólo puede referirse a un Estado que ha ratificado y observa las disposiciones de la Convención de Ginebra sin limitaciones geográficas. Turquía tiene la llamada limitación geográfica, lo que añade una barrera teórica junto con las innumerables deficiencias prácticas que envuelven a este acuerdo.

La parte de FRONTEX en el asunto no es ofrecer protección, como probablemente debería, sino actuar como una especie de fuerza de policía, estando presente en las instalaciones de alojamiento anteriores que, después del Acuerdo, se convirtieron en Centros de Detención. En el mar, FRONTEX no participa en operaciones de rescate, aunque si lo hubiera hecho, habría salvado muchas vidas. **En lugar de ello, la UE priorizó la prevención de las llegadas**

⁷⁷ IN.GR, *Απειλές Τσαβούσογλου για άμεση καταγγελία της συμφωνίας Τουρκίας – ΕΕ*, 3 de noviembre 2016, accesible en: <http://news.in.gr/world/article/?aid=1500112407> [acceso: 07-01-2017]

⁷⁸ NEW POST, *Φόβοι για ακύρωση της συμφωνίας Ε.Ε- Τουρκίας - Ενισχύει τα σύνορα Ελλάδας με ΠΓΔΜ και Αλβανία η Frontex*, 13 de diciembre 2016, accesible en: <http://newpost.gr/ellada/577231/spiegel-h-ee-proetoimazetai-gia-endexomenh-akyrwsh-ths-symfwnias-apo-thn-toyrkia> [acceso: 07-01-2017]

⁷⁹ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΚΤΩΝ, *Η ΕΕ προετοιμάζεται για το ενδεχόμενο ακύρωσης της συμφωνίας με την Τουρκία*, 13 de diciembre 2016, accesible en: <http://www.efsyn.gr/arthro/i-ee-proetoimazetai-gia-endehomeno-akyrwsh-tis-symfonias-me-tin-toyrkia> [acceso: 07-01-2017]

ilegales, por lo que se hizo todo lo posible por impedirlos. Sin embargo, esta táctica llevó a los refugiados a seguir rutas que no están controladas por FRONTEX, por lo que las rutas son cada vez más peligrosas que las previstas inicialmente. Ya es hora de que FRONTEX vuelva a su misión original, ya que cuenta con el equipo, el personal y la preparación para organizar con éxito las operaciones de rescate que podrían ayudar a evitar una serie de muertes trágicas por ahogamiento en el mar Mediterráneo.

El Acuerdo antes mencionado entre la UE y Turquía cambió el paisaje en las islas griegas. **La transformación de las instalaciones de acogida en centros de detención llevó a las ONG, que habían sustituido a las instituciones nacionales ausentes todo el tiempo anterior, a abandonar su actividad.** Una serie de declaraciones del Comité Internacional de Rescate, Save the Children y Médicos Sin Fronteras, entre otros muchos más, caracterizaron el acuerdo como **imprudente y peligroso**, declarando que no querían consentir indirectamente por seguir estando en las instalaciones que de repente se convirtieron en centros de detención bajo el nuevo régimen. ACNUR se quedó en las islas, cambiando sus acciones en una contribución más simple y más distante, también manteniéndose lejos de los centros mencionados. **Es obvio que el acuerdo entre la UE y Turquía no es simplemente indeseado, sino absolutamente ilegal y peligroso y ha llevado a una situación cada vez más peligrosa, por lo que debería suspenderse.** Las ONG han sido más que necesarias o importantes en las islas griegas y la decisión unánime de todas ellas debería haber alarmado a las autoridades competentes. Desafortunadamente, el día en que se escriben estas líneas finales, no se ha notado ningún cambio de opinión en la UE.

A pesar del Acuerdo con la Unión Europea, el Estado turco no puede caracterizarse a priori como seguro, especialmente con arreglo a la definición de "tercer país seguro" o "primer país de asilo". **Por lo tanto, Grecia -o cualquier otro Estado miembro- debería comprometerse a evaluar todas las solicitudes de asilo debidamente e individualmente antes de decidir devolver a las personas a Turquía.** En el caso opuesto, los solicitantes de asilo están en peligro de su bienestar e incluso su supervivencia dentro de los terrenos turcos. El intento de golpe de Estado de julio de 2015 estaba fuertemente relacionado con el término de un tercer estado seguro, lo que inevitablemente deterioraba la posición de los refugiados. Claramente el golpe y sus consecuencias fueron sólo la confirmación de los peligros del Estado. La Comisión Europea se centró en los llamados progresos del Estado helénico en materia de asilo, dando una evaluación supuestamente positiva a la situación general, en lugar de centrarse en el impacto negativo del Acuerdo UE-Turquía sobre la realidad de las personas que llegan. La Comisión declaró que la suspensión del Reglamento de Dublín para Grecia causaba cierta disfunción en el escenario de Schengen. **La decisión de la Comisión de reanudar el Reglamento para las personas que ingresan a los terrenos helénicos a partir del 15 de marzo de 2017 no se basa en datos reales, puesto que se ha afirmado reiteradamente que Grecia sigue sin estar preparada y siendo insuficiente para recibir solicitantes o beneficiarios de asilo. Está claro que, mientras el Acuerdo esté en vigor, Grecia nunca llegará a las expectativas básicas de los derechos humanos en cumplimiento del derecho nacional e internacional para garantizar la seguridad de las personas que llegan.**

En general, sobre la base de los hechos y los constantes cambios en la realidad de los refugiados en Grecia y en toda Europa, es muy difícil tener una conclusión positiva. Esta afirmación no tiene nada que ver con un posible conflicto entre filosofías optimistas o pesimistas, sino que corresponde a la historia más antigua y reciente que demuestra una pasividad e incluso un deterioro de la situación. Sin embargo, esto no significa una aceptación de la ineficiencia de la UE y la insuficiencia

de Grecia. El cumplimiento de los Estados, las iniciativas crecientes de Grecia para acoger a los refugiados y el intento personal de cada individuo de entender su drama y contribuir de cualquier manera a combatirlo, son sólo una lista rápida de propuestas. Las ONG, sin las cuales la situación será aún peor, ya están trabajando duro, incluso en sectores que no son su propia responsabilidad. La medida adecuada con respecto a dichas organizaciones sería mejorar sus acciones, tanto a través del apoyo de la UE y de los Estados, como a través de la ayuda de los individuos de todas las maneras posibles. Una combinación tan simple como la del cumplimiento de los Estados y el humanitarismo de la UE podría incluso hacer "milagros". Y, ojalá, lo hiciera.

BIBLIOGRAFÍA-FUENTES DOCUMENTALES

DOCUMENTOS EUROPEOS:

- COMISIÓN EUROPEA, *Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (presented by the Commission)*, COM(2002) 326 final, 2000/0238 (CNS), Brussels, 18 de junio 2002, Art. 26-28, Anexo I, accesible en: [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_eu_ropeenne/com/2002/0326/COM_COM\(2002\)0326_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_eu_ropeenne/com/2002/0326/COM_COM(2002)0326_EN.pdf) [acceso: 05-12-2016]
- COMISIÓN EUROPEA, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 231 final, Bruselas, 20 de abril 2016, accesible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf [acceso: 11-12-2016]
- COMISIÓN EUROPEA, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Third Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 634 final, Bruselas, 28 de septiembre 2016, accesible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf [acceso: 11-12-2016]
- COMISIÓN EUROPEA, *European Commission-Press Release - Relocation and Resettlement: Member States need to sustain efforts to deliver on commitments*, Brussels, 9 de noviembre 2016, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release-IP-16-3614_en.htm [acceso: 11-12-2016]
- COMISIÓN EUROPEA, *Fact Sheet, Questions & Answers: Recommendation on the conditions for resuming Dublin transfers of asylum seekers to Greece*, Brussels, 8 de diciembre 2016, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release-MEMO-16-4253_en.htm [acceso: 11-12-2016]
- COMISIÓN EUROPEA, *Press Release - Managing the Refugee Crisis: Commission reports on implementation of EU-Turkey Statement*, Brussels, 20 de abril 2016, accesible en: http://europa.eu/rapid/press-release-IP-16-1444_en.htm [acceso: 11-12-2016]
- 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, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en> [acceso: 15-01-2016]

DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES:

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Greece: Evidence points to illegal forced returns of Syrian refugees to Turkey*, 28 de octubre 2016, accesible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/greece-evidence-points-to-illegal-forced-returns-of-syrian-refugees-to-turkey/> [acceso: 03-01-2017]

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 de abril 2016, accesible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> [acceso: 05-01-2017]
- CEAR, *CEAR denuncia junto a 300 organizaciones el acuerdo UE-Turquía*, 4 de mayo 2016, accesible en: <https://www.cear.es/cear-denuncia-junto-a-mas-300-organizaciones-el-acuerdo-ue-turquia/> [acceso: 06-01-2017]
- CEAR, *Detengan las expulsiones de refugiados y retiren el acuerdo con Turquía*, change.org, accesible en: <https://www.change.org/p/comisi%C3%B3n-europea-detener-las-expulsiones-de-refugiados-a-turqu%C3%ADa> [acceso: 06-01-2017]
- CEAR, *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, junio 2016, accesible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe-CEAR-2016.pdf> pp.49-54 [acceso: 06-12-2016]
- ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ, *ΕΚΘΕΣΗ για τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 για το προσφυγικό/μεταναστευτικό ζήτημα υπό το πρίσμα του Ν. 4375/2016*, 25 de abril 2016, available at: http://www.nchr.gr/images/pdf/EKTHESI_PROSFYGIKO.pdf [acceso: 06-01-2017]
- FUNDACIÓN EQUO, *Nos sumamos a la denuncia de CEAR del Acuerdo UE Turquía*, accesible en: <http://fundacionequo.es/2016/05/05/nos-sumamos-a-la-denuncia-de-cear-del-acuerdo-ue-turquia/> [acceso: 06-01-2017]
- GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (GCR), *Οι Παρατηρήσεις του ΕΣΠ επί του Νόμου 4375/2016*, accesible en: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/551-oi-paratiriseis-tou-esp-epi-tou-nomou-4375-2016?highlight=WzQzNzUsMjAxNiwiNDM3NSAyMDE2II0=> [acceso: 04-12-2016]
- GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (GRC), *Παρατηρήσεις για το σχέδιο νόμου για την ενσωμάτωση της Οδηγίας Υποδοχής*, accesible en: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/609-paratiriseis-gia-to-sxedio-nomou-gia-tin-ensomatosi-tis-odigias-ypodoxis?highlight=WzQzNzUsMjAxNiwiNDM3NSAyMDE2II0=> [acceso: 04-12-2016]
- GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (GCR), *Τη συμφωνία Ε.Ε.-Τουρκίας καταγγέλλει η Καμπάνια για το Άσυλο*, 31 de marzo 2016, accesible en: <http://www.gcr.gr/index.php/el/news/press-releases-announcements/item/548-ti-symfonia-e-e-tourkias-kataggellei-i-kampania-gia-to-asylo?highlight=WyJcdTAzYzNcdTAzYzVcdTAzYmNcdTAzYzZcdTAzYzIcdTAzYmRcdTAzYWZcdTAzYjEiLCJcdTAzYzRcdTAzYmZcdTAzYzVcdTAzYzFcdTAzYmFcdTAzYWZcdTAzYjEiXQ> [acceso: 06-01-2017]
- HUMAN RIGHTS WATCH, *EU Policies Put Refugees At Risk*, 23 de noviembre 2016, accesible en: <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk> [acceso: 06-12-2016]
- WOMEN'S LINK WORLDWIDE, *Women's Link denuncia a la Comisión Europea por las vulneraciones que sufren mujeres, niñas y niños por el Acuerdo entre la UE y Turquía*, 24 de noviembre 2016, accesible en: <http://womenslink.kubala.acilia.es/informate/sala-de-prensa/women-s-link->

[denuncia-a-la-comision-europea-por-las-vulneraciones-que-sufren-mujeres-ninas-y-ninos-por-el-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia](#) [acceso: 07-01-2017]

LEGISLACIÓN GRIEGA:

- DECRETO PRESIDENCIAL KYA 4Δ/8484, «Σύσταση ανοιχτής Δομής Προσωρινής Υποδοχής Αιτούντων Διεθνή Προστασία στη νήσο Λέρο», Boletín Oficial del Estado ΦΕΚ 2177, Vol.B, 13 de julio 2016
- LEY 4375/2016, Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)», Boletín Oficial del Estado ΦΕΚ 51 Vol. A, 3 de abril 2016

RECURSOS ELECTRÓNICOS:

- ΑΘΗΝΑ 9,84, Προβλήματα στο ορεινό οδικό δίκτυο της δυτικής και κεντρικής Μακεδονίας λόγω παγετού, 30 de noviembre 2016, accesible en: <http://www.athina984.gr/2016/11/30/provlimata-sto-orino-odiko-diktyo-tis-dytikis-ke-kentrikis-makedonias-logo-pagetou/> [acceso: 05-01-2017]
- ΑΙΤΗΜΑ <http://www.aitima.gr>, [acceso: 06-01-2017]
- AL JAZEERA, *Greece: Souda refugee camp on Chios island attacked*, 18 de noviembre 2016, accesible en: <http://www.aljazeera.com/news/2016/11/greece-souda-refugee-camp-chios-island-attacked-161118174747457.html> [acceso: 05-01-2017]
- ΑΡΣΙΣ – Social Organization of Support to the Youth, <http://arsis.gr>, [acceso: 06-01-2017]
- AVGI, *Ολγα Γεροβασίλη: Δεν αναγνωρίζεται η Τουρκία ως ασφαλής τρίτη χώρα για πρόσφυγες*, 30 de marzo 2016, accesible en: <http://www.avgi.gr/article/10842/6403872/olga-gerobasile-den-anagnorizetai-e-tourkia-os-asphales-trite-chora-gia-pro#> [acceso: 04-12-2016]
- DEFENSOR DEL PUEBLO GRIEGO, *Παρέμβαση Συνηγόρου του Πολίτη για τα ασυνόδευτα παιδιά, πρόσφυγες και μετανάστες*, Athens, 30 de marzo 2016, accesible en: <http://www.synigoros.gr/resources/dt-asynodeytoi-anilikoi-3032016.pdf> [acceso: 07-01-2017]
- EL MUNDO, *Amnistía Internacional denuncia que el acuerdo entre la UE y Turquía es ilegal*, Estambul , 3 de junio 2016, accesible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/03/57516d5b46163f90688b471b.html> [acceso: 07-01-2017]
- EPT, *Απειλούν με κινητοποιήσεις στο Δήμο Θέρμης για τους πρόσφυγες*, 10 de noviembre 2016, accesible: <http://www.ert.gr/578834-2/> [acceso: 05-01-2017]
- EPT, *Χίος: Μπλόκαραν πρόσφυγες και μετανάστες τη ΒΙΑΛ ζητώντας να «τρέξουν» οι αιτήσεις ασύλου*, 20 de octubre 2016, accesible en: <http://www.ert.gr/chios-blokaran-prosfyges-metanastes-ti-vial-zitontas-na-trexoun-etisis-asylou/> [acceso: 03-01-2017]

- ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΚΤΩΝ, *Ειρηνικές διαμαρτυρίες προσφύγων σε Χίο και Λέσβο*, 1 de septiembre 2016, accesible en: <http://www.efsyn.gr/arthro/eirinikes-diamartyries-prosfygon-se-hio-kai-lesvo> [acceso: 03-01-2017]
- ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΚΤΩΝ, *Η ΕΕ προετοιμάζεται για το ενδεχόμενο ακύρωσης της συμφωνίας με την Τουρκία*, 13 de diciembre 2016, accesible en: <http://www.efsyn.gr/arthro/i-ee-proetoimazetai-gia-endehomeno-akuyrosis-tis-symfonias-me-tin-toyrkia> [acceso: 07-01-2017]
- ΕΦΗΜΕΡΙΔΑ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΚΤΩΝ, *Οι αλλαγές στο νομοσχέδιο για το προσφυγικό*, 28 de marzo 2016, accesible en: <http://www.efsyn.gr/arthro/oi-allages-sto-nomoshedio-gia-prosfygiko> [acceso: 06-12-2016]
- FRELICK, Bill, *Is Turkey Safe for Refugees?*, Policy Review, marzo 2016, accesible en: <http://www.policyreview.eu/is-turkey-safe-for-refugees/> [acceso: 06-12-2016]
- GREEK FORUM OF REFUGEES, <http://www.refugees.gr>, [acceso: 06-01-2017]
- GREEK OBSERVATORY OF THE HELSINKI AGREEMENTS, <https://greekhelsinki.wordpress.com>, [acceso: 06-01-2017]
- IEFIMERIDA, *Πρόσφυγες διαμαρτύρονται στο Ωραιόκαστρο για τον παγετό στο κέντρο φιλοξενίας*, 16 de diciembre 2016, accesible en: <http://www.iefimerida.gr/news/307855/prosfyges-diamartyrontai-sto-oraiokastro-gia-ton-pageto-sto-kentro-filoxenias#ixzz4UuEFmuTX> [acceso: 05-01-2017]
- IN.GR, *Απειλές Τσαβούσογλου για άμεση καταγγελία της συμφωνίας Τουρκίας – ΕΕ*, 3 de noviembre 2016, accesible en: <http://news.in.gr/world/article/?aid=1500112407> [acceso: 07-01-2017]
- INDEPENDENT, *The Chios Hilton: inside the refugee camp that makes prison look like a five-star hotel*, Chios, 22 de abril 2016, accesible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/the-chios-hilton-inside-the-refugee-camp-that-makes-prison-look-like-a-five-star-hotel-a6996161.html> [acceso: 03-01-2017]
- INITIATIVE FOR PRISONERS' RIGHTS, <http://www.tokeli.gr> [acceso: 06-01-2017]
- MARX, Reinhard, *Legal Opinion on the admissibility under Union law of the European Council's plan to treat Turkey like a "safe third state"*, Pro Asyl, 14 de marzo 2016, págs.10-13, accesible en: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160315_legal_opinion_by_dr_marx_turkey_is_no_safe_third_state.pdf [acceso: 06-12-2016]
- NEW POST, *Φόβοι για ακύρωση της συμφωνίας Ε.Ε- Τουρκίας - Ενισχύει τα σύνορα Ελλάδας με ΠΓΔΜ και Αλβανία η Frontex*, 13 de diciembre 2016, accesible en: <http://newpost.gr/ellada/577231/spiegel-h-ee-proetoimazetai-gia-endexomenh-akyrwsh-ths-symfwnias-apo-thn-toyrkia> [acceso: 07-01-2017]
- NEWS247, *Η Ε.Ε. επιμένει ότι η Τουρκία είναι ασφαλής τρίτη χώρα*, 2 de agosto 2016, accesible en: <http://news247.gr/eidiseis/kosmos/diethnis-politiki/h-e-e-epimenei-oti-h-toyrkia-einai-asfalhs-trith-xwra.4198737.html> [acceso: 06-12-2016]
- PÚBLICO, *El acuerdo entre la UE y Turquía vulnera los derechos de las refugiadas*, Madrid, 5 de julio 2016, accesible en: <http://www.publico.es/sociedad/women-s-link-denuncia-acuerdo.html> [acceso: 07-01-2017]

- ROMAN, Emanuela, et.al., *Analysis:Why Turkey is Not a “Safe Country”*, Statewatch, febrero 2016, accesible en: <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf> [acceso: 06-12-2016]
- THE GUARDIAN, *Far-right group attacks refugee camp on Greek island of Chios*, 18 de noviembre 2016, accesible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/18/far-right-group-attacks-refugee-camp-greek-island-chios> [acceso: 04-01-2017]
- THE TOC, *Independent στη Χίο: Στη ΒΙΑΛ η φυλακή μοιάζει με ξενοδοχείο πέντε αστέρων*, 23 de abril 2016, accesible en: <http://www.thetoc.gr/koinwnia/article/independent-sti-xio-sti-bial-i-fulaki-moiazai-me-ksenodoxeio-pente-asterwn> [acceso: 03-01-2017]
- ΔΙΚΤΥΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, <http://migrant.diktio.org>, [acceso: 06-01-2017]
- ΠΟΛΙΤΗΣ, *Απεργία πείνας και κινητοποιήσεις στον καταυλισμό της Σούδας*, 20 de diciembre 2016, accesible en: <http://www.politischios.gr/koinonia/apergia-peinas-kai-kinitopoiiseis-ston-kataylismo-tis-soydas> [acceso: 05-01-2017]

SOLICITANTES DE ASILO MENORES DE EDAD EN LA FRONTERA SUR ESPAÑOLA (MELILLA)

Nuria Ferré Trad

Investigadora. Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos-Instituto Universitario de
Estudios sobre Migraciones
Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

Resumen

A pesar de que las cifras de solicitantes de asilo llegados a la Unión Europea a través de la Ruta del Mediterráneo Occidental son inferiores a las de llegadas a través de Grecia o de Italia, durante el año 2015 y, especialmente, durante el periodo de la conocida como “crisis de refugiados”, un importante flujo de solicitantes de asilo llegó a la UE a través de Melilla. El objetivo de esta comunicación es poner de manifiesto los problemas que afrontan los solicitantes de asilo menores de edad para cruzar la frontera y una vez que han entrado en España.

En primer lugar, debido a los problemas para cruzar la frontera, frecuentemente, las familias se ven obligadas a **cruzar de manera separada**, dejando a sus hijos en manos de las redes de tráfico ilícito de personas. Una vez en Melilla, al haber cruzado los menores solos, se realizan pruebas de ADN a estas familias con el objetivo de comprobar la filiación, incluso si aportan toda la documentación probatoria necesaria (pasaportes y libros de familia). En segundo lugar, los menores extranjeros no acompañados que **solicitan asilo** en la ciudad de Melilla padecen muchas trabas para ser transferidos a los centros especializados en la Península, permaneciendo así en centros de acogida de menores de la ciudad autónoma que no reúnen las condiciones para atender las necesidades de esta población tan vulnerable. En tercer lugar, el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla (CETI) no reúne las **condiciones de acogida** de solicitantes de asilo en base a la legislación comunitaria y nacional. Numerosas entidades sociales, ACNUR y el Defensor del Pueblo han declarado que no es un centro adecuado para la acogida para menores de edad y, muy especialmente, si se trata de menores solicitantes de asilo.

ABSTRACT

Although the number of asylum seekers who arrived at the European Union through the Western Mediterranean Route is lower than that of Greece or Italy, during 2015, and especially during the period known as “refugee crisis”, an important number of asylum seekers arrived to the EU through Melilla. This work seeks to bring to light the

problems that the underage asylum seekers have to deal with to cross the border and once in Spain.

Firstly, due to the problems to cross the border, families are often forced to cross separately, leaving their children in the hands of illegal human traffic networks. Once in Melilla, families are forced to take DNA tests to prove filiation, even if they have all the necessary documents (Passports and family books). Secondly, unaccompanied underage asylum seekers in Melilla deal with many obstacles to be transferred to the specialized centers in the Peninsula, and they often remain in reception centers for minors in the autonomous city without the appropriate conditions for the needs of this vulnerable population. Thirdly, the Temporary Center for Immigrants in Melilla doesn't guarantee the reception conditions listed in the European and national law. Social organizations such as UNHCR and the Defensor del Pueblo have declared that it is not an appropriate center for the reception of underage immigrants, especially if they are asylum seekers.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	67
2. MARCO JURÍDICO APLICABLE	68
3. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SOLICITANTES DE ASILO.....	71
3.1. Situación de los MENAs en Melilla	72
3.2. El derecho de asilo de los MENAs tutelados	73
4. LA SEPARACIÓN DE FAMILIAS	74
5. MENORES DE EDAD EN EL CENTRO DE ESTANCIA TEMPORAL DE INMIGRANTES.....	76
5.1. Naturaleza jurídica.....	77
5.2. Condiciones de acogida	78
5.3. Derecho a la educación	80
6. CONCLUSIONES	81
7. BIBLIOGRAFÍA.....	82

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya décadas que los numerosos conflictos armados, catástrofes humanitarias y otras causas, están generando un cada vez más elevado número de desplazamientos de personas que se ven forzadas a huir para salvar sus vidas. En cuanto a la UE, las llegadas no se desbordaron hasta mediados del año 2015. Con independencia de la deficiente respuesta de la UE ante la situación creada; interesa aquí y ahora prestar atención a los menores de edad, especialmente vulnerables debido a su doble condición de niños y de solicitantes de protección internacional.

En 2015, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se presentaron 98.400 solicitudes de asilo, a nivel global, por menores extranjeros no acompañados o separados⁸⁰. Se trata de la cifra más elevada desde que el organismo empezó a recoger datos en el año 2006⁸¹. Por otro lado, a principios del año 2016 más de 10.000 niños refugiados desaparecieron durante su tránsito por la Unión Europea⁸².

En relación a la situación en España, según el ACNUR, durante los primeros nueve meses de 2016, llegaron a la frontera sur española (Islas Canarias, Ceuta, Melilla y costas andaluzas) un total de 9.148 personas, de las cuales 3.702 llegaron por Ceuta y Melilla, y 5.446 llegaron por vía marítima. Interesa destacar que 48 personas murieron en el mar en esa zona del Mediterráneo Occidental durante el mismo periodo. Un 26% de todas esas llegadas eran menores de edad: un 18% llegó por vía terrestre y un 8% por vía marítima⁸³.

En cuanto a las cifras oficiales, cabe destacar que los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior corresponden al año 2014: 17 menores extranjeros no acompañados (MENAs) solicitaron protección internacional en España⁸⁴. En el año 2015, según cifras del Defensor del Pueblo, fueron 25 MENAs los que solicitaron protección internacional en España⁸⁵.

Pese a que las solicitudes de asilo en Melilla durante el año 2016 descendieron hasta la cifra de 2.300, frente a las 6.336 del 2015, la Ciudad Autónoma es el segundo punto

⁸⁰ Los términos “no acompañado” y “separado” hacen referencia a diferentes realidades a las que se hará mención en el “2. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SOLICITANTES DE ASILO”.

⁸¹ ACNUR, “Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir”, Ginebra, 2016, p. 8.

⁸² SAN PEDRO, P., “España suspende en la respuesta a la crisis mundial de desplazados”, OXFAM INTERMÓN, 2016, p. 22; Parlamento Europeo, “10.000 niños refugiados y migrantes desaparecidos”, 20 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20160419STO23927/10.000-ni%C3%B1os-refugiados-y-migrantes-desaparecidos> 20/04/2016 [Consultado el 18/01/2017].

⁸³ ACNUR, “Spain Arrivals Dashboard (January-September 2016)”, disponible en: <http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=199>

⁸⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR, “Asilo en cifras. 2014”, España, 2015, p. 58.

⁸⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO, “Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, Madrid, 2016, p. 73.

de entrada a la UE más utilizado por la población que huye del conflicto de Siria⁸⁶. Así, se va a analizar qué es lo que ocurre con los menores de edad solicitantes de asilo que llegan a Melilla. En primer lugar, se expondrá sucintamente el marco jurídico aplicable a los menores de edad. En segundo lugar, se analizará la situación de los MENAs solicitantes de protección internacional en Melilla. En tercer lugar, se hará referencia a un hecho que viene ocurriendo en la ciudad que consiste en que algunas familias de refugiados se ven obligadas a separarse, al entrar en España y una vez en el territorio español. Por último, se hará referencia a las condiciones de acogida del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla en relación a cómo afectan a los menores de edad que ahí residen.

2. MARCO JURÍDICO APLICABLE

En esta sección se va a presentar brevemente cual es el marco jurídico en relación a los derechos de los menores de edad. El primer instrumento que hay que tener en cuenta a nivel internacional es la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño⁸⁷ (en adelante: CDN). Lo más relevante de este instrumento es el principio del interés superior del menor, recogido en el artículo 3, por el que los Estados adquieren la obligación de cuidar y proteger a todos los niños en su jurisdicción para garantizar su bienestar⁸⁸. Este principio es el fundamento más relevante de protección de los derechos del niño⁸⁹.

Interesa también el artículo 22 CDN, en el que se establece que los niños refugiados tendrán que recibir una protección especial. De este artículo se desprende lo siguiente: en primer lugar, que no se puede negar el acceso a menores no acompañados y separados a un territorio cuando estos deseen solicitar protección internacional. En segundo lugar, se debe dar prioridad a las solicitudes formuladas por menores de edad tratando de que se resuelvan de manera rápida. En tercer lugar, las entrevistas deben ser realizadas por personal formado en materia de asilo⁹⁰.

La CDN no contiene ningún precepto específico sobre menores extranjeros no acompañados, sin embargo, se entiende que todas sus disposiciones son aplicables a los mismos. Así, el Comité de los Derechos del Niño (en adelante: el Comité) ha considerado que es una cuestión de especial relevancia, y en el año 2005 publicó su

⁸⁶ “Melilla sigue siendo la segunda ruta más usada por los refugiados sirios para llegar a Europa” ABC, Agencia EFE, 13/12/2016. Disponible en: http://www.abc.es/sociedad/abci-melilla-sigue-siendo-segunda-ruta-mas-usada-refugiados-sirios-para-llegar-europa-201612131942_noticia.html [Consultado el 18/01/2017].

⁸⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

⁸⁸ TRINIDAD NÚÑEZ, P., “El ordenamiento jurídico internacional como marco esencial de protección de los menores de edad extranjeros no acompañados”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 100, 2012, p. 60.

⁸⁹ CARMONA LUQUE, R., *La Convención sobre los Derechos del Niño. Instrumento de Progresividad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 113.

⁹⁰ EDWARDS, A., “Las dimensiones de edad y género en el derecho internacional de refugiados”, en Feller, E., Türk, V., y Nicholson, F. (eds), *Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Icaria Editorial, Barcelona, 2010, p. 87.

Observación General número 6⁹¹, sobre el trato a los MENAs, y donde puso de manifiesto que la cifra de menores no acompañados o separados estaba aumentando⁹².

En cuanto al derecho internacional de refugio, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (en adelante: Convención de Ginebra de 1951) en su artículo 1. A (2), donde recoge la definición de refugiado, no incluye como motivo para solicitar protección internacional la edad. Por lo que se puede afirmar que el Derecho internacional de los derechos humanos, mediante la CDN junto con sus protocolos facultativos, ha logrado un mayor avance en los derechos de los menores de edad, en comparación a los instrumentos del derecho de los refugiados⁹³.

En el ámbito regional europeo, en el marco del Consejo de Europa, hay que tener en cuenta el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante: Convenio Europeo de Derechos Humanos). En relación a los MENAs, no se ha desarrollado ningún instrumento específico, por lo que habrá de aplicarse el CEDH en lo relacionado a esta materia⁹⁴. Por ello, es importante destacar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre la que se pueden mencionar los siguientes asuntos: SSTEDH Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica (app. 13178/03) de 12 de octubre de 2006, Rahimi c. Grecia (app. 8687/08) de 5 de julio de 2011 o Tarakhel c. Suiza (app. 29217/12) de 4 de noviembre de 2014, entre otros.

En el ámbito de la UE, el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 30 de marzo de 2010 (en adelante: CDFUE) recoge los derechos del niño. Asimismo, en relación a los solicitantes de protección internacional, hay que tener en cuenta los instrumentos jurídicos que componen el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)⁹⁵. En cuanto al tratamiento de los MENAs, en el marco jurídico de la

⁹¹ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, “Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6)”, septiembre de 2005.

⁹² TRINIDAD NÚÑEZ, P., “El ordenamiento jurídico internacional...”, *op. cit.*, p. 56.

⁹³ EDWARDS, A., “Las dimensiones de edad y género...”, *op. cit.*, p. 63-64.

⁹⁴ LÓPEZ ULLA, J.M. y VALLETE, M. F., “The Council of Europe and the migration of unaccompanied children. Jurisprudence of the European Court of Human Rights and recommendations of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly”, en SENOVILLA HERNÁNDEZ, D. y LAGRANGE, P. (Eds.), *The legal status of unaccompanied children within international, European and national frameworks. Protective standards vs. Restrictive implementation*, 2011, p. 36.

⁹⁵ El SECA está compuesto por el siguiente paquete legislativo: Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, Directiva 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, 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 y

UE, no ha recibido la regulación deseable⁹⁶, siendo el único instrumento normativo dedicado a esta cuestión la Resolución del Consejo 97/C 221/03, de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros. Destaca asimismo la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 6 de mayo de 2010 sobre el Plan de acción sobre los menores no acompañados, 2010-2014 (en adelante: el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014)). Otra disposición aplicable es el artículo 10 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (en adelante: Directiva de Retorno), sobre la expulsión y retorno de los MENAs. Así, en palabras de TRINIDAD NUÑEZ, P.: *“más allá de las normas, las actuaciones y medidas conjuntas de los socios de la Unión Europea puede decirse que se dirigen más a la prevención de la inmigración ilegal de menores de edad, que a la protección de los derechos de estos últimos”*⁹⁷.

En cuanto al ámbito nacional, habría que tener en cuenta los artículos 38 (derechos de la familia y del niño) y 13 (derecho de asilo) de la Constitución Española (CE). También hay que mencionar la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en la que se desarrolla el ya citado principio del interés superior del menor y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en la que se hace referencia a los menores extranjeros.

Por otro lado, en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante: LOEx), se regula lo referente a los MENAs, en su artículo 35, disposición desarrollada por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (en adelante: ReLOEx) en su Capítulo III del Título XI (artículos 189 y siguientes). En cuanto al derecho de asilo, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (en adelante: Ley de Asilo), se refiere a los menores y a los menores extranjeros no acompañados en sus artículos 47 y 48.

Sobre los menores extranjeros no acompañados, hay que citar la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (en adelante: Protocolo MENAS), donde

el 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.

⁹⁶ LAGEOT, C. y SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., “Unaccompanied Minors within the European Union legislative Framework”, en SENOVILLA HERNÁNDEZ, D. y LAGRANGE, P. (eds.), *The legal status of unaccompanied children...op. cit.*, p. 23.

⁹⁷ TRINIDAD NUÑEZ, P., “El ordenamiento jurídico internacional...”, *op. cit.*, p. 84.

conviene mencionar que en su apartado primero⁹⁸ del capítulo I se establece que a pesar de ser vinculante para las instituciones del Estado que lo suscriban, debería de ser completado con protocolos territoriales. Sin embargo, en la Ciudad Autónoma de Melilla no existe ningún protocolo territorial a estos efectos.

3. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SOLICITANTES DE ASILO

En base al Comité de los Derechos del Niño, que a su vez parte de la definición de niño que proporciona el artículo 1 de la CDN⁹⁹, los MENAs son “*los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad*”¹⁰⁰. Por otro lado, define el concepto de niño separado como “*los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia*”¹⁰¹. Tanto el ACNUR¹⁰² como la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁰³, prefieren que se utilice el término de menor separado por ser más inclusivo. Lo mismo han expresado numerosos organismos internacionales¹⁰⁴ y organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁵.

Por otro lado, según el artículo 2.l) de 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 (en adelante: Directiva sobre Requisitos de Reconocimiento), un menor no acompañado es “*el menor que llegue al territorio de los*

⁹⁸ Protocolo MENAS: “*Apartado Primero. 3. Es concebido como Protocolo marco, entendido como tipo o patrón de buenas prácticas que, independientemente de su valor vinculante para las instituciones del Estado que lo suscriban, debería ser completado con la redacción de los correspondientes Protocolos territoriales para que –según sus respectivas normas estatutarias– pueda obligar a las administraciones e instituciones autonómicas respectivas*”.

⁹⁹ Artículo 1 CDN: “*Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”.

¹⁰⁰ Artículo 7 de la “Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6)”. La misma definición puede leerse en A.A.V.V., “Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (documento elaborado por: Comité Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de Rescate, Save the Children, UNICEF, ACNUR, World Vision y Comité Internacional de la Cruz Roja)”, Ginebra, 2004, p. 10.

¹⁰¹ Artículo 8 de la “Observación General N° 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6)”.

¹⁰² ACNUR, “Trends in unaccompanied and separated children seeking asylum in industrialized countries, 2001-2003”, Ginebra, 2004, p. 2.

¹⁰³ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, “Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Comparative Report”, Luxemburgo, 2011.

¹⁰⁴ ACNUR, SAVE THE CHILDREN y UNICEF, “Declaración de Buenas Prácticas del ‘Programa Europeo de Niños Separados’”, 4ª ed. revisada, España, 2010.

¹⁰⁵ TRINIDAD NUÑEZ, P., “La protección jurídico internacional de los menores refugiados separados o no acompañados. Especial consideración del derecho europeo”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, Editorial Aranzadi, Navarra, núm. 43, 2016, pp. 88-89.

Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de él; se incluye al menor que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros". Asimismo, en el Plan de Acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) de la Unión Europea, ya mencionado, se define este concepto como los *"nacionales de terceros países o apátridas menores de dieciocho años que llegan a un país de la UE sin ir acompañados de un adulto a su cargo, o a los menores que quedan sin compañía después de su llegada al territorio de un país de la UE"*.

En el ámbito nacional español, la definición aparece en el artículo 189 del ReLOEx, en el que se establece que se trata de aquel *"extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación"*.

3.1. Situación de los MENAs en Melilla

La situación en Melilla en relación con los MENAs es conocida desde hace años. Existen tres Centros de Acogida de Menores en la Ciudad Autónoma: el Centro "La Divina Infantita", el Centro Asistencial de Melilla y el Centro Educativo Residencial de Menores "Fuerte Purísima". Este último centro, de titularidad autonómica pero gestionado por una entidad privada, es el más polémico, sobrepasando en ocasiones el límite máximo de su capacidad de acogida y sin reunir las características para la acogida ni contar con actividades formativas para todos sus residentes. Incluso se han llegado a denunciar malos tratos por parte de algunos de los educadores¹⁰⁶.

Resulta alarmante que entre 20 y 60 niños escapen del mencionado centro de acogida y prefieran vivir en la calle¹⁰⁷. Su objetivo es tratar de colarse en los barcos que zarpan hacia la Península, como polizones. Son niños que no están escolarizados, que carecen de los cuidados necesarios para su edad (por ejemplo, ropa o higiene) y que incluso muchos de ellos terminan consumiendo estupefacientes. Son niños que quedan fuera del sistema de protección de la Ciudad Autónoma¹⁰⁸.

¹⁰⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales", Madrid, 2016, p. 269. Esta institución viene alertando de la situación del centro de acogida de menores "Fuerte la Purísima" desde hace varios años, lo cual ha reflejado en sus informes: DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe anual a las Cortes Generales. 2013", Madrid, 2014, p. 193; DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe anual a las Cortes Generales. 2012", Madrid, 2013, p. 153; DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe anual a las Cortes Generales. 2010", Madrid, 2011, p. 391; DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe a las Cortes Generales. 2009", Madrid, 2010, p. 437; DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales", Madrid, 2009, p. 280.

¹⁰⁷ DEFENSOR DEL PUEBLO, "Informe anual a las Cortes Generales. 2013", Madrid, 2014, p. 217.

¹⁰⁸ ESCORIAL, A., MARCOS, L. y PERAZZO, C., en Sastre, A. (coord.), "Infancias invisibles...", *op. cit.*, p. 23.

3.2. El derecho de asilo de los MENAs tutelados

Como marco jurídico aplicable se puede citar el artículo 25 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 (en adelante: Directiva sobre Procedimientos de Asilo) que hace referencia a las garantías para los menores no acompañados, refiriéndose asimismo al interés superior del menor en su apartado sexto. Por otro lado, el artículo 31 de la Directiva sobre Requisitos para el Reconocimiento establece la necesidad de proporcionar un alojamiento adecuado para los MENAs. La opinión del niño ha de ser tomada en cuenta a la hora de valorar la idoneidad del alojamiento¹⁰⁹. 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 (en adelante: Directiva sobre Condiciones de Acogida), en su artículo 24, establece algo similar para menores no acompañados, aplicable desde el momento en el que son admitidos en el territorio.

Son las Comunidades Autónomas las autoridades competentes de comunicar a las autoridades encargadas del sistema de asilo el deseo del menor extranjero no acompañado de solicitar protección internacional. El problema no es solo la falta de formación del personal encargado de la acogida, sino también la confusión existente en esta materia, que hace pensar que existen incompatibilidades entre la documentación como menor extranjero y la documentación como solicitante de asilo. Así, lo que puede ocurrir es que, en ocasiones, al considerar que el menor está documentado como solicitante de asilo, no se le tramite el permiso de residencia. Por otro lado, al igual que con las solicitudes de asilo de mayores de edad, el estudio de las mismas es excesivamente prolongado en el tiempo y ello pese a que las solicitudes de protección internacional de los menores deberían de recibir un trato más favorable¹¹⁰. En palabras de UNICEF: *“Por último, en Melilla, en opinión de todos los informantes clave se reconoce la falta de especialización en temas de infancia y en protección internacional de los profesionales que trabajan con niños y niñas. Asimismo, y también en opinión de las familias y niños, se señala la necesidad de mejorar la información proporcionada y su comunicación”*¹¹¹.

El Defensor del Pueblo concluye en su informe sobre el asilo de 2016 que, en base a las directrices del ACNUR y del Comité de los Derechos del Niño sobre el interés superior del menor, España no cuenta con un mecanismo eficiente de detección de necesidades en solicitantes de protección internacional menores de edad. Lo que conlleva que no se pueda establecer adecuadamente el interés superior del menor¹¹². Asimismo, el 28 de septiembre de 2016, emitió una recomendación a la Consejería de Bienestar Social de Melilla para que el personal encargado de trabajar con menores

¹⁰⁹ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA y CONSEJO DE EUROPA, “Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración”, Luxemburgo, 2014, p. 234.

¹¹⁰ CLARO QUINTANS, I., “Los menores no acompañados y el derecho de asilo”, en Lázaro González, I. E. y Moroy Arambarri, B. (Coords.), *Los menores extranjeros no acompañados*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 136.

¹¹¹ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España de los niños refugiados. Estado y aplicación de la política y programa de acogida en España desde la perspectiva de los Derechos de la Infancia”, UNICEF Comité Español, 2016, p. 83.

¹¹² DEFENSOR DEL PUEBLO, “Estudio sobre...”, *op. cit.*, p. 75.

extranjeros no acompañados les proporcionase información acerca del sistema de protección internacional¹¹³.

En cuanto a las condiciones de acogida, en el caso de los MENAs solicitantes de asilo residentes en el Centro Educativo Residencial de Menores “Fuerte Purísima”, reflejan la inseguridad que viven y no queda claro si se les garantiza el acceso al sistema educativo o, al menos, a clases de español¹¹⁴. En este sentido se ha pronunciado el Defensor del Pueblo que emitió una recomendación destinada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para realizar proyectos para la integración social y laboral de los menores extranjeros no acompañados solicitantes de protección internacional de Melilla. Entre las medidas propuestas se contemplaba la posibilidad de traslado de estos menores de edad a la Península¹¹⁵. Así, el Defensor del Pueblo afirma: *“Durante las visitas realizadas al centro de menores citado, se pudo apreciar que la llegada de menores extranjeros no acompañados con necesidades de protección internacional, fundamentalmente de nacionalidad siria, agravaba la complicada situación que ya tenía con anterioridad el centro y que el alojamiento y atención en dicho recurso de este colectivo, al que la Directiva 2013/33/UE califica como vulnerable, con necesidades de acogida particulares no reunía las condiciones necesarias”*¹¹⁶.

Si una Comunidad Autónoma no puede asumir sus obligaciones de protección de menores, debido al elevado número de niños o a la vulnerabilidad de los mismos, se puede transferir a los menores a otra Comunidad Autónoma¹¹⁷. En el caso de Melilla, no queda claro si efectivamente se transfiere a estos niños a otras Comunidades¹¹⁸, lo cual sería altamente recomendable debido a la falta de capacidad de la Ciudad Autónoma para asumir sus obligaciones.

4. LA SEPARACIÓN DE FAMILIAS

En este punto hay que recordar el artículo 9 CDN, por el que los Estados miembros han de velar para que los niños no sean separados de sus padres en contra de su voluntad, salvo casos particulares. En un sentido similar, el artículo 8 CEDH establece un derecho absoluto de elegir dónde vivir¹¹⁹. El artículo 12 de la Directiva sobre Condiciones de Acogida indica que, en la medida de lo posible, los Estados Miembros velarán porque se preserve la unidad familiar. Asimismo, en el artículo 39 de la Ley de Asilo se establece que se ha de mantener la unidad familiar de los solicitantes de asilo.

¹¹³ Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/mejorar-la-formacion-en-proteccion-internacional-del-personal-que-trabaja-con-menores-extranjeros-no-acompanados-21/> [Consultado el 15/01/2017].

¹¹⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor”, España, 2016, p. 54.

¹¹⁵ Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/menores-extranjeros-no-acompanados-solicitantes-de-asilo-en-melilla/> [Consultado el 16/01/2017].

¹¹⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO, “Estudio sobre...”, *op. cit.*, p. 78.

¹¹⁷ ESCORIAL, A., MARCOS, L. y PERAZZO, C., en Sastre, A. (coord.), “Infancias invisibles...”, *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁸ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 77.

¹¹⁹ AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA y CONSEJO DE EUROPA, “Manual de legislación europea sobre los derechos del niño”, Luxemburgo, 2016, p.81.

Debido a las dificultades para salir de Marruecos, las familias se ven obligadas a dejar que sus hijos crucen solos la frontera o mediante pasadores. Muchas veces estos pasadores abandonan a los niños, o bien en la zona internacional, o bien en territorio español¹²⁰. De esta manera, cuando un menor de edad es interceptado en la frontera sin estar acompañado, la Policía Nacional ha de llevarle a Comisaría y asume su tutela la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla¹²¹.

¿Cuál es el problema? El problema es que no se trata de niños solos, sino que son niños cuyos padres han tenido que separarse de ellos debido a la imposibilidad de salir de Marruecos. Así, con el objetivo de acreditar la filiación, se les realizan pruebas de ADN¹²², y hasta la llegada de los resultados las familias son obligadas a separarse, los niños pasan a residir en alguno de los centros de acogida de menores y los padres residen en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)¹²³.

Esta práctica se realiza pese a que las familias aportan la documentación que acredita la relación de parentesco¹²⁴ al no existir un protocolo por escrito de la Consejería de Bienestar Social (entidad encargada de la gestión de este tipo de casos), lo que genera una discrecionalidad que acaba repercutiendo en los refugiados. Se obtienen los resultados de las pruebas en una media de tiempo de entre 20 y 30 días¹²⁵. Una solución para evitar la separación de las familias podría ser la utilización de la figura de la delegación de guarda provisional, con el objetivo de que las familias pudieran residir de manera conjunta en el CETI durante la espera de los resultados de las pruebas de ADN y respetar así el interés superior del menor.

Conviene en este punto referirse al Protocolo MENAS, disposición normativa aplicable en este tipo de casos, en el que en su capítulo IV, “*Menores extranjeros en situación de riesgo: medidas de prevención de la trata de seres humanos y contra la utilización de menores*”, se establecen las actuaciones a llevar a cabo para prevenir la trata de menores. En el apartado primero de dicho capítulo se establece que:

“*Apartado primero. Entrevista reservada.*”

¹²⁰ Un ejemplo de esta situación es la siguiente noticia: “*Niños sirios cruzan solos la frontera de Melilla*”, (19/09/2015). Disponible en el siguiente enlace: http://politica.elpais.com/politica/2015/09/17/actualidad/1442519896_242562.html [Consultado el 11/01/2017].

¹²¹ MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al.), “Sin protección en la frontera. Derechos Humanos en la Frontera Sur: entre Nador y Melilla”, SERVICIO JESUITA A MIGRANTES-ESPAÑA, 2016, p. 22; ESCORIAL, A., MARCOS, L. y PERAZZO, C., en Sastre, A. (coord.), “Infancias invisibles...”, *op. cit.*, p. 47.

¹²² Tal y como expresa DEFENSOR DEL PUEBLO, “Estudio sobre...”, *op. cit.*, p. 78, según la Administración, durante el año 2015 se realizaron 456 pruebas de ADN y únicamente tres de ellas resultaron ser negativas y no acreditar la filiación.

¹²³ Se trata de una práctica que empezó a realizarse con aquellos niños que llegaban indocumentados, la mayoría de ellos de origen subsahariano y que venían acompañados de personas que no eran sus progenitores. Para prevenir la trata de niños, se empezaron a realizar estas pruebas de ADN. El problema es que la situación de las familias de otras nacionalidades, como es por ejemplo la siria, es completamente distinta, ya que los niños sirios en su gran mayoría aportan documentos que acreditan su identidad, la de sus padres (pasaportes) y los libros de familia. En este escrito nos estamos refiriendo a este último caso.

¹²⁴ MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al.), “Sin protección...”, *op. cit.*, p. 23; AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El Asilo en España...”, *op. cit.*, p. 30.

¹²⁵ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 22-23.

Cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado localizasen –tras haber entrado de manera clandestina o subrepticia en territorio nacional o pretendiendo traspasar los puestos fronterizos españoles– a un menor extranjero que no tuviere juicio suficiente para ser oído en compañía de un adulto que afirme tener un vínculo biológico paterno-materno filial con el menor o aparente ser otro pariente o responsable del menor y no lo acreditase de manera indubitada mediante documentación o por otro medio, el adulto será entrevistado reservadamente por personal cualificado del Cuerpo policial actuante con objeto de clarificar su situación, decisión migratoria, vínculo y relaciones con el menor extranjero que le acompaña, en particular destino en España, personas a las que va a visitar o con las que permanecerá en nuestro país”¹²⁶.

En el caso de las familias sirias, conviene mencionar que en la mayoría de los casos sí acreditan la relación paterno-materno filial en los términos establecidos en este artículo. Por otro lado, en el apartado sexto del mismo capítulo, se establece que para que se garantice la seguridad del menor, si se aprecia una “situación de riesgo inminente” en dicho menor provocada por su supuesto padre o madre, habrán de ser separados, es decir que la separación no debería de ser automática.

También conviene tener en cuenta que, al ser familias muy numerosas, la separación se produce asimismo entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

5. MENORES DE EDAD EN EL CENTRO DE ESTANCIA TEMPORAL DE INMIGRANTES

A partir del año 1994, empieza a entrar de manera irregular en España un gran número de personas procedentes de distintos países de África. Al principio, cuando estas personas llegaban a Melilla, se alojaban en unos campamentos habilitados a tal efecto (*La granja Agrícola*). Posteriormente, en 1998 a través de una Orden Comunicada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se creó el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, que empezó a funcionar en 1999¹²⁷. El CETI de Melilla empezó teniendo una capacidad de acogida de 480 plazas¹²⁸. Se trata de un centro que se encuentra en el marco de la red pública de centros de migraciones que se recoge en el artículo 264 del ReLOEx y está adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) a través de la Dirección General de Migraciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Así, es un centro de primera acogida que presta una serie de servicios especializados financiados por el MEYSS, ya sea mediante entidades no lucrativas financiadas mediante subvención o bien por empresas contratadas al efecto. Los programas básicos de servicios especializados que se proporcionan se agrupan en: atención social, información y orientación, apoyo psicológico, asistencia jurídico-administrativa, asistencia sanitaria y educación para la salud, formación básica y ocupacional, ocio y tiempo libre. Otro tipo de programas que se realizan son: de acogida, de hábitos para la salud, de alfabetización y aprendizaje

¹²⁶ El subrayado es añadido.

¹²⁷ Documento elaborado por el MEYSS, el 27 de noviembre de 2014, titulado “Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla” y proporcionado por el Director del CETI de Melilla.

¹²⁸ Desde principios del año 2016, el CETI ha ampliado su capacidad hasta llegar a 700 plazas.

de la lengua y programas específicos (como por ejemplo de prevención y atención a posible víctimas de trata)¹²⁹.

5.1. Naturaleza jurídica

Lo primero en lo que conviene detenerse es en la naturaleza jurídica del CETI. El CETI no posee ningún tipo de normativa que regule su ordenamiento interno. No existen unas normas específicas y claras que regulen los servicios y el funcionamiento del CETI y en las que se definan los derechos y obligaciones de los usuarios. Todo ello pese al artículo 31 de la Ley de Asilo en el que se establece que habrán de desarrollarse reglamentariamente los servicios de acogida de los solicitantes de protección internacional. Aunque sí que se proporciona a los residentes un folleto con normas básicas de convivencia.

En cuanto a la existencia de algún tipo de mecanismo de control del funcionamiento, el centro carece de un sistema efectivo por el que los residentes puedan hacer llegar sus sugerencias o quejas al personal de la Administración¹³⁰. Así, debería de ser un centro en el que la estancia fuera lo menor posible y menor aun en el caso de los niños, debido a su situación de vulnerabilidad. Asimismo, conviene mencionar que el CETI no cuenta con mecanismos eficaces para detectar y tratar los casos de vulnerabilidad más extrema¹³¹.

En el ámbito nacional, el artículo 33 de la Ley de Asilo, en su apartado tercero establece que “3. A los efectos del apartado anterior, el sistema de faltas y sanciones a aplicar en los centros de acogida será el que de forma reglamentaria establezca el Ministerio competente”. Es decir que, habría que informar a los residentes de las normas de funcionamiento y convivencia, poniendo en conocimiento de los mismos, de manera clara y por escrito a ser posible, sus derechos y obligaciones como residentes y el oportuno régimen sancionador en caso de incumplimiento de las normas o en caso de comisión de infracción. Por otro lado, en el artículo 20.4 de Directiva sobre Condiciones de Acogida, se establece que por incumplimientos de la normativa aplicable al centro de acogida se podrán fijar sanciones. En el caso del CETI al carecer de una normativa aplicable, las sanciones a imponer serán las que la Administración decida. Asimismo, en relación al artículo 20.5 de la misma norma, las sanciones habrán de imponerse de manera “individual, objetiva e imparcial” y respetando siempre el principio de proporcionalidad.

Por lo tanto, no existen unas normas claras de aplicación del régimen sancionador¹³². La necesidad inexcusable de la oportuna tramitación de un procedimiento legalmente establecido para imponer sanciones administrativas se desprende de la propia Constitución Española (artículos 24.2 y 105.c)). De esta manera, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece claramente los requisitos de la potestad sancionadora de la Administración.

¹²⁹ Toda la información relativa a los servicios y programas del CETI está accesible en: http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_15/contenidos/guia_15_37_3.htm [Consultado el 15/01/2017].

¹³⁰ MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al), “Sin protección..., *op. cit.*, p. 32.

¹³¹ ESCORIAL, A., MARCOS, L. y PERAZZO, C., en Sastre, A. (coord.), “Infancias invisibles..., *op. cit.*, p. 52.

¹³² AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El asilo en España..., *op. cit.*, p. 36.

Por lo que las sanciones a los residentes del CETI se imponen de manera totalmente arbitraria.

5.2. Condiciones de acogida

Durante mucho tiempo, el CETI ha sobrepasado el máximo de su ocupación, llegando en ocasiones a albergar a más de 1.500 personas. Durante largas etapas, aproximadamente un tercio de los residentes eran niños¹³³, y a lo largo del año 2015 se acogieron a 2.990 menores de edad¹³⁴.

Conviene recordar los preceptos ya mencionados de la CDN, en relación al respeto al interés superior del menor por un lado (artículo 3), y por el otro, en relación a la necesidad de proporcionar un nivel de vida adecuado para los menores (artículo 27). Teniendo en cuenta la Directiva sobre Condiciones de Acogida, en su artículo 17 se recogen las normas generales sobre condiciones de acogida y atención sanitaria, estableciéndose asimismo que *“los Estados miembros velarán porque el nivel de vida se mantenga en la situación específica de las personas vulnerables, de conformidad con el artículo 21”*. Las personas a las que se refiere dicho artículo 21 son, entre otras, menores de edad y personas con discapacidad, estableciéndose en el artículo 22 que habrán de evaluarse sus necesidades de acogida particulares. El artículo 23.1 de la Directiva establece que los Estados Miembros tendrán que respetar el interés superior del menor, garantizando un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psíquico, espiritual, moral y social.

Las instalaciones del centro no parecen ser las más adecuadas para la vida de los menores de edad. Además, las familias han de permanecer separadas, mujeres y niños, por un lado, y hombres por el otro. Es decir que no existen módulos familiares y en muchas ocasiones las madres se ven obligadas a compartir cama con sus hijos. En cuanto a los niños recién nacidos, parece que no se proporciona siempre cunas, y tampoco se cuenta con un entorno tranquilo para poder educar a los menores recién nacidos¹³⁵.

El centro no tiene un servicio de pediatría y tampoco hay una atención psicológica especializada para menores¹³⁶. En ocasiones, por miedo a que si en caso de enfermedad hay que someterse a algún tratamiento en Melilla, lo que puede prolongar el tiempo de estancia en la ciudad sin ser transferidos a la Península, los padres procuran no realizar algún tipo de seguimiento médico de sus hijos¹³⁷. Conviene recordar el artículo 19 de Directiva sobre Condiciones de Acogida en el que se establece que los Estados Miembros han de velar porque se proporcione una atención sanitaria consistente en al menos cuidados de urgencia y tratamiento de

¹³³ “Más de 6.400 migrantes y refugiados pasaron por los CETI de Ceuta y Melilla en 2016”, *Europa Press*, 08/01/2017. Disponible en: <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-mas-6400-migrantes-refugiados-pasaron-ceti-ceuta-melilla-2016-20170108122937.html> [Consultado el 16/01/2017].

¹³⁴ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 22.

¹³⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El asilo en España...”, *op. cit.*, p. 34-35; MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al.), “Sin protección...”, *op. cit.*, p. 35-36.

¹³⁶ MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al.), “Sin protección...”, *op. cit.*, p. 33-34; ESCORIAL, A., MARCOS, L. y PERAZZO, C., en Sastre, A. (coord.), “Infancias invisibles...”, *op. cit.*, p. 40.

¹³⁷ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 51.

enfermedades graves. Por otro lado, al carecer el CETI de una normativa reguladora, se ha de acudir al Manual de Gestión del Sistema de Acogida, de 25 de enero de 2016¹³⁸, del MEYSS, en el que se establece, en su apartado C.3.6., que el CETI ha de proporcionar asistencia sanitaria y *“atender con carácter subsidiario, hasta que puedan acceder a los servicios normalizados, las necesidades sanitarias de los residentes de los CETI, en coordinación con el sistema público de salud”*. Los destinatarios de esta disposición son, en base al apartado B.2.1.g), los residentes en los CETI de Ceuta o Melilla *“siempre que no posean documentación que les permita su traslado a la península o este hubiera sido autorizado por las autoridades competentes”*.

Por otro lado, en relación al derecho a recibir información de los solicitantes de protección internacional, recogido en el artículo 5 de la Directiva sobre Condiciones de Acogida, o en el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³⁹, o en el caso de los menores, en el artículo 13.1 CDN, tal y como expresa UNICEF, en el CETI el Estado no ha cumplido con la obligación positiva de proporcionar información sobre la protección internacional u otro tipo de condiciones esenciales de vida: *“Las personas, después de haber viajado a menudo meses sufriendo condiciones peligrosas, no reciben ningún tipo de información normalizada por escrito en relación con sus derechos como solicitantes de asilo ni información referente a los asuntos urgentes, como apoyo legal, el proceso de asilo y la integración, atención médica, acceso a la comida y la bebida inmediata, la vivienda o la información legal”*¹⁴⁰. La falta de información clara genera mucha inquietud en los residentes, especialmente la falta de información en relación a los plazos para el traslado¹⁴¹ a la Península o sobre los recursos legales a los que tienen acceso¹⁴².

Otra de las consecuencias de no saber cuándo se va a efectuar el traslado a la Península es que muchos de los niños que residen en el CETI, se hacen pasar por mayores de edad. Es el caso de los menores de origen subsahariano, por ejemplo. Llegan sin documentar y como saben que si acceden al CETI serán transferidos antes a la Península que, si se les ingresa en alguno de los centros de acogida de menores, prefieren mentir para poder salir de Melilla con mayor celeridad. Así es como muchos menores quedan sin identificar y por lo tanto, sin la protección que deberían tener debido a su condición de minoría de edad¹⁴³.

En relación a las condiciones de acogida del CETI, el Defensor del Pueblo en numerosas ocasiones ha destacado que el CETI no es un lugar adecuado ni para

¹³⁸ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de gestión”, de 25 de enero de 2016. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/ArealIntegracion/proteccion_internacional/manuales_comunes_gestion/documentos/Manual_de_Gestion_Sistema_acogida.pdf [Consultado el 18/01/2017].

¹³⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, ratificado por España el 13 de abril de 1977.

¹⁴⁰ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴¹ No se informa a los residentes de cuándo van a ser trasladados a la Península hasta el día anterior al viaje. No existe un protocolo de traslados de Melilla a la Península. Hay personas que permanecen en el CETI incluso más de seis meses.

¹⁴² MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al), “Sin protección...”, *op. cit.*, p. 37-44.

¹⁴³ ESCORIAL, A., MARCOS, L. y PERAZZO, C., en Sastre, A. (coord.), “Infancias invisibles...”, *op. cit.*, p. 24; LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 77.

solicitantes de protección internacional, ni para personas que tengan una especial vulnerabilidad, como son los menores de edad¹⁴⁴, recomendando a la Secretaría General de Inmigración y Emigración que se trasladara urgentemente a la Península a los menores de edad y a las personas con discapacidad física¹⁴⁵. Otros organismos como ACNUR-España han reiterado en numerosas ocasiones la falta de capacidad del CETI para acoger a solicitantes de asilo y a personas especialmente vulnerables¹⁴⁶.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, hace pocos meses, un Tribunal de Bélgica suspendió la devolución por el sistema establecido en el 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 (Reglamento de Dublín), de una familia siria (con un menor nacido en Melilla) a España por considerar que lo que habían padecido en el CETI de Melilla podría ser contrario al artículo 3 CEDH (prohibición de tortura y tratos inhumanos o degradantes), estableciendo del mismo modo que no se podía afirmar con certeza que España estuviese garantizando las condiciones de acogida a solicitantes de asilo¹⁴⁷.

Asimismo, existe una gran diferencia entre las condiciones de acogida de todas estas personas en el CETI de Melilla en comparación con las condiciones de acogida de los centros en la Península. Ello hace que exista una gran desigualdad entre las personas que entran por la frontera de Melilla y las que puedan entrar otras fronteras como pueden ser Madrid o Barcelona, por ejemplo.

Así, en base a la Resolución de 6 de julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados, se establecen una serie de disposiciones en relación a los Centros de Acogida de Refugiados (CAR). Por citar algunas de las diferencias se puede mencionar que en un CAR en la Península, existen Reglamentos de régimen interior (artículo 24), existe una participación formal de los residentes mediante Juntas de Participación (artículo 7 y ss.), que no solo velan por el cumplimiento de las normas de convivencia sino que también fomentan la participación social y comunitaria de los usuarios del centro), un periodo de estancia máxima de hasta seis meses (artículo 15), la existencia de habitaciones destinadas a unidades familiares o una correcta canalización y atención a demandas y sugerencias por parte de los usuarios.

5.3. Derecho a la educación

¹⁴⁴ DEFENSOR DEL PUEBLO, “Estudio sobre..., *op. cit.*, p. 91.

¹⁴⁵ Recomendación disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/propuestas-de-mejora-en-el-centro-de-estancia-temporal-para-inmigrantes-ceti-de-melilla-2/> [Consultado el 16/01/2017].

¹⁴⁶ “Acnur denuncia que los CETI de Melilla y Ceuta ‘no son aptos para refugiados’”, *El Mundo*, Europa Press, 26/12/2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/12/26/5861029d268e3e55438b457e.html> [Consultado el 17/01/2017].

¹⁴⁷ DEFENSOR DEL PUEBLO, “Estudio sobre..., *op. cit.*, p. 98.

Debido al tema que se está tratando, resulta relevante hacer mención al derecho a la educación de los menores que residen en el CETI. El artículo 28 de la CDN recoge el derecho a la educación, que también aparece en el artículo 14 de la CDFUE, en el artículo 14 de la Directiva sobre Condiciones de Acogida y en el ámbito nacional, en el artículo 9 de la Ley de Extranjería.

En el CETI de Melilla los niños no están escolarizados y ante el desconocimiento del momento del traslado a la Península y teniendo en cuenta que muchas personas permanecen periodos de tiempo muy extensos en el centro, los niños quedan sin acceso a su derecho a la educación durante demasiado tiempo, siendo además insuficientes los programas educativos que el centro proporciona¹⁴⁸. Así, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se diseñara un plan específico para niños que residieran en el CETI¹⁴⁹.

6. CONCLUSIONES

Los Estados Miembros de la Unión Europea deberían implicarse más en proteger de una manera más adecuada a estas personas doblemente vulnerables: por ser menores y por ser solicitantes de protección internacional. Apenas se habla ya de aquellos 10.000 niños que desaparecieron en suelo europeo tratando de buscar refugio. Mucho menos se habla de los niños que mueren ahogados en el mar Mediterráneo huyendo de sus países para intentar salvar sus vidas. En esta materia, debería de priorizarse la protección de los derechos de los niños, respetándose el principio del interés superior del menor, en lugar de centrarse en la seguridad de las fronteras. Una buena solución sería proporcionar vías legales de acceso a la Unión Europea, acudiendo, por ejemplo, al mecanismo del reasentamiento, o agilizar la reubicación de los menores que ya están en la UE.

En cuanto a la situación en la Ciudad Autónoma de Melilla, debería de buscarse una solución para los menores extranjeros no acompañados que solicitan protección internacional y se ven obligados a permanecer en el Centro de Acogida de menores “Fuerte la Purísima”. Conviene recordar que es un centro carente a todas luces de unas condiciones acordes a la situación de vulnerabilidad de los niños y que no respeta las obligaciones legales adquiridas por España en materia de acogida de solicitantes de asilo. Especial mención merece el hecho de que, ante la falta de recursos de la Ciudad Autónoma, todos estos menores no tengan acceso a programas educativos, vulnerándose así el derecho a la educación. Tal y como se ha mencionado, ante la incapacidad de una Comunidad Autónoma de cumplir con sus obligaciones en materia de acogida de menores, una solución adecuada es el traslado de los mismos a otra Comunidad Autónoma. En el caso de los MENAs solicitantes de asilo en Melilla, esa posibilidad debería de ser la prioridad una vez han sido identificados, con el objetivo de que puedan alcanzar una adecuada integración social en otro lugar de la Península.

En lo relativo a la separación de familias, tal y como se ha visto, se trata de una

¹⁴⁸ LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (*et. al.*), “Acogida en España...”, *op. cit.*, p. 67; AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El asilo en España...”, *op. cit.*, p. 38.

¹⁴⁹ Recomendación disponible en: www.defensordelpueblo.es/resoluciones/disenar-un-programa-educativo-especifico-para-los-menores-que-se-encuentran-en-el-centro-de-estancia-temporal-ceti-de-melilla/ [Consultado el 16/01/2017].

práctica ilegal, únicamente justificada por la Administración. Si las familias de solicitantes de asilo se ven obligadas a cruzar de manera separada, ante la falta de acceso normalizado para alcanzar las oficinas de asilo en frontera, deberían de priorizarse sus documentos identificativos, tal y como se establece en las disposiciones legales internacionales y comunitarias, firmadas y ratificadas por España, y en el Protocolo MENAS. ¿Qué explicación legal se puede dar al hecho de que, sabiendo todo lo que ocurre en torno a una frontera cerrada, al llegar a Melilla, se separe a un niño de sus padres, aunque todos acrediten la filiación? Sin duda alguna, es una de las mayores vulneraciones del interés superior del menor. Con todo, si aun así se quiere mantener la práctica de la realización de las pruebas de ADN, al menos, debería de acudir a la figura de la delegación de guarda provisional, con el objetivo de que las familias no sean separadas pudiendo así residir conjuntamente y preservándose de esta manera el interés superior del menor.

Finalmente, el CETI, no es un lugar para la acogida de solicitantes de asilo y mucho menos, de menores de edad. El CETI se creó para la acogida de otro tipo de migración que nada tiene que ver con la que ahora llega a sus puertas. Este centro no reúne los requisitos mínimos para la acogida de solicitantes de asilo, ni de menores de edad, por lo que, nuevamente, España no está cumpliendo con los compromisos legales adquiridos al ratificar las disposiciones en materia de protección internacional. Por ello, el CETI debería de ser un centro de registro y traslado rápido a la Península, priorizándose el traslado de los menores de edad solicitantes de protección internacional, respetándose el principio del interés superior del menor. Durante la estancia en el centro, el respeto a la unidad familiar debería de ser una prioridad, sin separarse a las familias. Otra prioridad debería ser el respeto al derecho a la educación de los menores. Resulta llamativo que dichos menores permanezcan sin escolarizar durante largos periodos de tiempo, ya que, al periodo de estancia en Melilla, hay que sumar el periodo de tránsito desde que huyen hasta que llegan a territorio seguro. Un adecuado acceso a la educación para todos estos menores de edad es indispensable para lograr la posterior integración social. Asimismo, resulta significativo que un centro público como es el CETI carezca de una regulación normativa de su estancia y de su procedimiento sancionador, y que la política de traslados no sea pública.

La Administración, tanto estatal como autonómica, debería aceptar las recomendaciones del Defensor del Pueblo y realizar los cambios pertinentes. También deberían de acatarse las recomendaciones de los organismos encargados de proteger a los menores de edad, como es UNICEF, y a solicitantes de asilo, como es ACNUR.

Con todo, se puede afirmar que España no está cumpliendo con sus obligaciones en materia de respeto a los derechos fundamentales de los menores solicitantes de protección internacional en Melilla.

7. BIBLIOGRAFÍA

A.A.V.V., “Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados (documento elaborado por: Comité Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de Rescate, Save the Children, UNICEF, ACNUR, World Vision y Comité Internacional de la Cruz Roja)”, Ginebra, 2004.

ACNUR:

- “Trends in unaccompanied and separated children seeking asylum in industrialized countries, 2001-2003”, Ginebra, 2004.
- “Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir”, Ginebra, 2016.

ACNUR, SAVE THE CHILDREN y UNICEF, “Declaración de Buenas Prácticas del ‘Programa Europeo de Niños Separados’”, 4ª ed. revisada, España, 2010.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, “Separated, asylum-seeking children in European Union Member States. Comparative Report”, Luxemburgo, 2011.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA y CONSEJO DE EUROPA:

- “Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración”, Luxemburgo, 2014.
- “Manual de legislación europea sobre los derechos del niño”, Luxemburgo, 2016.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor”, España, 2016.

CARMONA LUQUE, R., *La Convención sobre los Derechos del Niño. Instrumento de Progresividad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Dykinson, Madrid, 2011.

CLARO QUINTANS, I., “Los menores no acompañados y el derecho de asilo”, en Lázaro González, I. E. y Moroy Arambarri, B. (Coords.), *Los menores extranjeros no acompañados*, Tecnos, Madrid, 2010.

DEFENSOR DEL PUEBLO:

- “Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida”, Madrid, 2016.
- “Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales”, Madrid, 2009.
- “Informe a las Cortes Generales. 2009”, Madrid, 2010.
- “Informe anual a las Cortes Generales. 2010”, Madrid, 2011.
- “Informe anual a las Cortes Generales. 2012”, Madrid, 2013.
- “Informe anual a las Cortes Generales. 2013”, Madrid, 2014.
- “Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales”, Madrid, 2016.

EDWARDS, A., “Las dimensiones de edad y género en el derecho internacional de refugiados”, en Feller, E., Türk, V., y Nicholson, F. (eds), *Protección de los Refugiados*

en el Derecho Internacional. Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional, Icaria Editorial, Barcelona, 2010.

LÁZARO GONZÁLEZ, I. E., (et. al.), “Acogida en España de los niños refugiados. Estado y aplicación de la política y programa de acogida en España desde la perspectiva de los Derechos de la Infancia”, UNICEF Comité Español, 2016.

MANZANEDO NEGUERUELA, C., FERRÉ TRAD, N. (et. al.), “Sin protección en la frontera. Derechos Humanos en la Frontera Sur: entre Nador y Melilla”, SERVICIO JESUITA A MIGRANTES-ESPAÑA, 2016.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de gestión”, de 25 de enero de 2016.

MINISTERIO DEL INTERIOR, “Asilo en cifras. 2014”, España, 2015.

SAN PEDRO, P., “España suspende en la respuesta a la crisis mundial de desplazados”, OXFAM INTERMÓN, 2016.

SENOVILLA HERNÁNDEZ, D. y LAGRANGE, P. (Eds.), *The legal status of unaccompanied children within international, European and national frameworks. Protective standards vs. Restrictive implementation*, 2011:

- LAGEOT, C. y SENOVILLA HERNÁNDEZ, D., “Unaccompanied Minors within the European Union legislative Framework”.
- LÓPEZ ULLA, J.M. y VALLETE, M. F., “The Council of Europe and the migration of unaccompanied children. Jurisprudence of the European Court of Human Rights and recommendations of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly”.

TRINIDAD NÚÑEZ, P.:

- “El ordenamiento jurídico internacional como marco esencial de protección de los menores de edad extranjeros no acompañados”, en *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 100, 2012.
- “La protección jurídico internacional de los menores refugiados separados o no acompañados. Especial consideración del derecho europeo”, en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, Editorial Aranzadi, Navarra, núm. 43, 2016.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO: OBLIGACIONES DE RECEPCIÓN Y DE NO DEVOLUCIÓN

Adele del Guercio
Investigadora de Derecho Internacional Público.
Universidad de Nápoles L'Orientale

RESUMEN

En esta ponencia nos proponemos ilustrar la evolución más reciente de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos relativa a la protección de los refugiados. Queremos analizar, en particular, las considerables tomas de posición del Tribunal sobre las obligaciones de acogida de los solicitantes de asilo, el funcionamiento del Reglamento de Dublín y sus efectos sobre los derechos de los solicitantes de asilo. Otra cuestión contundente que intentaremos tratar es la del respeto del principio de no devolución y de la prohibición de expulsiones colectivas.

ABSTRACT

This work illustrates the most recent evolution of the case law in the European Human Rights Court related to protection of the refugees. We want to analyze, in particular, the position of the court about the reception duties for asylum seekers, the functioning of the Dublin Rules and their effects on the rights of the asylum seekers. Other important issue we will address is the respect of the non-return principle and the banning of collective expulsions.

INTRODUCCIÓN

Mi comunicación hará hincapié en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para mostrar el estándar de referencia que debe cumplir el derecho de la Unión Europea en materia de asilo.

Como saben, la jurisprudencia del Tribunal Europeo es muy importante en función de los efectos que produce en la legislación nacional de los Estados que han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que tienen que respetar la posición del Tribunal no sólo cuando la decisión les afecta directamente, sino también cuando encuentran circunstancias similares¹⁵⁰.

Las decisiones del Tribunal Europeo son relevantes también por las implicaciones relativas a la aplicación del derecho de la Unión Europea, por ejemplo, con respecto a la legislación adoptada en materia de asilo. Actualmente, se está llevando a cabo la revisión de la legislación adoptada entre 2011 y 2013. En abril de 2016, la Comisión Europea publicó la Comunicación “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”¹⁵¹, con la cual empezó la tercera fase para la realización del SECA. La migración está definida como una de las cuestiones decisivas para Europa. Si bien es importante aplicar la normativa actual y mejorar el funcionamiento de los instrumentos y mecanismos existentes para recuperar el control de la situación actual, es el momento de avanzar en la reforma del marco actual de la UE a fin de garantizar una política de asilo humanitaria y eficiente. El punto de partida de la comunicación es el reconocimiento de deficiencias en la concepción y en la actuación del Sistema, sobre todo con respecto al funcionamiento del Reglamento de Dublín, a la divergencia entre los procedimientos de solicitud de asilo entre un Estado miembro de la UE y otro, a la recepción de los solicitantes de asilo, a las diferencias en las tasas de reconocimiento de la protección internacional, a los derechos inherentes a los estatutos de refugiado y de protección subsidiaria. Según la Comisión, necesitamos reforzar, a la vez, vías seguras y legales hacia Europa, mejorar el uso y la aplicación de los instrumentos vigentes en materia de migración legal, consolidar el Sistema Europeo Común de Asilo y seguir en la lucha contra las causas últimas de la migración.

Basándose en la Comunicación de abril de 2016, la Comisión Europea presentó dos “paquete de asilo”¹⁵². El primero, del 4 de mayo de 2016, incluye la propuesta de modificación del Reglamento de Dublín, del Reglamento Eurodac y la propuesta para el establecimiento de una nueva Agencia Europea de asilo. El segundo paquete,

¹⁵⁰ G. Cataldi, “La natura self-executing delle norme della Convenzione europea dei diritti umani e l’applicazione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali”, en A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, pág. 565 ss.

¹⁵¹ 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*, COM(2016) 197 final del 6 de Abril de 2016.

¹⁵² Las actualizaciones se pueden encontrar en la página <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package> en.

presentado el 13 de julio de 2016, incluye la propuesta de Reglamento relativa a los procedimientos, a los estatutos de protección internacional y a la modificación de la directiva sobre las condiciones de acogida.

En conformidad con el artículo 78.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), 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 del 28 de julio de 1951 y al Protocolo del 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes. Muy importante en este contexto es también el artículo 351 del TFUE, en virtud del cual las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados antes del 1 de enero de 1958 o, para los Estados que hayan adherido, antes de la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.

Entre los tratados pertinentes encontramos también el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. En virtud del artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea, los derechos fundamentales que garantiza el Convenio formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales. Además, en virtud del artículo 52.3 de la Carta de los derechos fundamentales, en la medida en que la Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no impide que el derecho de la Unión conceda una protección más extensa. Por lo tanto, el CEDU, en la interpretación del Tribunal Europeo, representa el estándar mínimo de referencia del derecho de la Unión Europea, que puede conceder una protección más extensa, pero no más limitada. Esta aclaración es muy importante porque la Carta de los derechos fundamentales sanciona tanto el derecho de asilo (artículo 18) como la prohibición de la devolución, expulsión, extradición y expulsiones colectivas (artículo 19). De acuerdo con las explicaciones anexas a la Carta, el derecho de asilo tiene que ser interpretado en función de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967, mientras la prohibición de la devolución tiene que interpretarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo.

Por esta razón, parece necesario ilustrar la jurisprudencia del Tribunal Europeo con respecto a la protección de los solicitantes de asilo. En concreto, en este trabajo se examinarán las decisiones relativas: 1) a la devolución de los solicitantes de asilo; 2) a la recepción de los mismos, con especial atención para los menores, y la aplicación del Reglamento de Dublín.

1) La devolución de los solicitantes de asilo

El Convenio Europeo de Derechos Humanos se inspira en el principio del Derecho Internacional según el cual los Estados son soberanos en cuanto a la entrada, a la permanencia y a la expulsión de extranjeros¹⁵³. Además, es importante evidenciar que

¹⁵³ TEDH [GC], *Chahal c. Regno Unito*, recurso n. 22414/93, sentencia de 25.10.1996. Véanse H. Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, Human rights files series, n. 8, 2008; N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg, 2010.

este tratado no garantiza ni el derecho de asilo, ni expresamente la prohibición de expulsión de los extranjeros.

Sin embargo, a partir de la sentencia *Soering contra Reino Unido* de 1989¹⁵⁴, se ha reconocido una protección *par ricochet* - es decir, indirecta - a los extranjeros afectados por una decisión de expulsión o de rechazo del permiso de residencia, cuando dicha medida genera un perjuicio en el disfrute de los derechos previstos por el Convenio Europeo, en particular, los derechos establecidos en los artículos 2 (derecho a la vida), 3 (prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes) y 8 (respeto de la vida privada y familiar)¹⁵⁵. Recientemente, el órgano de control del Convenio Europeo, es decir el Tribunal Europeo, ha afirmado el principio de *non-refoulement* también con respecto a los artículos 5 y 6¹⁵⁶. Por lo tanto, hemos observado una extensión del sistema de protección indirecta a disposiciones del Convenio que anteriormente no se consideraban pertinentes en relación a la expulsión de los extranjeros y es bien posible que en un futuro próximo otras disposiciones de relieve se apliquen siguiendo esta misma tendencia.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo con respecto a la expulsión de extranjeros es muy rica y variada. En esta comunicación queremos tomar en consideración los casos más recientes relativos a los solicitantes de asilo para subrayar los cambios más importantes, que el legislador de la Unión Europea debería considerar en el proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo. A tal fin, procederemos poniendo de relieve el sentido del Tribunal Europeo con respecto a algunas cuestiones específicas derivadas del derecho y de las prácticas de la UE (e de los Estados miembros).

1.1 El principio de no devolución y la prohibición de expulsiones colectivas

La responsabilidad del Estado Contrayente del CEDH puede subsistir cada vez que este último ejerce su jurisdicción sobre un individuo o sobre un espacio fuera del territorio estatal¹⁵⁷, y también “where the extradition or expulsion of a person by a Contracting State may give rise to an issue under Articles 2 and/or 3 (or, exceptionally, under Article 5 and/or 6) and hence engage the responsibility of that State under the Convention”¹⁵⁸.

El Tribunal, en el examen de los casos de expulsión de los extranjeros, ha sostenido firmemente que no es admisible “uno spazio di non diritto”¹⁵⁹ en el que el Estado es libre de actuar sin respetar los límites puestos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En particular, en la sentencia *Amuur contra Francia*¹⁶⁰, relativa a dos solicitantes de asilo de nacionalidad somalí, el Tribunal declaró que, a pesar del nombre, la zona

¹⁵⁴ TEDH, *Soering contra Reino Unido*, recurso n. 14038/88, sentencia de 7.7.1989.

¹⁵⁵ Véanse C.A. Chassin (ed.), *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2006, en particular F. Julienne-Laferriere, “L'application par ricochet de l'article 3 CEDH. L'exemple des mesures d'éloignement des étrangers”, *ivi*, pág. 141 ss.

¹⁵⁶ TEDH, *El Masri contra República de Macedonia*, recurso n. 39630/09, sentencia de 13.12.2012; *Othman contra Reino Unido*, recurso n. 8139/09, sentencia de 17.1.2012.

¹⁵⁷ TEDH [GC], *Al-Skeini y otros contra Reino Unido*, recurso n. 55721/07, sentencia de 7.7.2011.

¹⁵⁸ TEDH [GC], *Bankovic contra Bélgica y otros dieciséis Estados de la Nato*, recurso n. 52207/99, decisión de 12.12.2001, pág. 68.

¹⁵⁹ TEDH [GC], *Hirsi y otros contra Italia*, recurso n. 27765/09, sentencia de 23.2.2012.

¹⁶⁰ TEDH, *Amuur contra Francia*, recurso n. 17/1995/523/609, sentencia de 20.5.1996.

internacional de los aeropuertos no tiene carácter extraterritorial, sino que está sujeta a la jurisdicción del Estado y, por consiguiente, las personas que se encuentran en el espacio internacional del aeropuerto tienen que beneficiar de todos los derechos consagrados por el Convenio.

Esta orientación fue extendida también al mar internacional en la sentencia *Hirsi y otros contra Italia*¹⁶¹, relativa a la devolución de un grupo de migrantes salidos de Libia y que querían llegar a Italia. Se trata de una sentencia muy importante a la luz de los principios afirmados por la Gran Sala del Tribunal. Este último ha señalado la violación del artículo 3 CEDH ya sea por el riesgo que los migrantes pudieran sufrir maltratos en Libia, país que no había ratificado (y sigue sin ratificar) el Convenio de Ginebra sobre los refugiados y que no se podía considerar un país respetuoso de los derechos de las personas, como afirmaba el gobierno italiano; o por el riesgo de que los migrantes fueran expulsados y llevados a sus países de origen, Eritrea y Somalia, donde también corrían el peligro de sufrir tratos inhumanos y degradantes. El Tribunal ha confirmado que no es suficiente que el país de destino - en este caso Libia - haya ratificado los tratados de derechos humanos por ser considerado seguro para las personas expulsadas. Y también que la situación de crisis económica o el ingreso de un alto número de migrantes no puede eximir al Estado de su responsabilidad con respecto a las obligaciones que derivan del CEDH.

La sentencia *Hirsi* es de considerable importancia también por lo que atañe a la prohibición de expulsiones colectivas, ya que, por primera vez, el Tribunal de Estrasburgo ha aplicado el artículo 4 del Protocolo n. 4 al caso de expulsión de personas que no se encuentran en el territorio nacional. Antes de la sentencia *Hirsi*, la infracción de la citada disposición se ha hallado sólo una vez, en el caso *Čonka contra Bélgica*¹⁶². En la sentencia *Hirsi* la Gran Sala recuerda que el Convenio Europeo es un instrumento vivo, que tiene que interpretarse a la luz de las condiciones actuales, caracterizadas por una intensificación de la migración, especialmente por mar, y por el creciente uso de la interceptación y devolución como instrumentos de contraste de los inmigrantes de ingreso en el territorio estatal (par. 176-177). Si no estuviera incluida la aplicabilidad del artículo 4 de Protocolo n. 4 a la migración vía mar, esta disposición se vería privada de todo el efecto útil, ya que una parte significativa de las personas que intentan llegar a Europa no podrían beneficiarse de las garantías que derivan de ella, a saber, la posibilidad de ver examinado su caso, de explicar las razones de la fuga y de impugnar la medida adoptada por la autoridad competente (párr. 177). En la opinión de los jueces, “Esto daría como resultado que los migrantes partidos por mar, arriesgando sus vidas, y que no pudieron llegar a las fronteras de un Estado, no tendrían derecho a un examen de sus circunstancias personales antes de ser expulsados, al contrario de los que llegan a la tierra” (párr. 177). Las expulsiones de inmigrantes en alto mar, en el ámbito de una operación de interceptación, que produce el efecto de impedir a los inmigrantes llegar a las fronteras del estado, o rechazarlos al territorio de otro Estado, están en contraste con el artículo 4 del Protocolo 4, que prohíbe la expulsión colectiva.

Es importante notar que el Tribunal ha rechazado firmemente la compatibilidad de la devolución en el mar con las obligaciones consagradas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Los estados contrayentes del tratado y también la Unión Europea¹⁶³ deben tener en cuenta estas indicaciones, ya que el Tribunal Europeo ha

¹⁶¹ TEDH [GC], *Hirsi y otros contra Italia*, cit.

¹⁶² TEDH, *Čonka contra Bélgica*, recurso n. 51564/99, sentencia de 5.2.2002.

¹⁶³ Véanse también A. Del Guercio, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 197.

demostrado no auto limitarse cuando la actuación del derecho de la Unión Europea produce una infracción del dictado convencional.

La prohibición de expulsiones colectivas fue confirmada en la sentencia *Sharifi y otros contra Italia y Grecia*¹⁶⁴, relativa a 32 nacionales afganos, 2 somalíes y un eritreo, llegados de forma irregular a Grecia y después a Italia, donde son directamente devueltos a Grecia, sin ser sometidos a ningún tipo de identificación. El Tribunal Europeo ha establecido que Italia ha violado el artículo 4 del Protocolo n. 4, por haber devuelto a los solicitantes a Grecia poniéndoles en riesgo de ser víctimas de los fallos sistemáticos de los procedimientos de asilo del país, y el artículo 13 combinado con los artículos 3 del Convenio y 4 del Protocolo número 4 por no haber permitido acceder a los solicitantes al procedimiento de asilo o a otra vía de recurso en el Puerto de Ancona, antes de ser devueltos a Grecia.

A través de estas sentencias el Tribunal Europeo ha previsto indicaciones detalladas sobre los procedimientos y las garantías que deben respetarse en la ejecución de una expulsión colectiva. En particular, las autoridades estatales deben identificar a los migrantes, llevar a cabo entrevistas individuales mediante personal especializado, ofreciendo la asistencia de un intérprete y de un abogado, si es necesario, y asegurar un examen caso por caso. También debe garantizarse el acceso a un recurso dotado de un efecto suspensivo. Si no se respetan estos procedimientos, el Estado es responsable por la violación de sus obligaciones derivadas del artículo 4 del Protocolo 4 del CEDH¹⁶⁵.

Estas indicaciones son muy relevantes para la interpretación del artículo 19.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y, sobre todo, para la realización de las operaciones de Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y de los Estados miembros, tanto por lo que atañe las operaciones de vigilancia marítima, como por las operaciones de retornos.

Queremos evidenciar también que el concepto de país de origen seguro u de país tercero seguro – tal y como previsto por la directiva 2013/32/UE y por la propuesta de Reglamento sobre los países de origen seguros¹⁶⁶ - no parece compatible con la jurisprudencia del Tribunal Europeo, que ha remarcado constantemente cómo el país de destino de la persona expulsada tiene que respetar los derechos humanos *en concreto* y que no es suficiente, para excluir el riesgo, que un Estado haya ratificado los tratados de derechos humanos. Las autoridades estatales tienen que garantizar, en todos los casos, un examen individual de la situación de la persona. Por esta razón, también los acuerdos de readmisión suscitan preocupaciones.

1.2 La directiva 2011/95/UE y la expulsión de personas que sufren de una enfermedad grave

A la luz del artículo 7 de la directiva 2011/95/UE¹⁶⁷, la protección contra la persecución o los daños graves solo la podrán proporcionar el Estado, partidos u

¹⁶⁴ TEDH [GC], *Sharifi y otros contra Italia e Grecia*, recurso n. 16643/09, sentencia de 21.10.2014.

¹⁶⁵ A. Del Guercio, cit., pág. 198.

¹⁶⁶ *Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, COM(2016) 467 final del 13.7.2016.

¹⁶⁷ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de diciembre de 2011 en la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de

organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio, siempre que quieran y puedan ofrecer protección adecuada.

El Tribunal Europeo reconoce como adecuada sólo la protección ofrecida por el Estado. La expulsión no se debe actuar cada vez que el demandante corre el riesgo de sufrir maltrato en violación del artículo 3, tanto si el riesgo está relacionado con las autoridades estatales, como si está relacionado con agentes no estatales. En el caso en que el Estado no tenga la voluntad y la capacidad de proteger al solicitante, y si el riesgo está relacionado con la situación objetiva del país de destino, por ejemplo, en el caso de expulsión de una persona que sufre una enfermedad grave, la devolución no se puede llevar a cabo.

En la reciente sentencia *Paposhvili contra Bélgica*¹⁶⁸, relativa a una persona que sufría de una forma grave de leucemia linfocítica crónica y que en Bélgica recibía la asistencia médica indispensable para estabilizar su condición de salud, el Tribunal Europeo, cambiando su orientación - muy restrictiva - seguida hasta aquel entonces, ha afirmado que las autoridades estatales no han proporcionado la debida atención a la salud del solicitante y no han desarrollado una evaluación cuidadosa para comprobar la disponibilidad en Georgia de los medicamentos y tratamientos médicos que el solicitante recibía en Bélgica. A la luz de estas consideraciones, no se puede excluir un riesgo de tratamiento inhumano y degradante después de la expulsión.

Esta sentencia es muy importante porque en la jurisprudencia anterior, la aplicación del artículo 3 se había limitado a aquellos casos en los que surgen “very exceptional circumstances”¹⁶⁹. En la precedente opinión del Tribunal Europeo, no era suficiente que la esperanza de vida del solicitante sufriera una reducción considerable después de la expulsión. La Convención europea no confiere el derecho de residencia con el fin de seguir recibiendo asistencia sanitaria y social ofrecidas por el Estado Parte.

La sentencia *Paposhvili contra Bélgica* es muy relevante para el legislador europeo, que tiene que modificar la interpretación del artículo 15 de la directiva. Este artículo, a la letra b), prevé la posibilidad de reconocer al solicitante de asilo la protección subsidiaria en el caso de riesgo de tortura, penas o tratos inhumanos o degradantes en su país de origen. Si bien esta norma tiene que interpretarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo con respecto a la expulsión de extranjeros, las explicaciones adjuntas a la directiva especifican que no se consideran los casos de personas que sufren de una enfermedad grave, porque en estos casos el riesgo no está relacionado ni con las autoridades estatales, ni con los agentes no estatales. También el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha confirmado, en la sentencia *M'Bodj*¹⁷⁰, que las condiciones de salud no pueden clasificarse entre los casos previstos en el artículo 15 de la Directiva y, por consiguiente, no pueden producir el reconocimiento de la protección subsidiaria. Entonces, el derecho de la Unión Europea no aplica la orientación auténtica del Tribunal Europeo, como debería ser.

En general, la directiva 2011/95/UE presenta varios elementos problemáticos relativos a la conformidad de sus normas con el Convenio Europeo de Derechos

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 (refundición).

¹⁶⁸ TEDH [GC], *Paposhvili contra Bélgica*, recurso n. 41738/10, sentencia de 13.12.2016.

¹⁶⁹ TEDH [GC], *N. contra Reino Unido*, recurso n. 26565/05, sentencia de 27.5.2008.

¹⁷⁰ TJUE, causa C- 542/13, *M'Bodj*, sentencia de 18.12.2014.

Humanos, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal. Entre ellos, el artículo 5.3, según el cual los Estados miembros podrán determinar que, normalmente, al demandante que presente una solicitud posterior no se le conceda el estatus de refugiado si el riesgo de persecución está basado en circunstancias creadas por el solicitante (por decisión propia) tras abandonar el país de origen. Con respecto a esta norma, queremos recordar que el principio de no devolución extraído del artículo 3 del CEDH es absoluto y obligatorio, y no admite limitaciones en razón de la conducta de la persona u de otras circunstancias. En la jurisprudencia del Tribunal, en los casos de expulsión, es relevante sólo el riesgo de tratos inhumanos y degradantes en el país de destino, no el motivo a la base del riesgo¹⁷¹.

2) La acogida de los solicitantes de asilo y la aplicación del Reglamento de Dublín

El primer caso relevante sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo es *Muslim contra Turquía*, del 26 de abril de 2005¹⁷², relativo a un solicitante iraquí, el cual había apelado al Tribunal Europeo porque el derecho turco no preveía ninguna asistencia social para los solicitantes de asilo durante el procedimiento. Dicho órgano no había encontrado la infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que éste no sanciona expresamente la obligación del Estado Parte de hacerse cargo de los solicitantes de asilo.

El Tribunal Europeo cambió de opinión con la célebre sentencia *M.S.S. contra Grecia y Bélgica*¹⁷³, adoptada por la Gran Sala el 21 de enero de 2011. El Estado griego fue considerado responsable de la violación del artículo 3 del CEDH, por las condiciones de existencia del demandante, M.S.S, nacional afgano, en ese país. El Tribunal Europeo condenó firmemente la situación de indigencia material extrema en que se encontraba el demandante. Se le atribuyó gran importancia al hecho de que M.S.S. fuera un solicitante de asilo y, por lo tanto, una persona extremadamente vulnerable, necesitada de una protección especial. Mayor es la vulnerabilidad de la víctima, menor es el nivel de gravedad que se requiere para reconocer el maltrato y para afirmar que ha existido violación del artículo 3. Según una jurisprudencia consolidada, el mínimo de gravedad que debe alcanzar un maltrato para ser contrario al artículo 3 es relativo y depende de la duración del maltrato, de sus efectos físicos y psicológicos y, también, del sexo, la edad, el estado de salud de la víctima o su condición como refugiado o demandante de asilo. En el caso en examen, las autoridades estatales no han adoptado las medidas necesarias para proteger al demandante, que sufrió un trato humillante, abandonado a vivir en las calles sin ser capaz de satisfacer sus necesidades básicas, y que ha experimentado por esa razón sentimientos de angustia y desesperación.

La sentencia es muy relevante porque nos dice que, según los jueces del TEDH, del artículo 3 derivan, por los Estados Contratantes del CEDH, obligaciones positivas de acogida de los solicitantes de asilo. En particular, de la sentencia parece deducirse que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones de existencia adecuadas - o bien un alojamiento, alimentos, medios de subsistencia suficientes - a las personas que presentan una demanda de asilo.

¹⁷¹ TEDH [GC], *Saadi contra Italia*, recurso n. 37201/06, sentencia de 28.2.2008.

¹⁷² TEDH, *Muslim contra Turquía*, recurso n. 53566/99, sentencia de 26.4.2005.

¹⁷³ TEDH [GC], *M.S.S. contra Grecia y Bélgica*, recurso n. 30696/09, sentencia de 21.1.2011.

Con la sentencia *M.S.S.* se obtiene, además, una firme condena del Reglamento de Dublín. En efecto, el Tribunal ha reconocido también la responsabilidad de Bélgica por haber transferido al demandante a Grecia aun conociendo las condiciones en las que se encontraban los solicitantes de asilo en dicho país. En opinión del Tribunal, las autoridades belgas tenían que suspender la transferencia a Grecia en virtud del artículo 3.2 del Reglamento (CE) N° 343/2003 (cláusula de soberanía) y examinar la demanda de asilo. Dicha sentencia revoca el “principio de confianza interestatal sobre el que el sistema de Dublín se fundamenta” y se centra en la necesidad de que el Estado desarrolle una evaluación cuidadosa de la situación en la que el solicitante se encontraría después de la transferencia. Si la transferencia no es posible, el Estado en cuestión está obligado a proseguir en el examen de los criterios del Reglamento con el fin de individuar otro Estado responsable, que pueda examinar la demanda, sin perjuicio de la facultad prevista en el artículo 3.2 de examinarla él mismo en el caso en que la búsqueda de otro Estado responsable fuera a “prolongarse más allá de lo razonable”, agravando una situación de vulneración de los derechos fundamentales. Cuando el solicitante de asilo es un menor no acompañado, responsable del examen de la demanda es el Estado miembro de la UE donde se encuentra el menor, a menos que no hay familiares en otro Estado miembro y siempre que la transferencia respecta su interés superior¹⁷⁴.

A la luz de la sentencia de la Gran Sala, la cláusula de soberanía del Reglamento de Dublín ya no es sólo expresión de la discrecionalidad del Estado miembro de la Unión Europea sino que se convierte en instrumento de protección de los solicitantes de asilo, quienes pueden ser transferidos al país que en virtud del Reglamento de Dublín tiene la responsabilidad del examen de la demanda de asilo - en la mayoría de los casos el país de primer ingreso - sólo si se cumplen determinadas condiciones básicas: respecto del principio de *non-refoulement*; obligación de garantizar condiciones de existencias dignas a las personas que presentan una demanda de asilo; derecho del solicitante de acceso a un procedimiento y a recursos efectivos¹⁷⁵.

Las obligaciones de acogida fueron confirmadas en la jurisprudencia posterior sobre los casos de Dublín.

En la sentencia *Mohammed Hussein y otros contra Países Bajos e Italia*¹⁷⁶, el Tribunal llamó la atención sobre las deficiencias del sistema de acogida italiano de los solicitantes de protección internacional, la insuficiencia de sitio en los centros de recepción, las normas que varían de centro a centro con respecto a la asistencia lingüística, jurídica y psicológica. Es más, en la sentencia *Nuur Hussein Diirshi contra Países Bajos y Italia*¹⁷⁷, del 10 de septiembre de 2013, se insistió en que “la situación general y las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en Italia, tanto los menores de edad como los mayores, están muy lejos de ser ideales y podrían revelar deficiencias” (pár. 138).

En la célebre sentencia *Tarakhel y otra contra Suiza*¹⁷⁸, del 4 de noviembre de 2014, el gobierno acusado fue condenado por transferir a Italia una familia de

¹⁷⁴ TEDH, *Rahimi contra Grecia*, recurso n. 8687/08, sentencia de 5.4.2011.

¹⁷⁵ Véanse al respecto, S. Morgades Gil, “El funcionamiento efectivo de la política Europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, págs. 183-204.

¹⁷⁶ TEDH, *Mohammed Hussein y otros contra Países Bajos y Italia*, recurso n. 27725, sentencia de 2.4.2013.

¹⁷⁷ TEDH, *Diirshi contra Países Bajos y Italia*, recurso n. 2314/10, sentencia de 10.9.2013.

¹⁷⁸ TEDH [GC], *Tarakhel y otra contra Suiza*, recurso n. 29217/12, sentencia de 4.11.2014.

solicitantes de asilo sin antes obtener la garantía de que recibirían un alojamiento adecuado. En particular, el Tribunal Europeo consideró, en relación con la situación italiana, el riesgo que un alto número de solicitantes de asilo no tuviera un lugar en el centro de recepción o que fuera alojado en un centro superpoblado y caracterizado por condiciones insalubres.

En el pronunciamiento sobre el recurso *V. M. y otros contra Bélgica* del 7 de julio de 2015¹⁷⁹, la Corte reiteró que los Estados Partes del CEDH tienen la obligación de garantizar una protección especial a los solicitantes de asilo, en cuanto grupo vulnerable, y satisfacer las necesidades básicas de los mismos. Ni siquiera el Estado puede justificar niveles de recepción inferiores a los estándares establecidos por la CEDH debido a la superpoblación de los centros de acogida para los solicitantes de asilo.

Un trato especial está reservado a los niños, tal y como evidencia la sentencia *Tarakhel*. El Tribunal Europeo se muestra severo con respecto a Suiza porque en la transferencia de este país a Italia estaban involucrados seis niños con sus padres. En la opinión de dicho órgano, los niños tienen necesidades específicas que atañen su edad, su falta de independencia y su condición de solicitantes de asilo. El derecho de estas personas de obtener una protección especial es especialmente relevante cuando hay menores implicados. Las medidas de acogida de los niños solicitantes protección internacional tienen que realizarse de manera que se aseguren condiciones que eviten una situación de ansiedad y estrés, que podrían producir consecuencias muy graves para los niños. El Tribunal Europeo toma en cuenta que en Italia las familias con menores son alojadas en el sistema de protección de solicitantes de asilo y refugiados (SPRAR), pero no puede descartar el riesgo de que la familia Tarakhel encontrara sitio en un centro sobrepoblado (CARA), no adecuado para niños, dado que las autoridades suizas no se habían preocupado de comprobar que, después de la transferencia, el demandante y su familia fueran alojados en el SPRAR.

La Directiva 2013/33/UE¹⁸⁰ establece normas mínimas de recepción de los solicitantes protección internacional, normas que hay que aplicar en todos los centros de recepción, en el territorio del Estado miembro de la UE, en las fronteras y en las zonas de tránsito. Las garantías que figuran en la directiva deben ser aseguradas a todos los solicitantes de protección internacional, también a los que pasan de un Estado miembro de la UE a otro en virtud del Reglamento de Dublín. Algunas O.N.G. han informado de que estas personas no reciben las medidas de recepción adecuadas después de la transferencia. Esta deficiencia es contraria a las obligaciones que derivan de la directiva 2013/33/UE y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Además, es importante señalar que hay otros elementos de la directiva que pueden estar en contraste con las sentencias que hemos examinado. Por ejemplo, el artículo 20 de la directiva admite, en algunos casos, la posibilidad de reducir o, en casos excepcionales y debidamente justificados, retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida. En nuestra opinión, este artículo es compatible con la jurisprudencia del Tribunal Europeo relativa a la acogida de los solicitantes de asilo sólo si la persona no se encuentra en un estado de abandono. Además, las autoridades estatales están obligadas a garantizar un estándar mínimo de acogida al

¹⁷⁹ TEDH, *V. M. y otros contra Bélgica*, recurso n. 60125/11, sentencia de 7.7.2015.

¹⁸⁰ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 con la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

solicitante si no quieren incurrir en la situación de Grecia en el caso *M.S.S.* y no pueden dejar al demandante en una condición de abandono, ya que de esta manera entrarían en contraste con el Convenio europeo de Derechos Humanos. En nuestra opinión, no es legítimo que las autoridades estatales cancelen el beneficio de las condiciones materiales de acogida al demandante protección internacional. En el caso de que esta persona sea responsable de una violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como de comportamiento violento grave, las autoridades estatales pueden prever diferentes sanciones, pero no pueden cancelar el beneficio de las condiciones materiales de acogida, dejando al demandante en una condición que el Tribunal Europeo ha definido de ‘maltrato’, ya que este comportamiento no parece compatible con la finalidad y el efecto útil de la directiva.

CONCLUSIONES

Este breve trabajo ha evidenciado algunas cuestiones problemáticas relativas al derecho de la Unión Europea con respecto a la jurisprudencia del Tribunal Europeo, que con algunas relevantes sentencias se ha puesto como baluarte contra las prácticas estatales que violan los derechos de los inmigrantes. En particular, hemos desarrollado algunas reflexiones relativas al principio de *non-refoulement* y a la acogida de los solicitantes de asilo.

Nos parece necesario exhortar a los Estados Europeos a que asuman sus obligaciones en una fase en la que los mismos realizan estrategias de contraste de la inmigración a través de expulsiones sumarias y, en algunos casos, colectivas, operaciones de devoluciones colectivas, transferencias de un Estado miembro de la Unión Europea a otro sin preocuparse por la situación de la persona después de la transferencia, y no garantizan condiciones de acogida dignas. A partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo se pueden recabar algunas considerables indicaciones para que el derecho y las prácticas de la Unión Europea y de los Estados miembros sean más diligentes en el cumplimiento de las normas de protección de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- G. Cataldi, “La natura self-executing delle norme della Convenzione europea dei diritti umani e l’applicazione delle sentenze della Corte europea negli ordinamenti nazionali”, en A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano, *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, pág. 565 ss.
- C.A. Chassin (ed.), *La portée de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles, 2006
- A. Del Guercio (2016), *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Nápoles
- F. Julienne-Laferriere, “L’application par ricochet de l’article 3 CEDH. L’exemple des mesures d’éloignement des étrangers”, en C.A. Chassin (ed.),

La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, Bruxelles, 2006

- H. Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, Human rights files series, n. 8, 2008

- N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg, 2010

- V. Moreno-Lax, "Dismantling the Dublin System: MSS v Belgium and Greece", en *EJML*, 2012

- S. Morgades Gil, "El funcionamiento efectivo de la política europea de asilo ante la garantía del derecho a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del CEDH", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, págs. 183-204

LA PERSECUCIÓN DE GÉNERO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS DEL SIGLO XXI: MUJERES REFUGIADAS EN EL MEDITERRÁNEO

*Carolina Jiménez Sánchez*¹⁸¹

Doctora en Derecho

Profesora Ayudante Doctora

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Málaga

RESUMEN

Los desplazamientos forzados tienen lugar a lo largo del planeta en cifras mucho mayores de las que derivarían de conflictos puntuales o desastres naturales determinados. La búsqueda de refugio se ha convertido en un elemento estructural de un sistema desigual, que obliga a efectuar desplazamientos por causas alarmantes en un volumen cada vez mayor. La mayor parte de los grupos de refugiados y desplazados son mujeres, por lo que es necesario abordar con urgencia una dimensión de género en el estudio del fenómeno. A continuación, se examinará la situación concreta de las mujeres en el Mediterráneo en su mal llamada “crisis de los refugiados”. Igualmente se analizará la una eventual lectura de género de las normas del Derecho Internacional de los Refugiados, haciendo hincapié especialmente a las diferentes interpretaciones.

ABSTRACT

Forced migration takes place in the world much more frequently than that caused by wars or natural disasters. The search for shelter has become a structural element of an unequal system, which forces more and more people to migrate due to alarming causes. Most among the groups of refugees and migrants are women, which makes it necessary to embrace a gender perspective in the study of the refugee phenomenon. This work examines the situation of women in the Mediterranean “refugee crisis”. It also provides a gender read of the International Refugee Laws, taking into account their different understandings.

¹⁸¹ El presente estudio se enmarca dentro del proyecto de investigación: "Las Respuestas del Derecho Internacional y Europeo a los Nuevos Riesgos y Amenazas Contra la Seguridad Humana" (RASEGUR), Plan Nacional de I+D+I (Ref.: DER2015-65906-P) y de la Red de Excelencia sobre "Los actuales desafíos del Derecho Internacional", del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (DER15-69273-RED).

1. Las mujeres refugiadas en el Mediterráneo

Los flujos de refugiados que llegan a las fronteras europeas se encuentran en una situación no mejor a la de los que llegan a cualquier otro lugar del planeta. La falta de protección eficaz e, incluso, de un colchón humanitario suficiente, ha hecho posible la existencia de un desastre humano que era evitable, si tenemos en cuenta que las cifras no son tan alarmantes como las de otras fronteras mucho menos preparadas para afrontar esta situación, como las de Líbano o Jordania. Las diferentes rutas de huida de los refugiados significan atravesar la frontera de diversos Estados. Entre las principales se encuentra la ruta de los Balcanes occidentales, la ruta del este de Europa, la ruta del Mediterráneo central y la clásica entrada por Ceuta o Melilla, ruta africana¹⁸². La mayor parte de las personas que llegan a Europa como migrantes, lo hacen como migrantes forzados, en este caso refugiados, que en un alto porcentaje huyen de los conflictos armados y de otras persecuciones. Según el ACNUR, las llegadas de refugiados y migrantes a las costas de Grecia, Italia, Malta y España aumentaron un 83% entre enero y junio de 2015¹⁸³.

En los últimos años la ruta del este del Mediterráneo (desde Turquía a Grecia) ha superado en llegadas por mar a la que hasta ahora ostentaba el primer puesto: la ruta del centro del Mediterráneo, que culminaba con las llegadas por mar a Italia. La responsabilidad de Europa al frente de estas llegadas por mar y tierra es central, y ello ha de ponerse en relación con su diseño y desarrollo de todo un “sistema” de gestión de refugiados, denominado Sistema Europeo Común de Asilo. Un compendio de normas de diferente naturaleza que deberían hacer supuesto una base común para gestionar adecuadamente los flujos de personas llegados a sus fronteras y, al menos, evitar así el desastre humanitario que lleva ocasionándose varios años. Sin embargo, las deficiencias, no sólo del propio sistema, sino de su puesta en funcionamiento han llevado a dotarlo de un descrédito merecido, por ser ineficaz. Esta ineficacia parte, además, de una causa problemática y, al mismo tiempo, inherente al propio proceso de construcción de la UE: la falta de compromiso y de convencimiento por parte de algunos Estados Miembros que llevan a frustrar los esfuerzos por hacer posible que el sistema siga a flote.

Es especialmente preocupante la situación de las mujeres refugiadas en los lugares de tránsito y huida, así como en el lugar de destino, ya sea éste un campamento de refugiados o no. Los desafíos de género que se encuentran en este duro trance tienen que ver fundamentalmente con un grave peligro de convertirse en personas explotadas sexualmente a través del tráfico de seres humanos, lacra habitual entre las mujeres inmigrantes y que en el caso de las refugiadas no hace sino perpetuarse, por enfrentar éstos una situación de desprotección igual o mayor. La Violencia Basada en el Género es también una lacra común en las rutas de los migrantes en general, las violaciones suceden en un alto porcentaje, incluso como moneda de cambio por la propia supervivencia por parte de las mafias, o como consecuencia del propio camino, ya se enfrente en solitario o no.

La situación en el lugar de destino, en concreto en la mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa, dista mucho de ofrecer la protección necesaria a las mujeres

¹⁸² KATS, I., “Una red de campamentos en el camino a Europa”, *Migraciones Forzadas*, vol. 51, 2016, pp. 17-19.

¹⁸³ <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-en-europa/la-ruta-maritima-a-europa/>.

refugiadas. Las condiciones de los campamentos de refugiados en relación a higiene, alojamiento, alimentación, atención sanitaria y seguridad responden a un esquema propio del llamado mundo subdesarrollado, sin ofrecer los mínimos necesarios para garantizar los derechos básicos. La infra-protección de las mujeres refugiadas viene acentuándose a propósito del “Acuerdo UE-Turquía” que ha motivado incluso la presentación de una queja por parte de la organización *Women’s Link Worldwide* ante la Defensora del Pueblo Europea, arguyendo el impacto diferenciado de género que puede tener la puesta en práctica del “acuerdo”¹⁸⁴.

La gestión de la crisis humanitaria en las fronteras de Europa ha sido, a su vez, ciega al género, no considerando adecuadamente los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres en contextos de refugio, que de nuevo tienen que ver con sus necesidades y libertades básicas, pero también con la Violencia y la explotación. Sin embargo, es difícil analizar la problemática sin percatarse de la ausencia de datos y estadísticas sobre las llegadas de mujeres refugiadas a los países de destino, las solicitudes de asilo presentadas por ellas y las causas que alegan para tal solicitud. Por ello, es necesario incorporar datos segregados por sexo de las solicitudes de asilo, lo cual no está siendo la práctica general de los Estados, pese a que la recomendación se inserta en la política de migración de la UE¹⁸⁵ y en sus indicadores sobre el programa la Mujer, la paz y la seguridad de las Naciones Unidas. Ya en los indicadores de la Unión Europea para la implementación del programa la mujer, la paz y la seguridad del año 2010 se establecía la necesidad de desagregar por sexos los datos de solicitantes de asilo. En los nuevos indicadores adoptados en 2016, el nº 20 expresa además la necesidad de proteger a las mujeres solicitantes de asilo, así como a promover buenas prácticas como medidas de protección y detección de desafíos¹⁸⁶.

Según datos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) de los más de 65 millones de personas desplazadas en el mundo, más de la mitad son mujeres. Durante el año 2016 llegaron a Europa a través de las diversas rutas comentadas 61.000 mujeres, atravesando en el curso de la mismas no sólo los peligros y vicisitudes propias de cualquier huida a Europa sino los desafíos y violencias específicas que tienen lugar por razón de género y que suponen enfrentar gravísimos peligros de integridad física y psíquica. Pues no hay que olvidar que las mujeres y niñas suponen un elevadísimo 80% de las víctimas de trata de personas. Además, una de cada tres mujeres en el mundo ha sido golpeada, violada o ha sufrido violencia basada en el género a lo largo de su vida¹⁸⁷.

2. Derecho Internacional de los Refugiados, ¿y refugiadas?

No sólo en el Mediterráneo sino a lo largo del planeta, las mujeres refugiadas sufren una desprotección casi total en los lugares de tránsito, huida y acogida, especialmente en el interior de los campamentos de refugiados. Éstos han sido un

¹⁸⁴ [http://www.womenslinkworldwide.org/interna.php?esec=1\\$\\$-42BLXwmY0ZyLnNBVvgB&idi=&idi=](http://www.womenslinkworldwide.org/interna.php?esec=1$$-42BLXwmY0ZyLnNBVvgB&idi=&idi=).

¹⁸⁵ El Reglamento (UE) 216/2010 de la Comisión de 15 de marzo de 2010 por el que se aplica el Reglamento del Consejo de Europa nº 862/2007 sobre estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional insta a los Estados a facilitar este tipo de estadísticas.

¹⁸⁶ Vid., Revised indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security, Brussels, 22 September 2016.

¹⁸⁷ <https://www.cear-euskadi.org/la-persecucion-las-mujeres-mundo/>

lugar común de la violencia sexual durante décadas, sólo reducida a partir de la *Política del ACNUR sobre mujeres refugiadas*¹⁸⁸ que se empieza a poner en marcha en 1990 y que integrando una perspectiva de género en todas y cada una de las actividades que lleva a cabo el Alto Comisionado. Aún así, la Violencia Basada en el Género (VBG) es la forma más extendida de violencia entre las personas refugiadas y desplazadas¹⁸⁹, siendo habitual en el propio seno de la pareja o el grupo social o familiar y no siendo un hecho aislado la cometida por el propio personal de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas¹⁹⁰.

En este sentido, podemos observar que las mujeres se encuentran en la encrucijada de las rutas de refugiados y, al mismo tiempo, en un lugar muy preocupante en sus lugares de origen que, en ocasiones podemos considerar como “persecución”. En este sentido podemos dividir en relación a las causas las mujeres refugiadas entre:

- Aquellas que se convierten en refugiadas por causas generales, y que por tanto no tienen que ver directamente con su condición de fémina. No obstante, éstas durante la huida, el tránsito y el país de destino sufren discriminación y/o Violencia Basada en el Género. La VBG es una causa sobrevenida a la situación de desplazamiento forzoso. Las mujeres refugiadas sufren en un alto porcentaje violencia sexual, prostitución forzada, esclavitud sexual y violencia de género. Además, tienen una mayor tendencia a quedar desfavorecidas por los repartos de ayuda humanitaria y están muy lejos de obtener la atención médica y ginecológica adecuada¹⁹¹.

- Aquellas que sufren una persecución de género concreta que motiva la huida y la posible catalogación como refugiadas dentro de la Convención de Ginebra de 1951. La VBG es la causa de huida. La dificultad principal que encuentra a su paso este tipo de persecución es que la violencia se produce en una esfera tradicionalmente entendida como privada¹⁹², ya que es perpetrada por actores no estatales. Esto choca fuertemente con la concepción generalmente aceptada de que el asilo se concede contra el Estado perseguidor, cuya víctima en el ideario tradicional suele identificarse con un varón que huye por sus opiniones políticas¹⁹³. En primer lugar, hay que tener presente que la citada dicotomía público/privado es una construcción teórica e ideológica¹⁹⁴, que lleva intrínseca una desprotección mayor para las experiencias sufridas por mujeres en el ámbito considerado privado o familiar. En segundo lugar,

¹⁸⁸ *Política del ACNUR sobre mujeres refugiadas*, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 1990, accesible en: http://www.acnur.org/index.php?id=872&tx_news_pi1%5Bnews%5D=10902&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=de5e5d9fb47a8f0adedbf85319a41e19

¹⁸⁹ JIMÉNEZ SÁNCHEZ, C., *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*, Atenea, Estudios sobre la Mujer, 2016, p. 103, pp. 276.

¹⁹⁰ Como afirma la Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 19 de junio de 2008 con respecto a las conductas desarrolladas por el personal de las OMP: “Sexual violence against women and girls is notorious and of epidemic proportions”.

¹⁹¹ Vid., VEGA PASCUAL, M. J., “Las mujeres refugiadas y la violencia de género”, *Revista D’Estudis de la Violència*, nº 2, abril-mayo, 2007.

¹⁹² Vid., entre otros: COOK, R., “State Responsibility for Violations of Women’s Human Rights”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, 1994, pp. 125-175; CHARLESWORTH, H., “Human Rights as Men’s Rights”, en *Women’s Rights, Human Rights, International Feminist Perspective*, PETERS, J.; WOLPER, A. (Eds.), New York, Routledge, 1995, pp. 103-114.

¹⁹³ MIGUEL JUAN, C., *Refugiadas. Una mirada feminista al Derecho Internacional*, Catarata, 2016, p. 18, pp. 272.

¹⁹⁴ Vid., CRAWLEY, H., *Refugees and Gender*, Bristol, Jordan, 2001, pp. 379.

hay que notar que, siguiendo a GOODWIN GILL, el Derecho Internacional de los Refugiados no establece que la persecución deba producirse por parte del Estado¹⁹⁵, pese a que ésa haya sido la interpretación doctrinal dominante.

El hecho de que la persecución de género suela llevarse a cabo por agentes no estatales, normalmente esposos y familiares, y no directamente por agentes de Estado, dificulta aún más su reconocimiento general, pese a que para que la Convención de Ginebra sea aplicable sólo es necesario que exista una persecución, ya sea por parte del Estado o por parte de otros grupos¹⁹⁶. Entre los tipos de persecución de género se encuentra la violencia de género, la explotación, la trata de personas, el matrimonio forzado, los crímenes de honor o la mutilación genital femenina (MGF).

Además, dentro de este segundo grupo cabe destacar que, pasadas varias décadas tras la adopción de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1979¹⁹⁷, en su artículo 2 los Estados se comprometen a adaptar la legislación en materia de igualdad y, además, a establecer protección jurídica efectiva contra todo acto de discriminación contra la mujer¹⁹⁸, lo que de no hacerse con la adopción de nuevas normas a nivel interno, debe hacerse interpretando con una visión de género las normas internacionales existentes.

En cuanto a las mujeres del primer grupo, además de la mencionada política del ACNUR, tras la adopción de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del programa “la mujer, la paz y la seguridad” a la que han seguido siete resoluciones más¹⁹⁹, se prioriza en la agenda internacional la atención a las mujeres y niñas que huyen de los conflictos armados y de contextos de violencia sistemática, instando a los Estados a ofrecer una especial atención específica a las mujeres y niñas refugiadas. Así en su punto 12:

“Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de

¹⁹⁵ GOODWIN GILL, G. S., *The Refugee in the International Law*, Clarendon, Oxford University Press, 2007, pp. 786.

¹⁹⁶ GORTÁZAR ROZAECHÉ, C., *Derecho de asilo y “no rechazo” del refugiado*, Dyckinson, 1997, p. 121, pp. 423.

¹⁹⁷ Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Resolución 34/180 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1979.

¹⁹⁸ El artículo 2.c) de la CEDAW insta a los Estados Establecer “la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”. El artículo 2 incluye también la modificación y derogación, si es necesario, de cualquier tipo de ley que incurra en discriminación de la mujer (letras f. y g.).

¹⁹⁹ Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 31 de octubre de 2000. Las siete resoluciones siguientes son: Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 19 de junio de 2008; Resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 30 de septiembre de 2009; Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 5 de octubre de 2009; Resolución 1960 (2010) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2010; Resolución 2106 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 24 de junio de 2013; Resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 18 de octubre de 2013; Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 13 de octubre de 2015.

*refugiados y a que tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas*²⁰⁰.

Igualmente, en la Resolución 1820 (2008) el Consejo de Seguridad pide a los organismos de las Naciones Unidas que:

*“elaboren mecanismos eficaces para proteger de la violencia, en particular de la violencia sexual, a las mujeres y las niñas en los campamentos de refugiados y desplazados internos administrados por las Naciones Unidas”*²⁰¹.

En resoluciones posteriores del programa se continúa propiciando el mismo enfoque con recomendaciones en el mismo sentido, lo que pone de manifiesto la urgencia de la situación de fuerte discriminación y violencia que sufren las mujeres en contextos de huida, tránsito y acogida, así como la creciente atención que ha recibido este asunto por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Aunque podamos considerar un cierto avance por parte de estos programas y de algunos ámbitos regionales, la falta de una fotografía precisa sobre la situación de las mujeres refugiadas parece indicar que el asunto no ha sido, por el momento, suficientemente analizado ni tomado como una cuestión principal en la gestión de flujos de migración forzada.

2. Hacia una nueva relectura en los conceptos de refugio y asilo: ¿hay una dimensión de género?

Hasta ahora el Derecho Internacional de los Refugiados no se ha detenido en integrar una dimensión de género en sus preceptos, que pudiera mitigar las graves consecuencias que la migración forzada tiene para las mujeres, como tampoco se ha percatado de la persecución que ocurre por motivos de género. Sin embargo, es necesario traer a colación la Declaración de Nueva York de 2016, que por primera vez trata de introducir una perspectiva de género en la gestión de los flujos de refugiados. Para ello, se nutre de las resoluciones del programa “la mujer, la paz y la seguridad” del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que trata de poner sobre la mesa las cuestiones de género en todos los ámbitos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad, especialmente en situaciones derivadas de conflictos armados. Como se puede observar, la Declaración afirma en su punto 22:

*“la importancia de adoptar un enfoque integral de las cuestiones pertinentes, garantizaremos que se dé a todas las personas que llegan a nuestros países, en particular las que formen parte de grandes movimientos, ya sean refugiados o migrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna, que se centre en las personas y **tenga en cuenta las cuestiones de género**”*²⁰². *Garantizaremos también el pleno respeto y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales.*

²⁰⁰ Punto 12 de la Resolución 1325(2000).

²⁰¹ Punto 10 de la Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 19 de junio de 2008.

²⁰² Negrita de la autora.

Es cierto que en la misma se hace uso de este enfoque integral por lo que se refiere a la huida y la acogida, sin embargo, no se focaliza en las causas de la huida y la necesidad de actualización e integración de una perspectiva de género, quedando ésta limitada al primer grupo de mujeres al que hacíamos referencia arriba:

“Nos aseguraremos de que en nuestras respuestas a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes se incorpore la perspectiva de género, se promuevan la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y se respeten y protejan plenamente los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Lucharemos en la mayor medida posible contra la violencia sexual y la violencia por razón de género. Facilitaremos el acceso a servicios de atención de la salud sexual y reproductiva. Combatiremos las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación contra las mujeres y niñas refugiadas y migrantes. Al mismo tiempo, reconociendo la importante contribución y el liderazgo de las mujeres en las comunidades de refugiados y migrantes, trabajaremos para garantizar que participen de manera plena, fructífera y en pie de igualdad en la formulación de soluciones y oportunidades locales. Tomaremos en consideración las diferentes necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las mujeres, las niñas, los niños y los hombres”²⁰³.

Pese a que se ha producido cierta priorización de la perspectiva de género en la paz y la seguridad y las sensibilidades son hoy mayores que hacen algunas décadas, esto no ha sido suficiente para adoptar declaraciones específicas para el caso de las mujeres y niñas refugiadas. Sin embargo, las normas internacionales y nacionales (en algunos casos) son suficientes para otorgar la protección necesaria cuando se produce una persecución por motivos de género si se les ofrece una interpretación abierta y acorde con las realidades sociales del siglo XXI.

Conclusiones

Las mujeres refugiadas sufren de manera específica los desafíos de la migración forzada, desde el lugar de origen hasta el lugar de destino, teniendo que afrontar desafíos concretos que incluyen las violencias basadas en el género durante la huida y el tránsito, así como en el lugar de destino.

No existen herramientas suficientes para proteger contra estas situaciones, además las mujeres que sufren persecución de género en sus países de origen no tienen un reconocimiento automático de dichos motivos como persecución dentro de las normas de Derecho Internacional de los Refugiados, sino que a través de un procedimiento lleno de escollos pueden ser reconducidas al motivo grupo social u otros recogidos en la Convención de 1951.

La situación en europea ha destacado por su errónea gestión que, además de no evitar un desastre humanitario y ha sido, con respecto a las mujeres refugiadas en el Mediterránea, auténticamente ciega al género, y continúa fallando en la protección

²⁰³ Ibídem., párr. 31.

de las mujeres refugiadas que se enfrentan a gravísimos peligros de convertirse en víctimas de trata antes de llegar a Europa y después de haber cruzado sus fronteras.

SISTEMAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN EN ESPAÑA: UN EXAMEN MULTINIVEL²⁰⁴

Encarnación La Spina
Doctora en Derecho
Investigador postdoctoral
Universidad de Deusto
Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

RESUMEN

El control selectivo y el reparto insolidario de las “cuotas de acogida” ha relegado a un segundo plano la necesidad de reforzar las iniciativas específicamente destinadas a coordinar en términos cualitativos las condiciones de integración y acogida de las personas solicitantes de protección internacional. Unas condiciones determinantes para valorar la evolución del modelo de gestión de la diversidad europea y para afrontar así a largo plazo las consecuencias de la convivencia. El control de los estándares de protección jurídica y social necesarios para que las personas solicitantes de protección internacional puedan resultar integradas socialmente en el nuevo entorno donde se ven obligadas a vivir. Este es uno de los retos que a corto y largo plazo requieren de una mayor concreción jurídica. Entre las disfuncionalidades que se observan en el sistema de integración y acogida español cabe destacar la disímil implementación de las normas mínimas de acogida previstas en la transposición de la Directiva 2013/33/UE, la ausencia de un desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009 y la necesidad de mejorar la coordinación de la red nacional pública de acogida. En este sentido se plantea un examen multinivel sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas de la acogida e integración atendiendo a la situación paradigmática de España a nivel autonómico.

Palabras claves: integración, derechos, sistema de acogida, refugiados, España, CCAA

²⁰⁴ Investigador postdoctoral referencia FPDI-2013-16413 del programa de contratos de formación postdoctoral de Ministerio de Economía y Competitividad. Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto I+D+I DER2015-65840-R (MINECO/FEDER) “Diversidad y Convivencia: los derechos humanos como guía de acción”, del Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Proyecto Bizkailab “La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración”, ref. 2016-0000210.

ABSTRACT

Selective control and unsupportive distribution of the “reception figures” has left in a second place the need to strengthen initiatives specifically destined to coordinate in terms of quality the integration and reception conditions of solicitors of international protection. These are determining conditions to measure the evolution of the European model of diversity management and to deal with long term consequences of coexistence. Controlling the standards of legal and social protection needed for the solicitors of international protection to be socially integrated in their new environment is one of the challenges that needs more legal concretion in the short and long term. Among the malfunctions which can be observed in the integration and reception system in Spain, unequal implementation of the minimum reception rules listed in the European policy 2013/33/UE stands out, as does the absence of a regulation development of Law 12/2009 and the need to strengthen coordination of the public national reception network. That is why this work suggests a multilevel exam on the compliance of the minimum conditions of reception and integration taking into account the paradigmatic situation in Spain and its regions.

Key words: integration, rights, reception system, refugees, Spain, regions.

INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la llamada crisis humanitaria y aún siendo temibles los efectos perversos del acuerdo UE-Turquía²⁰⁵ la mayoría de los debates y propuestas de la Comisión Europea (De Lucas 2015; Carrera et al 2015) se han centrado casi exclusivamente en gestionar los aspectos cuantitativos de la acogida²⁰⁶ aún siendo muy evidentes las deficiencias en el acceso al sistema de asilo²⁰⁷, las garantías del acceso a los recursos y a la asistencia jurídica gratuita en el examen de las solicitudes de asilo. Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea en esta controvertida preocupación por fijar “compromisos por cuotas de acogida” han obviado la necesidad de reforzar los instrumentos existentes, las iniciativas específicamente

²⁰⁵ La Comisión Europea publicó el 20 de abril de 2016 el primer informe acerca de los progresos realizados tras la puesta en marcha del Plan de acción conjunto con Turquía. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf y el 15 de junio de 2016 el Segundo informe http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agendamigration/proposalimplementationpackage/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_euturkey_agreement_en.pdf (consultado el 23 de junio de 2016).

²⁰⁶ European Asylum Support Office (2015). Informe anual de la situación del asilo en la UE 2014. Luxemburg: Publication office of the European Union. http://www.bfa.gv.at/files/berichte/EASO_Annual_Report_2014.pdf.

²⁰⁷ Los problemas detectados como consecuencia del desplazamiento masivo de ciudadanos sirios ha puesto en tela de juicio la eficacia del Reglamento Dublín III, y en septiembre de 2015, la Comisión efectuó una propuesta para su modificación

destinadas a coordinar la acogida²⁰⁸ y por consiguiente los procesos de integración de las personas solicitantes de protección internacional (Solanes 2014: 186).

De forma paradójica, la integración es la gran ausente en esta apuesta por impulsar procesos de integración y acogida máxime si la Agenda Europea de Inmigración y asilo sucesivos informes anuales sobre inmigración la mantienen como una prioridad dentro del enfoque integral de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. No en vano ha sido una prioridad fundamental en el marco financiero plurianual 2014-2020 y la partida del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) se ha dotado en 57 millones de euros para apoyar especialmente la acogida inicial de migrantes por parte de los Estados miembros que se encuentran en primera línea²⁰⁹. Los avances en la puesta en marcha de las políticas de integración pensadas hasta entonces para los nacionales de terceros estados residentes en el territorio (La Spina 2015: 107-110; Ghimis et al. 2015) no han tenido en cuenta debidamente a las diferentes situaciones de protección internacional, como parte de este grupo, salvo ante la situación de emergencia en el Mediterráneo y pese a tener necesidades específicas debido a la pérdida de la protección de su país; sus experiencias de persecución o de conflicto armado; sus dificultades particulares para obtener la documentación; y la separación y pérdida de la familia.

De este modo, buscar soluciones duraderas a la integración en contextos de crisis migratoria (Naïr 2016; Moraes 2016) está siendo un *continuum* a escala europea y en particular en el caso del Estado español donde existe una situación paradigmática tanto a nivel autonómico como local ante la falta de un marco jurídico adecuado que transponga la Directiva 2013/33/UE y las consecuencias prácticas de la ausente coordinación institucional que debe garantizar el cumplimiento de dichas condiciones. A tal propósito, a continuación, se planteará una revisión de algunos aspectos claves del sistema de acogida previstos en la Directiva 2013/33/UE que deberían tener mayor proyección en el caso español. Y, para finalizar se llevará a cabo un análisis DAFO del sistema de acogida en España a la luz de los datos reportados en diferentes informes hechos públicos entre junio-julio de 2016²¹⁰.

1. CONDICIONES MÍNIMAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DESDE LA UNION EUROPEA: UN (DES)NIVEL SALVABLE

²⁰⁸ AIDA *Wrong counts and closing Doors The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf

²⁰⁹ Este presupuesto servirá para redoblar la asistencia de emergencia tras la primera acogida (25 millones), desarrollar un proyecto piloto de reasentamiento (25 millones) y para reforzar programas de desarrollo regional en África (7 millones).

²¹⁰ CEAR, *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. [http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe CEAR 2016.pdf](http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe%20CEAR%202016.pdf) AMNISTÍA INTERNACIONAL, *El asilo en España: Un sistema de acogida poco acogedor*, 2016. [http://www.ara.cat/2016/05/31/INFORME SENCER Sistema Acogida ESP.pdf?hash=1f39263cbc14d8766ed8ab0d3ab7e63c2d5f1704](http://www.ara.cat/2016/05/31/INFORME%20SENCER%20Sistema%20Acogida%20ESP.pdf?hash=1f39263cbc14d8766ed8ab0d3ab7e63c2d5f1704)

La Directiva 2013/33/CE²¹¹ vertebrada como mínimo común denominador la extensión del derecho de acogida de los solicitantes a todo el procedimiento, es decir, desde la presentación de la solicitud de protección internacional hasta la resolución²¹² así como la extensión de su ámbito de aplicación a los solicitantes de protección subsidiaria, para garantizar así la igualdad de trato a todos los solicitantes de protección internacional y la coherencia con el actual acervo de la Unión Europea en materia de asilo, en particular con la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (considerando nº 13). En cualquier caso, los Estados miembros podrán establecer o mantener disposiciones más favorables en el ámbito de las condiciones de acogida de los solicitantes y de otros familiares cercanos del solicitante que estén presentes en el mismo Estado miembro, cuando dependan de él, o bien por motivos humanitarios. A pesar del efecto directo de esta directiva actualmente la misma está siendo objeto de revisión por la Comisión europea que ha propuesto una reforma a fin de garantizar que los solicitantes de asilo se beneficien de condiciones de acogida dignas y armonizadas²¹³ por ser deficitarias en la práctica de toda la Unión Europea²¹⁴. Si bien la Directiva vigente recoge una serie de mejoras respecto de la anterior²¹⁵, en particular lo hace en torno a las normas y condiciones de detención o internamiento así como especialmente sobre el acceso a una serie de derechos y prestaciones que se les concederán. Por ejemplo, hay indicadores en el ámbito de la documentación, la información sobre el procedimiento, el alojamiento, los alimentos, la educación, la asistencia médica y psicológica, el acceso a empleo, así como a la formación profesional.

En concreto, si se desglosan las medidas respecto a la escolarización y educación de los menores dispone que, si es necesario, se les ofrecerán clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo. En materia de empleo se obliga a los Estados a velar para que los solicitantes, en determinadas circunstancias, tengan acceso al mercado laboral a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud. También se dispone que los Estados velarán por la protección de la salud física y psíquica de los solicitantes. En este punto se alude expresamente al tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves y, con relación a las víctimas de tortura y violencia, se dispone que los Estados miembros velarán para que puedan acceder a la asistencia o tratamiento médico y psicológico adecuado. Asimismo, para los solicitantes alojados en locales o centros de acogida, se obliga a los Estados a tomar en consideración factores específicos de género y edad y la

²¹¹ 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 [DOUE L 180, de 29-VI-2013]

²¹² Considerando nº 8 dispone que «para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

²¹³ Documento de la Comisión europea IP/16/2433 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm

²¹⁴ Vid. los objetivos de la reforma de la Directiva 2013/33/UE en el Documento de la Comisión europea IP/16/2433 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm

²¹⁵ Directiva 2003(9)/CE del Consejo 27 de enero de 2003. DO L 31 de 6 de febrero de 2003, p. 18.

situación de las personas vulnerables, así como a adoptar las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida. Uno de los aspectos más detallados es el régimen de protección previsto para las personas en situación de vulnerabilidad que incluye a las víctimas de trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. También establece normas para la evaluación de solicitantes con necesidades de acogida particulares, debido a su situación de vulnerabilidad, sin embargo, precisa que no es necesario que la evaluación adopte la forma de un procedimiento administrativo²¹⁶.

2. DIRECTRICES JURÍDICO-POLÍTICAS DEL SISTEMA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN EN ESPAÑA

Si bien las cifras de solicitudes de protección internacional en España continúan siendo muy bajas en comparación a la media europea, su rápido o previsible incremento dados los compromisos de reubicación temporal o reasentamiento asumidos ha supuesto o supondrá un importante impacto en la gestión de la red pública de acogida de personas refugiadas²¹⁷.

Desde un plano institucional se ha configurado un sistema de acogida por el que de acuerdo a la Orden ministerial 1989²¹⁸ los centros de acogida son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención, asistencia psicosocial urgente y primaria, así como los servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración de las personas que solicitan protección internacional y carezcan de medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia. Junto a estos centros se incorpora la posibilidad de establecer programas especiales o generales para facilitar la integración de personas refugiadas, en caso de no tener medios para su subsistencia. Aunque si se insiste que para poder beneficiarse de estas ayudas es necesario ser residente en un centro de acogida, o bien estar fuera pero siguiendo un programa de atención iniciado como residente, carecer de recursos económicos o no tener cobertura de otros servicios sociales generales u organismos privados²¹⁹.

En concreto, la estructura de la red pública de acogida de personas incluye cuatro Centros de Acogida de Refugiados (CAR) dependientes del Ministerio de Interior y destinados a solicitantes y beneficiarios de protección internacional (Alcobendas y Vallecas en Madrid, Sevilla y Mislata en Valencia; Centros de Estancia

²¹⁶ DEFENSOR DEL PUEBLO. *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, 2016, pp. 85-101.

²¹⁷ A las 416 plazas ofertadas por los cuatro centros de titularidad pública se han añadido las plazas de las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración, que en julio 2016 se cuantificaban en 1.418.

²¹⁸ Orden de 13 de enero de 1989 sobre centros de acogida a refugiados. «BOE» núm. 28, de 2 de febrero de 1989.

²¹⁹ Real Decreto 865/2006, de 14 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Temporal de Inmigrantes; CETI (Ceuta y Melilla) dependientes del Ministerio de Interior y destinados a solicitantes, beneficiarios de protección internacional y personas migrantes que acceden de forma irregular a estas ciudades. Sin perjuicio de otros dispositivos de acogida dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social MEYSS, gestionados por entidades y ONG especializadas en Asilo como CEAR, ACCEM y Cruz Roja que dan atención básica, psicológica y escolarización de los menores, entre otros servicios de apoyo²²⁰.

Por tanto, no hay duda que a nivel de estructuras y dispositivos de acogida existen varias opciones operativas pero plantean mayores duda los términos imprecisos de su previsión normativa en el capítulo III de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que entró en vigor el 20 de noviembre de 2009²²¹. Esta Ley ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que ha añadido un apartado al artículo 40.1, con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre²²². El marco jurídico de las condiciones de acogida es una buena prueba de que la ley 12/2009 no está pensada para regular el derecho de asilo como derecho humano y fundamental sino para reaccionar contra el supuesto abuso del mismo o evitar el uso indebido de esta institución (Solanes 2010, Pérez Sola 2011, García Mahamut y Galparsoro 2010).

La primera condición material prevista en el artículo 30 incluye el acceso a derechos sociales generales, pero no se determinan cuales son con detalle como sí hace el artículo 36 a efectos de la concesión de asilo más bien se refiere a una dimensión asistencial o prestacional que se centra en los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar las necesidades básicas, siempre que carezcan de recursos económicos, en tal caso se reserva la opción de reembolso. Se hace referencia como es lógico, al mismo trato que los nacionales, pero los problemas de aplicación se producen en relación con la prestación efectiva de la asistencia porque «Las competencias en materia de refugiados no están transferidas a las comunidades autónomas correspondientes y, por ello, se canalizan a través de los Servicios Centrales del INSERSO en Madrid, concretamente a través de sus dos áreas de refugiados: Centros y Programas / Relaciones Institucionales.

Otro aspecto derivado de la materialización de las condiciones de acogida se relaciona con el mantenimiento de la unidad familiar previsto en el artículo 31 en los siguientes términos “se adoptarán las medidas necesarias para mantener la unidad familiar”. Esto es, su previsión es en términos de posibilidad más que de garantías de

²²⁰ Según la información facilitada por la Administración, en el año 2015, el número de plazas gestionadas por las organizaciones no gubernamentales ascendía a 502, en 2016 ha pasado a 2000. El desglose de esta cifra es el siguiente: Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM): 132 plazas; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) 181 plazas; Cruz Roja Española (CRE): 176 plazas; Fundación La Merced Migraciones 13 plazas.

²²¹ Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984 que ha sido modificada a su vez por la Ley 9/1994, de 19 de mayo BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994. 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. Artículo 23. La OAR fue creada por la disposición adicional única del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero (Reglamento de desarrollo de la anterior Ley de Asilo) BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995.

²²² BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

un derecho fundamental al desarrollo de la vida familiar y por consiguiente nada se indica respecto a los problemas de identificación de la filiación ADN en casos de unidad familiar o familia extensas separadas, siendo especialmente grave la situación en función del lugar de primera acogida o las opciones de traslado desde el CETI a la península²²³.

Lo mismo ocurre respecto a la autorización de residencia y trabajo prevista en el artículo 33 de la Ley 12/2009, máxime si se limita a hacer un reenvío reglamentario inexistente, como bien indica el último informe CEAR 2016, son grandes obstáculos el riesgo de que la solicitud sea rechazada, el no poder incorporarse al mercado de trabajo hasta cumplir seis meses desde su presentación o las severas limitaciones de la legislación de extranjería en cuanto a las posibilidades de inserción laboral de las personas cuya solicitud de asilo sea rechazada. Por tanto, el factor temporal es determinante en los procesos de inserción laboral ya que en la mayoría de los casos es complejo poder planificar su vida laboral a medio plazo por la incertidumbre permanente que caracteriza su situación administrativa. Y, también el acceso a los programas de formación en prácticas es un elemento clave para la inserción laboral. Así un proceso que debería durar seis meses puede llegar al año y medio, comportando la extensión del período de la tarjeta roja tiene efectos negativos sobre la demanda y la oferta de empleo o bien para la solicitud de residencia por arraigo socio-laboral. Por consiguiente, por una parte, los empresarios se ven más legitimados para ofrecer contratos temporales hasta que no haya una resolución en firme, y por otro, los solicitantes de asilo pierden poder de negociación, así como la opción de acreditar o mejorar sus estudios mediante becas, por ejemplo. Y, por otra parte, el reconocimiento de credenciales educativas y competencias profesionales aún siendo clave para la integración laboral, el reconocimiento formal de calificaciones o convalidaciones académicas, en caso que se resuelva favorablemente, puede durar entre dos y cuatro años dependiendo de las particularidades de cada caso.

Como contrapunto a los derechos asociados al estatuto de refugiado existe sorprendentemente un mayor detalle de las causas de retirada o reducción de condiciones de acogida. Tales causas no están moduladas en función de la gravedad de la conducta sancionada (leves, graves y muy graves) ni tampoco se determinan diferencias en función de la fase del itinerario de integración que se encuentre el solicitante de asilo (hasta 12 meses o pasados esos 12 meses). Máxime si la aplicación del principio de proporcionalidad requiere causas objetivas y razonables para determinar las conductas que “penalizarían” la condición de acogida. Obviamente, también contribuye negativamente la inexistencia de un reglamento que establezca el sistema sancionador, capaz de garantizar un procedimiento individualizado, objetivo, imparcial y suficientemente motivado que permita recurrir la decisión y hacer las alegaciones que se estimen oportunas.

Tal y como se ha apuntado los términos de la acogida de las personas

²²³ Sugerencia dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el 9 de julio de 2015, en los siguientes términos: Reubicar a las familias mencionadas en un recurso adecuado a sus necesidades y, en caso de que no existan plazas en centros de acogida residenciales, facilitar alojamiento de las características previstas en el artículo 18, apartado 1 de la Directiva 2013/33/UE y asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, conforme al artículo 30 de la Ley 12/2009, de 31 de octubre. Expte. 15009533 <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/acogida-de-familiasolicitante-de-asilo/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

refugiadas en España consolidan un sistema asistencialista, cortoplacista y rígido forzando así que muchas personas sean enviadas a un centro que difícilmente se adecua a sus necesidades o a lugares donde encuentran grandes dificultades para encontrar salidas laborales, máxime si no se identifican correctamente las diferentes situaciones de vulnerabilidad ni la adaptación de los procesos. Asimismo no existe un procedimiento específico para acoger a personas procedentes de otros Estados miembros a España, en aplicación del Reglamento de Dublín III y, por tanto, los interesados deben seguir los mismos avatares que el resto de los solicitantes si su llegada se produjo cuando los recursos de acogida estaban saturados²²⁴.

A grandes rasgos, si se observa con mayor detalle el itinerario de integración y acogida diseñados al efecto, cabe identificar tres fases del proceso no exenta de puntos débiles:

1ª FASE DE ACOGIDA en un intervalo de 6 meses en general o 9 meses en situaciones de vulnerabilidad predomina la falta de seguridad jurídica o el riesgo de situaciones de discriminación según el lugar de origen y primera acogida. Los CETI no se contabilizan en las tres fases de acogida, pero, tal y como se ha indicado, la Directiva de acogida específica en el artículo 3 claramente que todas las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a los derechos reconocidos en la misma, independientemente de dónde realicen su solicitud de protección. Por tanto, existen diferencias de lo que ocurre en el resto del territorio español, las personas solicitantes de asilo cuya petición ha sido admitida a trámite no pueden optar por trasladarse libremente desde Ceuta y Melilla a la península, teniendo que esperar a que sea la autoridad gubernativa la que autorice dicho traslado. Incluso hay quienes han renunciado a su derecho a solicitar protección internacional, o han sido aconsejados por asesores legales de no pedir asilo para acelerar el proceso de traslado a la península como inmigrantes en situación irregular. A ello, hay que sumar que es determinante la inexistencia de un diagnóstico de la situación de partida y son desatendidas cuestiones de género, así como muy limitada la cobertura y ayudas, dada la intrínseca rigidez del sistema, restando así capacidad de decisión y autonomía a los solicitantes de asilo.

2ª FASE DE INTEGRACIÓN durante otro plazo de 6 meses se otorga una ayuda para el alquiler de una vivienda y una cantidad económica para cubrir las necesidades más básicas, donde se incluye el transporte. Esta fase puede ser ampliada en el caso de personas vulnerables hasta un máximo de 11 meses. En esta fase también coincide con el otorgamiento a partir del sexto mes de una autorización para trabajar, cuya validez depende de la resolución positiva o negativa del expediente. Sin embargo, de acuerdo al informe de Amnistía Internacional no todas las personas solicitantes de asilo acceden a esta segunda fase, aunque carezcan de medios propios de subsistencia. De este modo, la continuación y la duración de las ayudas se supeditan a que hayan cumplido con los objetivos que se les marcó en la primera fase y a los presupuestos con los que cuenta cada organización.

3ª FASE DE AUTONOMÍA prevé la concesión de ayudas económicas extraordinarias y el rol de las entidades locales, se ven condicionadas a la resolución de la solicitud de asilo y las expectativas laborales. De ahí que como se pone de relieve en los informes

²²⁴ DEFENSOR DEL PUEBLO *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, op. cit, p. 90-92.

la mayoría de las personas solicitantes de asilo agotan las ayudas previstas sin que haya sido resuelta su solicitud de asilo. Ante la falta de perspectivas laborales, y agotadas las ayudas de las organizaciones que colaboran en el sistema de acogida, muchas de ellas deben acudir a otras organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia social a grupos desfavorecidos, o a los servicios sociales de emergencia de las administraciones locales o autonómicas, que no han estado presentes en el procedimiento de acogida e integración, y que no están preparados en la mayoría de los casos para atender a las necesidades específicas que presenta este grupo de población. En la práctica, no hay ningún tipo de ayuda específica para facilitar la integración de las personas que obtienen protección internacional.

Tal y como advierten los informes de CEAR o Amnistía internacional, especialmente en los centros nacionales de acogida o los CETI son claras debilidades del sistema, entre otras, la ineficaz o insuficiente ampliación al máximo de hasta 24 meses del itinerario de acogida, cuando esta depende de una situación de vulnerabilidad que carece de criterios que determinan la identificación de estos casos. Solo parece prevalecer como criterio objetivo la falta de medios de subsistencia. Si bien, una ampliación de los plazos implica una protección especial este sistema de plazos no ha tenido en cuenta los perfiles de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo, con una duración de la asistencia muy por debajo de los meses establecidos, y de manera independiente al procedimiento de determinación de la solicitud de asilo en curso o de los medios de vida disponibles por la persona solicitante. De igual modo, recientemente el informe del Defensor del Pueblo señala la dificultad de los residentes para recibir dicha asistencia, incluso por urgencias, en determinadas circunstancias (durante el período en el que los solicitantes de asilo cuentan con una documentación provisional antes de la entrega de la tarjeta identificativa emitida por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras o durante los períodos en que dicha tarjeta se renueva)²²⁵. Además, no hay una asistencia especializada, pues la lógica de cuota o número no permite identificar la valoración individualizada de las situaciones de trauma, torturas, víctima de trata, menores no acompañados, etc., especialmente en la primera fase de acogida. La falta de información sobre el marco jurídico a los destinatarios: la falta de explicitud de los pliegos de subvenciones y protocolos de actuación dirigidos a las entidades colaboradoras con la administración, dificulta la transparencia, el conocimiento y el ejercicio de los derechos contemplados, así como su exigibilidad.

Por tanto, las amenazas mayores se presentan por dejar desatendida la situación de los grupos vulnerables. Así lo ha puesto de relieve Amnistía Internacional que considera que ni el CETI de Melilla ni el de Ceuta son lugares adecuados para los niños y las niñas, por lo que según el interés superior del menor debe garantizarse que los niños y las niñas permanezcan el tiempo imprescindible en dichos centros, y se asegure su rápido traslado a la península para garantizar su escolarización normalizada lo antes posible²²⁶. Por ejemplo, los menores no acompañados en Melilla; no reciben formación ni se les enseña el idioma español, y manifiestan temor por los

²²⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, op. cit., p. 100

²²⁶ En 2014, el CETI de Melilla llegó a alcanzar una ocupación de 2.500 personas durante varios meses. A esto hay que añadir las pobres condiciones higiénicas y sanitarias, problemas de seguridad y la falta de escolarización de los menores que se encuentran en este centro.

problemas de seguridad existentes en el centro, con robos continuos de sus pertenencias. Aunque los centros de acogida y las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración cuentan con profesionales que prestan atención psicológica, la situación se agrava cuando, tras la primera fase de acogida, las personas solicitantes de asilo deben iniciar una vida autónoma sin que se les pueda proveer de las herramientas necesarias. Tampoco se garantiza una valoración individualizada que permita tener en cuenta las características personales y familiares a la hora de designar las plazas y de detectar las necesidades específicas de grupos vulnerables como víctimas de tortura y trauma, o víctimas de violencia. Básicamente porque no se han implementado protocolos de protección y prevención de violencia sexual o abusos sexuales en centros de acogida, especialmente los CETI, conforme al artículo 18.4 de la Directiva 2013/33/UE.

El mismo diagnóstico se ha recabado desde 2015, por la Oficina del Defensor del Pueblo que ha emitido una recomendación para que se diseñase un programa educativo específico para el CETI de Melilla poniendo de relieve la falta de condiciones adecuadas del mismo para albergar durante un tiempo prolongado a los menores de edad. Una situación que ha sido advertida a principios de 2016, por la organización *Save the Children* que ha iniciado un proyecto para trabajar con menores de cero a tres años y con adolescentes, mediante un servicio de guardería y actividades de ocio y tiempo libre, si bien este proyecto no comprende la escolarización como tal de estos menores.

3. LAS INICIATIVAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN PUESTAS EN MARCHA DESDE EL ÁMBITO AUTONÓMICO

Las primeras valoraciones del modelo español de acogida concluyen que este no garantiza una adecuada recepción e integración de las personas solicitantes de protección internacional dada la limitación competencial reservada exclusivamente al Estado en virtud del art. 149.1.2 CE. Por el momento, las ciudades o las Comunidades Autónomas no juegan ningún papel reconocido, pese a las numerosas iniciativas²²⁷ planteadas para afrontar los desafíos diarios que presenta la acogida, la integración y convivencia para las personas solicitantes de protección internacional. Hay poca sinergia entre la administración central y la regional/local, a pesar de que las comunidades autónomas tienen competencias en ámbitos que afectan directamente la integración social de los inmigrantes y por ende de los solicitantes de asilo, refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria.

Las disfunciones a nivel estatal generan además mayores costes a las autoridades locales. A esto hay que sumarle la falta coordinación horizontal entre ministerios en la administración central, como por ejemplo la escasa cooperación entre los Ministerios de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y Educación, Cultura y Deporte (MECD) en lo que respecta al reconocimiento de títulos educativos. De hecho, no

²²⁷ Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Islas Baleares y Navarra han mostrado su disposición a colaborar en la acogida y la integración social de las personas refugiadas así como una distribución adecuada.

existen un dispositivo de coordinación entre las tres administraciones, local, autonómica y estatal, para la adecuada acogida de personas solicitantes de protección internacional, ni siquiera de los que ya están en España. Algo que de crearse sería una oportunidad-fortaleza que no contravendría en absoluto la *Disposición Adicional Cuarta* Cooperación con otras Administraciones Públicas que dispone que “las “Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social gestionarán los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado. Asimismo, facilitarán el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para este colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo”. Ni tampoco contravendría la literalidad del artículo 36.2 de la Ley 12/2009 de facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional, con programas necesarios, la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales.

Esta problemática persiste también en la puesta en marcha de los procesos de integración en el Estado español. Si bien de acuerdo al Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014 (PEC_II) establecía que la acogida es un elemento esencial, y que implica una atención integral que permita a las personas migrantes y solicitantes de protección internacional acceder en igualdad a unas condiciones de vida básicas, y que promueva la aceptación y la participación social, cultural y política de la población recién llegada en su proceso de incorporación a la sociedad española,²²⁸ sin embargo, a julio de 2016, el gobierno español no ha procedido a elaborar y aprobar un nuevo plan, ni ha realizado una evaluación del anterior.²²⁹

El alcance de las reformas estatutarias tiene una incidencia plena no sólo en el desarrollo de la política de integración de los inmigrados sino también en la regulación de las medidas necesarias al efecto en los ámbitos social, económico y de participación social de los mismos que se incardinan en la situación administrativa de los extranjeros. Respecto a la primera cuestión desde el ámbito regional con anterioridad a las reformas estatutarias ya se habían desarrollado diversas medidas contenidas en los documentos programáticos generales o programas específicos de las *Comunidades Autónomas* en el ámbito de la sanidad, educación, vivienda, los servicios sociales, las políticas para la paridad o la juventud. Tales políticas de integración regional, con la excepción de Cataluña coinciden cronológicamente con la consolidación de la tercera fase de la construcción de la España inmigrante posterior al año 2000, cada comunidad debe prever la política de integración que va a desarrollar con la población inmigrante. Esto es, en áreas clásicas del Estado de bienestar (Educación, Empleo y Formación, Salud, Vivienda y Servicios Sociales), y otros campos más específicamente relacionados con la gestión del fenómeno

²²⁸ Plan Estratégico 2011-2014 Ciudadanía e Integración (PECI), p. 121. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf.

²²⁹ FISI, *Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*, 2015, pp. 89-90. Disponible en: <http://cepaim.org/wpcontent/uploads/2016/02/WEB-INFORME-DEL-FORO-PARA-2015.pdf>.

migratorio (Sensibilización para la convivencia, Atención y garantías jurídicas, y Cooperación al desarrollo/Codesarrollo).

Si se revisan básicamente, la estructura de los documentos programáticos autonómicos con anterioridad a 2015 es similar y establece una concepción integral y multidimensional de la integración, teniendo presente la cuestión migratoria: acogida, educación, trabajo, formación, salud, vivienda, servicios sociales, sensibilización, cooperación al desarrollo y asistencia jurídica²³⁰. El alcance es amplio, pero no existe homogeneidad en las medidas previstas en los programas de integración autonómica ni en cuanto se refiere a los contenidos ni respecto a las propuestas de las Comunidades autónomas.

De hecho, tras la atribución expresa de competencias en esta materia a las instituciones autonómicas desde una dimensión multinivel en el ámbito de la sanidad, educación, alojamiento y los servicios sociales, las políticas para la igualdad y la juventud se ha dado paso a un estadio más avanzado de propuestas de acogida autonómicas que visibilizan el mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas en la acreditación documental de la integración del inmigrante con vistas al cumplimiento de objetivos estatutarios, tales como la integración social, económica, laboral y cultural. En el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana; Decreto 93/2009, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes; y en Cataluña la Ley 10/ 2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña.

Desde esta mayor proyección práctica y reconocimiento formal del rol de las Comunidades autonómicas en la coordinación de las políticas de integración se puede mencionar la adaptación autonómica de los llamados *informes sobre esfuerzo de integración* fijados y pautados por la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011 de aplicación del Reglamento de la Ley orgánica 4/2000, que junto al padrón municipal o la institución

²³⁰ I Plan integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004; II Plan integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009; III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. Plan Integral para la inmigración en Aragón; Plan Integral para la convivencia intercultural en Aragón 2008-2011. Plan integral de atención a la inmigración de las Illes Balears 2001-2004; II Plan integral de atención a la inmigración de les Illes Balears 2005-2007; Plan Canario para la inmigración 2002-2004; II Plan Canario para la inmigración 2005-2006. Plan integral de inmigración en Castilla y León 2005-2009; II Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2010-2013. Plan regional para la integración laboral de los inmigrantes en Castilla la Mancha; Plan de acción 2008 de Castilla La Mancha para la acogida, integración y refuerzo educativo de inmigrantes. I Plan interdepartamental d'inmigració 1993-2000; II Plan interdepartamental d'inmigració 2001-2004; Plan de ciudadanía i inmigració 2005-2008; Plan de ciudadanía e inmigració 2009-2012 de Cataluña. Plan regional para la inmigración en la Comunidad de Madrid 2001-2003, II Plan regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008; Plan de Integración 2009-2012. Plan Valenciano de Inmigración 2004-2008; Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, Plan para la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004; II Plan de la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007; Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra 2002-2007; II Plan para la integración social de inmigrantes en Extremadura 2008-2011. Plan Vasco de inmigración 2003-2005; II Plan Vasco de inmigración 2007-2009; III Plan Vasco de Inmigración (2011-2013). I Plan integral de Inmigración La Rioja 2004-2007, II Plan integral de la inmigración de La Rioja 2009-2012.

del arraigo han operado como cauces para percibir prestaciones de la administración local y para posibilitar una intervención decidida de los Ayuntamientos en la atención la población inmigrada. Por el momento y tras el impacto negativo de la reforma constitucional del artículo 135bis para reducir la deuda autonómica, en el ámbito de políticas de integración sólo seis comunidades autónomas (Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana y País Vasco) tienen actualmente algún tipo de plan en vigor dirigido a las personas migrantes inclusive población refugiada para su integración y convivencia si bien solo la C. Madrid y Cataluña, dado que son las que reciben mayor volumen de solicitantes, hayan previsto planes específicos de atención para las personas refugiadas a nivel local o autonómico²³¹.

En el caso de **Cataluña** el *Plan de protección internacional* dota de principios, medidas y líneas de financiación a la acción de la Generalitat de Cataluña en los aspectos siguientes:

1. Mejora del régimen jurídico de la protección internacional y del apátrida y de su puesta en práctica, canalizando iniciativas y propuestas de mejora de la legislación de protección internacional y de su puesta en práctica a través de los correspondientes servicios administrativos, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel del Estado.
2. Formación e información en materia de protección internacional, dirigida a la población en general, incluida la población inmigrada, y específicamente a sus empleados y a los de los entes locales. Esto con el objetivo tanto de incrementar el conocimiento sobre la protección internacional, como de capacitar a los profesionales que se ocupen de los solicitantes de protección internacional.
3. Acogida llevando a cabo las gestiones institucionales y políticas necesarias para que se haga efectiva en Catalunya la previsión de que las comunidades autónomas gestionen los servicios y los programas estatales destinados específicamente a las personas solicitantes de protección internacional, conjuntamente con las entidades con experiencia y especializadas en la materia.
4. Contribución a la respuesta internacional ante los desplazamientos forzados, afluencias masivas, reasentamientos y otras llevando a cabo las gestiones institucionales y políticas necesarias ante el Estado, para ser consultada, previamente a su adopción, en los acuerdos del Consejo de Ministros que concretan el contingente anual de personas reasentadas.
5. Incidencia política y la movilización de la sociedad civil y de las instituciones propias, con el fin de promover la protección internacional y de denunciar las situaciones concretas de cada conflicto donde se producen persecuciones y vulneraciones de los derechos humanos.

Además, la Generalitat de Cataluña creó, el 22 de septiembre, por medio del Acuerdo de Gobierno 151/2015 un Comité para la Acogida de los Refugiados (Comitè per a l'acollida de les persones refugiades), como un órgano de asesoramiento, de participación y de coordinación de las administraciones públicas catalanas y las entidades y organizaciones sociales que actúan en el ámbito de la acogida de personas demandantes de protección internacional o refugiadas en Cataluña. Este comité, se encargaría de hacer el seguimiento y ejecución de planes y programas de acogida en esta materia, cuando se aprobaran.

²³¹ Plan de Atención integral a los refugiados C. Madrid de 8 de septiembre de 2015 y Plan de protección internacional en Cataluña 28 diciembre de 2014.

Otro ejemplo, de atención específica es la Comunidad de Madrid que presentó un Plan de atención integral a los refugiados de Madrid, que se publicó el 8 de octubre de 2015. En el mismo, tras un análisis del marco legal y del contexto actual de este problema, se crea la Oficina de Atención al Refugiado. La Oficina se crea para coordinar todas las acciones de acogida de refugiados, en colaboración con las instituciones del Estado, las Administraciones locales y las ONG que van a trabajar en el Programa de Acogida y que están especializadas en asilo y refugio. No hay específicamente ninguna referencia a la situación de la infancia y la atención especializada que ésta debería recibir en un Plan de acogida e integración de los refugiados.

El Gobierno Vasco ha activado un Protocolo de actuación con el objetivo de crear un grupo de trabajo interinstitucional -formado por las diputaciones forales, ayuntamientos, Eudel y Ejecutivo autónomo- para la primera asistencia a los refugiados, que se someterán a un reconocimiento médico en Osakidetza, y posterior integración en el sistema de servicios sociales de las instituciones vascas. En este contexto, se han firmado acuerdos con las principales entidades de acogida (CEAR y Cruz Roja) y el Departamento de Empleo y Políticas Sociales para la cesión de viviendas para la acogida de refugiados. Todo ello, sin perjuicio de las medidas propuestas en la Estrategia Vasca por la Inmigración. IV Plan vasco de Inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural 2014-2016 que entre otros objetivos prevé la estructuración y articulación intra e interinstitucional de la Política vasca de ciudadanía e inmigración; el acceso al empleo, formación y al éxito escolar como vías para la integración, el acceso a la ciudadanía plena y la movilización de los recursos; el acceso y gestión de la diversidad en los servicios y programas públicos así como la participación, diversidad cultural y convivencia o la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

Mientras en otras autonomías, no hay una previsión expresa aunque sí han adoptado algunas reformas, en la Comunitat Valenciana cabe destacar el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017²³² que establece entre otras importantes medidas, como la intervención basada en la mediación intercultural, el desarrollo de una red de agencias AMICS encargadas de coordinar la acogida y la implementación de las medidas de cohesión social. El Consell desarrolla su política de Integración de la Inmigración, de acuerdo con los principios rectores establecidos en la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, y aplicando las consideraciones de la Organización Internacional de Migraciones basadas en los Derechos Humanos. El artículo 9 de la citada ley establece que la Generalitat ha de elaborar planes de integración de las personas inmigrantes que recojan los proyectos de actuación de los poderes públicos de nuestra Comunitat para un periodo de tiempo específico y fijando en ellos sus objetivos, los sujetos comprometidos y los medios disponibles. Todo ello con el firme propósito de facilitar la plena integración social de las personas inmigrantes de la Comunitat Valenciana. Por otro lado, este nuevo Plan considera necesario reforzar las

²³² Consellería de Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, ACUERDO de 19 de diciembre de 2014, del Consell, por el que se aprueba el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017, http://www.inclusio.gva.es/documents/610754/712373/Plan+Director+Integracion+y+Convivencia+2014_2017.pdf/73bc767a-7646-4737-a393-70617b27c47f

políticas de integración tomando en consideración las directrices que emanan de la UE, subrayando el carácter transversal de las políticas de integración, debiendo tenerse en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales sino también aquellos relacionados con la diversidad cultural y religiosa. Se impulsarán programas y servicios específicos que promuevan la cohesión social y la convivencia en la Comunitat Valenciana. Tales como:

- Información, asesoramiento y acompañamiento para proporcionar atención a la población inmigrada desde su llegada para facilitar su acceso a los servicios públicos.
- Fomento de la participación de los mediadores interculturales en los programas de acogida y cohesión social.
- Colaboración, a través de subvenciones, con los centros de acogida para proporcionar alojamiento manutención y atención básica a la población inmigrada en riesgo de exclusión social, incluyendo a los temporeros.
- Escuelas de acogida para dotar a la población migrada de los conocimientos y habilidades necesarias para conseguir su integración en la sociedad valenciana.
- Gestión de la diversidad, fomentando actividades facilitadoras de la convivencia mediante la prevención y gestión positiva de los conflictos.
- Prevención del racismo y la xenofobia.
- Escuelas de integración dotando a la sociedad de acogida de conocimientos sobre las culturas existentes en la Comunitat Valenciana.

Aragón que sí cuenta con Plan de integración en vigor tampoco hace referencia específica a la población refugiada. El Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y con el apoyo de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción exterior y Cooperación, han aprobado el III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2017 ejerciendo así la competencia compartida que, en virtud del artículo 75.6º del Estatuto de Autonomía, asume en materia de *“Políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica”*. Asimismo, y dentro de los principios rectores de las políticas públicas, el artículo 29 del Estatuto establece que *“los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública”*.

O bien, en la misma línea, se situaría Castilla y León cuya Junta ha aprobado el 7 de enero de 2015 bajo el mandato de la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León, III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de Castilla y León 2014-2017. En el área de integración y convivencia, se destaca la importancia de la sensibilización de la sociedad de cara a mostrar los valores positivos que la inmigración puede generar en nuestra Comunidad y a prevenir situaciones de discriminación, racismo o xenofobia o la importancia de los servicios de información y asesoramiento que les facilite el acceso a los servicios básicos, así como acciones de formación, a través de los Centros Integrales de integración. Entre las medidas contempladas, destacar el fomento a la mediación intercultural, la enseñanza del castellano como pilar fundamental en el proceso de integración, el apoyo a las acciones formativas dirigidas a la obtención del informe de esfuerzo de integración o el servicio de traducción telefónica en las oficinas de atención al ciudadano. El conocimiento del sistema educativo de Castilla y León, la incorporación de los inmigrantes a la educación obligatoria o promocionar su acceso a las etapas no obligatorias, prevenir el absentismo y el abandono escolar temprano, mantener como eje educativo la atención a la diversidad, son objetivos específicos del

área de educación que se verán implementados con las 19 medidas previstas en esta área. Entre estas medidas destacan las de apoyo y refuerzo educativo, las actuaciones de compensación educativa dirigidas a atender las necesidades específicas de apoyo que presente el alumnado inmigrante, el fomento de la participación de las familias inmigrantes en los centros educativos o las gestiones para agilizar los trámites de homologación y convalidación de titulaciones. Las medidas del área de salud y asistencia sanitaria persiguen, entre otros objetivos, impulsar la participación de los inmigrantes en los programas de salud de la Comunidad así como la incorporación de la mujer embarazada y los menores inmigrantes en los programas de atención específicos; mejorar la calidad de la atención sanitaria de las personas inmigrantes salvando las barreras idiomáticas a través del servicio de traducción telefónica con el que cuentan los profesionales sanitarios o potenciar el conocimiento y la capacitación de estos profesionales en la atención a las personas inmigrantes. Las mujeres, los menores y los jóvenes inmigrantes son colectivos prioritarios en la aplicación del plan y a los que se dirigen las 26 medidas del área de servicios sociales e Igualdad de oportunidades.

Por último, al igual que a nivel europeo existen diferentes redes locales como las “Cities for local integration policies”, “Integrating cities”, organizadas bajo el grupo de trabajo de “Eurocities” sobre migración e integración -una gran red de unas 140 ciudades europeas importantes²³³-, así como otras dos redes “Intercultural cities”, Actividad del Consejo de Europa y de la Comisión Europea y finalmente la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo (ECCAR), creada en 2004 por iniciativa de la UNESCO (Penninx 2015). No en vano entre las recomendaciones de la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza, Asuntos Institucionales y Exteriores del Comité de las Regiones (COM (2015) 240 final), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional El Fondo Social Europeo y el Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración para el nuevo período de programación 2014-2020, subrayan la importancia de los enfoques locales de gestión de la migración y la inclusión de la sociedad civil en este diálogo.

A modo ilustrativo, con mayor concreción local fuera de la red nacional de acogida cabe destacar los Planes locales de acogida e integración social de inmigrantes en municipios del Principado de Asturias dirigidos a facilitar la inserción socio-laboral de las personas inmigrantes y refugiadas en sus pueblos y comunidades de acogida. Para ello, se organizan diversas actividades de sensibilización que fomentan el encuentro y la convivencia intercultural. Se realiza también un trabajo de apoyo y acompañamiento para la escolarización de los menores; servicio de información y orientación sobre aspectos jurídicos y recursos sociales; y apoyo en el proceso de búsqueda de empleo e inserción laboral. Este proyecto se desarrolla actualmente, coordinadamente con los Servicios Sociales, en los municipios asturianos de Valdés, Navia y Villaviciosa.

Y, las iniciativas de coordinación interinstitucionales, por ejemplo, el programa ‘Goihabe’ de la Diputación foral de Bizkaia pendiente de implementación para, dotar presupuestariamente y coordinar la acogida del aproximadamente medio millar de personas solicitantes de protección internacional que van a llegar a Bizkaia. A efectos prácticos, si bien se toman como referencia las fases del itinerario de integración definido por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social: la fase de acogida, la atención directa es ofrecida por Cruz Roja o por CEAR, gracias a una cuantía económica convenida para la manutención de estas personas a cargo del Ministerio del Interior y de fondos europeos, para atender las necesidades básicas y algunos programas técnicos de acompañamiento social, atención psicológica, interpretación, traducción y asesoramiento legal. En las dos fases siguientes, de integración social y autonomía, el objetivo es la respuesta más integral a las necesidades que se vayan suscitando, en colaboración con terceros o con dispositivos propios de la Diputación: aspectos jurídicos, psicológicos, de idioma, de formación y aprendizaje, religiosos o de diversidad e integración.

²³³ Entre ellas Barcelona, Bilbao, Donostia, Fuenlabrada, Gijón, Madrid, Málaga, Murcia, Sevilla, Terrasa, Zaragoza. Vid. informe *Eurocities. Refugee reception and integration in cities*. March 2016. <http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/04/Eurocities-Refugees-Report.pdf>

4. ALGUNAS NOTAS FINALES

Tras analizar los mecanismos del sistema de integración y acogida de las personas solicitantes de protección internacional en España hay suficientes evidencias que corroboran como la misma está pensada en menor medida a conducir al solicitante de protección internacional a un proceso de integración y autonomía. El sistema de acogida se concibió para un número reducido de personas solicitantes y, por el momento, funciona bajo el supuesto de que el volumen de solicitudes se reducirá de nuevo en un futuro próximo o no aumentará dentro de unos mínimos. Sin embargo, bajo estas premisas inmovilistas el “modelo” español de acogida es a todas luces inadecuado y llega a ser especialmente alarmante la situación de aquellos que se encuentran en Centros de Estancia Temporal (CETI) de Ceuta y Melilla. Por el momento, a la espera de las anunciadas reformas del sistema europeo de asilo y pese a que las entidades colaboradoras con la administración asumen casi todo el peso de la acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y aquella que han obtenido el estatuto de refugiadas o protección subsidiaria. La falta de mayor concreción jurídica de los estándares de protección jurídica y social necesarios, así como una correlativa implicación por parte de las administraciones públicas urge sin más demoras a una revisión profunda del marco jurídico de asilo vigente inclusive las condiciones mínimas de acogida previstas la Directiva 2013/33/UE.

BIBLIOGRAFÍA

- AIDA, Wrong counts and closing Doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe, 2016, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, EL asilo en España. Un sistema de acogida poco acogedor, 2016 http://www.ara.cat/2016/05/31/INFORME_SENCER_Sistema_Acogida_ESP.pdf?hash=1f39263cbc14d8766ed8ab0d3ab7e63c2d5f1704
- S. CARRERA, S. BLOCKMANS, D. GROS, and E. GUILD, 'The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities.' CEPS Essay nr. 2015.
- CEAR, Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa. http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf
- J. DE LUCAS. Mediterráneo: El naufragio de Europa, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida, 2016, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf
- R. GARCÍA MAHAMUT Y J. GALPARSORO, Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2010.
- A. GHIMIS, & Y. PASCOUAU, ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration. December 2015. http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/12/EPIM-EPC-Update_final-12.2015.pdf

E. LA SPINA, "La "delgada línea" entre condiciones y medidas de integración en el derecho migratorio europeo", Anuario de la Facultad de Derecho, 8, 2015, pp. 107-127.

N. MORAES y H. ROMERO, (coords.), La crisis de los refugiaos y los deberes de Europa, Catarata, Madrid, 2016.

S. NAÏR, Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real, Planeta, Barcelona, 2016.

R. PENNINX, (2015). "European cities in search of knowledge for their integration policies" in P. SCHOLTEN et al. (Eds.), Research-policy dialogues on migrant integration in Europe. IMISCOE research. Springer, Dordrecht, pp. 99-116.

N. PÉREZ SOLA, "El derecho de asilo y la condición de refugiado. Balance de 26 años de desarrollos legislativos", Revista Derechos y Libertades, 25, 2011, pp. 269-308.

A. SOLANES CORELLA, y E. LA SPINA, (coord.), Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

A. SOLANES CORELLA, "Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española", Anuario de la Facultad de Derecho, VII, 2014, pp. 181-210.

A. SOLANES CORELLA, "Un decálogo sobre la crisis del asilo en España", Sistema, nº 218, 2010, pp. 103-122.

LAS ESCUELAS-TALLER: UNA OPORTUNIDAD PARA LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LOS JÓVENES REFUGIADOS-REFUGIADAS

Antonio Moriel Fernández
Licenciatura y Máster en Historia
Director Taller de Empleo (Ayuntamiento de Valencia)

RESUMEN

Entre los derechos de los refugiados-as figuran las acciones dirigidas a lograr su inserción socio-laboral en el país de acogida. En este contexto, el *Programa de las Escuelas-Taller* (ET) es una opción viable para la inserción socio-laboral de los jóvenes refugiados/as. Este exitoso programa, creado en 1985 por José M^a Pérez González (Peridis) y Julio Martín Casas, ha sido implantado en España, África, Próximo Oriente y América. En la actualidad, sigue vigente en España y en América Latina.

Nuestra propuesta es crear una Escuela-Taller de los oficios para los jóvenes refugiados porque este programa permite ofrecer una “formación a la carta” centrada en este colectivo; por ejemplo, con trabajos de utilidad pública y relacionados con la rehabilitación de viviendas; con la creación de zonas ajardinadas; con el mantenimiento de edificios públicos (colegios, institutos, bibliotecas, etc.); o con otros oficios (nuevos yacimientos de empleo relacionados con el reciclaje, las energías alternativas, atención a los mayores e Internet). El aprendizaje de la lengua del país de acogida debe figurar entre las primeras prioridades de este programa para tener éxito en su integración sociolaboral. Además, se dará especial atención al emprendedurismo para que los jóvenes refugiados-as puedan crear su propia empresa.

Aplicaremos la metodología del Proyecto Europeo Transnacional *reAct* (*re-activating teachers and learners*) cuyos principios se basan en la confianza, reto, autonomía, colaboración, autoría y creatividad del alumnado; todo ello a través de las TICs; y la del programa *Euro-Chantier*. Este proyecto fue coordinado desde la Generalitat Valenciana, financiado por la Comisión Europea y aplicado con excelentes resultados en la Escuela Taller Laurona VI (Llíria).

Con esta iniciativa, ponemos a los jóvenes refugiadas-os en el centro del Programa de las Escuelas-Taller, teniendo en cuenta sus derechos y sus necesidades y, sobre todo, favoreciendo su integración sociolaboral en el país de acogida.

ABSTRACT

The rights of the refugees include actions destined to their social and working integration in their country of destination. In this context, the *School-Workshop Program* is a viable option for integration of the younger refugees. This successful program, set up in 1985 by José M^a Pérez González (Peridis) y Julio Martín Casas, has been developed in Spain, Africa, Near East and America. Nowadays, it is still working in Spain and Latin America.

Our suggestion is to create a School-Workshop of professions for the young refugees because this program allows an “à la carte” education, for example, with public works related to building restoration, the creation of garden zones, the maintenance of public buildings (schools, high schools, libraries, etc) or with other professions (related to recycling, alternative sources of energy, elderly care and the internet). Learning the language of the reception country must be among the priorities of this program so that refugees can be successful in their integration. In addition, special attention will be given to entrepreneurship, so that young refugees can set up their own Company.

We will apply the React Project (re-activating teachers and learners) method, with principles based on confidence, challenge, autonomy, collaboration, authorship and creativity, all of it through TICs; and the Euro-Chantier program method. This Project was set by the Generalitat Valenciana, funded by the European Commission and applied with excellent results in the School-Workshop Laurona VI (Llíria).

With this initiative, we put young refugees in the center of the School- Workshop Program, taking into account their rights and necessities and, above all, favoring their social and working integration in the reception country.

Introducción

En esta comunicación comenzaremos en primer lugar explicando lo que se entiende por Escuela Taller. Cómo, por qué y cuándo se pusieron en marcha; sus objetivos; quiénes pueden promoverlas; así como su metodología de trabajo. A continuación, mostraremos cuál es el panorama del programa de las Escuelas Taller fuera de España y sus características más relevantes, para posteriormente mostrar una serie de iniciativas que, a nuestro juicio, nos parecen muy interesantes y que se pueden aplicar en nuestra propuesta: la creación de Escuelas Taller para los jóvenes refugiados y refugiadas. Dentro de las buenas prácticas que se pueden aplicar en nuestra propuesta señalaremos los *Euro Chantier* (iniciativas de movilidad e intercambio entre jóvenes con otros países europeos) y la metodología del *proyecto reAct* (*re-activating teachers and learners*). Mostraremos igualmente el papel de los alumnos/as trabajadores inmigrantes en las Escuelas Taller de Navarra; y dos modelos de formación integral y participativa en dos escuelas taller: la Escuela Taller Miraflores en Sevilla y la Escuela Taller Paula del Requesens en Barcelona. Son algunas de las buenas prácticas en defensa de la creación de unas Escuelas Taller al uso para los refugiado/as en nuestra Comunidad Valenciana.

1. Las Escuelas taller

1.1. Antecedentes

En 1985, el Gobierno Español puso en marcha el programa de Escuelas Taller para dar respuesta a las altas tasas de desempleo de jóvenes con bajos niveles formativos y graves problemas, no sólo de inserción laboral sino también de integración social. Han transcurrido treinta años y este programa todavía continúa vigente, a pesar de que, en algunas Comunidades autónomas, como es el caso de la *Comunitat Valenciana* en la que no se ha vuelto a poner en marcha desde 2011; y en otras comunidades, han cambiado el nombre como en el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura pasándose a llamar: programa @prendizext. En el resto de las comunidades autónomas, se ha seguido manteniendo su estructura y su filosofía: la formación para el empleo. En España, desde 1985 a 2012 se han puesto en marcha 8.148 Escuelas Taller y 3.000 Casas de Oficios, participando un total de 505.807 alumnos-trabajadores, así como 84.058 profesores y personal administrativo.

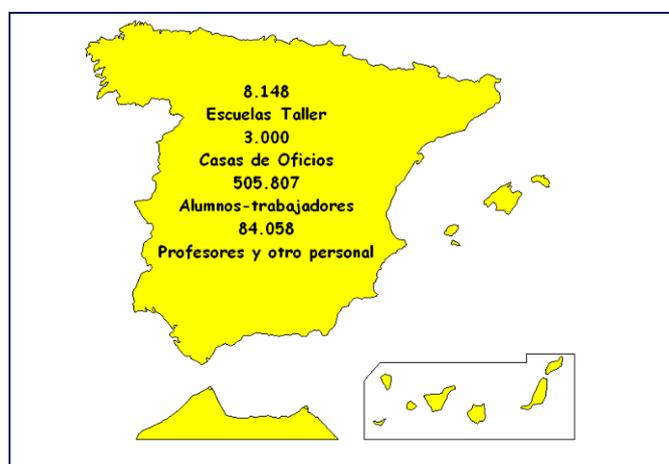


Figura 1. Escuelas Taller y Casas de Oficios 1985-2012.
Fuente del Ministerio de Trabajo y elaboración propia

Es de destacar que el programa Escuelas Taller y Casas de Oficios (en adelante ETCO²³⁴) ha sido exportado a muchos países latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela) y a algunos del continente africano (Argelia, Marruecos, Cabo Verde, Filipinas, Haití, Senegal y T. Palestinos). En total, han participado, desde 1991 a 2014, un total de 24 países, 67 ciudades; y se han formado 27.383 jóvenes.

Por último, en 2005, el programa ETCO fue considerado como uno de los mejores Programas dirigido a jóvenes en situación de riesgo de exclusión social por la Comisión Europea de Empleo y Asuntos sociales, calificándolo como una “buena práctica” como así lo indica López Blasco (2005:322-329) Un Programa dirigido hacia los jóvenes desfavorecidos.

1.2. Definición de una Escuela Taller

²³⁴ En 1992 El gobierno de España puso en marcha las Casas de Oficios (CO) con unas características similares a las Escuelas Taller (ET) pero de un año de duración. En 1999 se pusieron en marcha en todo el estado español los Talleres de Empleo para los mayores de 25 años.

El programa Escuelas Taller es una iniciativa nacional que nació en 1985 para dar respuesta a unas altas tasas de desempleo²³⁵ de jóvenes, con bajos niveles formativos y graves problemas, no sólo de inserción laboral sino también de integración social. El Programa fue puesto en marcha por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del INEM con ayuda del Fondo Social Europeo (FSE) dentro de la Formación Ocupacional y Políticas Activas de Empleo (Muñoz 2001:156-177). Por un lado, se aprovechó la existencia de maestros artesanos de oficios en vías de desaparición, empleándolos como formadores; y, por otro lado, el riquísimo Patrimonio histórico-artístico nacional necesitado de acciones de rehabilitación y conservación que detuvieran su deterioro o desaparición. Un Programa que comenzó de forma experimental para cubrir necesidades de integración en el mercado laboral de los más jóvenes, “ha mostrado, a lo largo de su existencia una gran eficacia en la orientación hacia colectivos con especiales dificultades de inserción laboral” (Amor 2008: 123)

En las Escuelas Taller, además de formar y aportar experiencia a los jóvenes desempleados, se recuperaron viejos oficios y se acometió una enorme tarea cultural (INEM 1993). La rehabilitación de monumentos emblemáticos y el trato con jóvenes procedentes del propio territorio en los que aquellos se encontraban, proporcionó al Programa de Escuelas Taller un valor añadido de autoestima e integración social en sus propias comunidades. Miles de jóvenes sin empleo y sin perspectivas de futuro claras fueron poco a poco encontrando un punto de referencia, un lugar en la sociedad gracias a las Escuelas Taller. Los ayuntamientos recogieron la iniciativa del Ministerio de Trabajo y apostaron por este programa, en su modalidad de formación y empleo. Gracias a las Escuelas Taller la tasa de inserción laboral y social de miles de jóvenes fue gradualmente ascendiendo. A pesar de los escasos datos facilitados por el Ministerio de Trabajo, queremos señalar un índice alcista desde 1989, “con la cuota más baja de inserción en 1992 (41,50%), creciendo todos los años a partir de esa fecha y alcanzando la cuota más alta en 2004 (77,26%).” (Moriel 2014:6).

1.3. Objetivos de una Escuela Taller

En las Escuelas Taller, se integran la formación y la experiencia, así como la formación en técnicas socio-laborales y medioambientales. En estos centros, se trabaja aprendiendo y se aprende trabajando en múltiples obras (rehabilitación de monumentos, medio ambiente, jardinería, etc.) y en servicios a la comunidad (atención a la tercera edad, guarderías, etc.) de utilidad pública o social. Cuando finalizan la Escuela Taller, los alumnos trabajadores que no han encontrado un empleo durante su desarrollo tienen ya una cualificación (ahora certificado de profesionalidad) y una experiencia profesional en una profesión y saben cómo buscar un trabajo por cuenta ajena o propia (Muñoz 2013:169-238).

El objetivo de las Escuelas Taller es conseguir la inserción laboral de jóvenes desempleados menores de 25 años, a lo largo de su desarrollo o a su finalización. Para alcanzarla se pone a su disposición una serie de métodos o procedimientos, medios humanos e instrumentos de apoyo técnico, todos los cuales están precisamente encaminados a poder conseguir la colocación. Los métodos o procedimientos fundamentales a través de los que se consigue la inserción laboral son los siguientes:

²³⁵ En 1985, el paro estimado era de casi el 22 % de la población activa. El paro juvenil de menores de 25 años se acercaba al 47 %.

- Formación profesional teórica y práctica para que los alumnos adquieran una cualificación profesional en una especialidad concreta.
- Experiencia profesional y del mundo del trabajo que se adquiere a través de la realización de obras y servicios de utilidad pública o social. Ambos tipos de acciones, formación y experiencia, son indispensables para que pueda existir una Escuela Taller. Por eso, las obras o servicios que se realizan tienen que reunir las condiciones necesarias para permitir que los alumnos trabajadores puedan formarse en las especialidades en las que tienen las necesidades de cualificación y experiencia profesional.
- Formación complementaria, consistente en proporcionar una preparación para conseguir titulaciones mínimas (Graduado en Educación Secundaria) a los alumnos que no la tienen. Esta formación les ofrece la posibilidad de volver a integrarse en el sistema reglado y optar a un puesto de trabajo en mejores condiciones, por lo que es una vía alternativa de inserción laboral. Además de información, formación y adiestramiento en técnicas de búsqueda activa de un empleo por cuenta ajena y la preparación y asesoramiento para poder montar su propio negocio (autónomos, cooperativas, etc.), alfabetización informática²³⁶, sensibilización medioambiental y prevención de riesgos laborales. En función del proyecto se pueden incluir idiomas y/o trabajo en equipo. Como hemos señalado anteriormente la finalidad es la de aprender un oficio a través de la formación, donde se combina la teoría, la práctica y el trabajo en un proyecto real de obra, con el objeto de promover la inserción en el mercado de trabajo. La duración del programa de dos años se dividía en cuatro fases. Durante la primera fase los alumnos de La Escuela Taller recibían Formación Profesional Ocupacional y percibían una beca. Durante las siguientes tres fases los alumnos-trabajadores complementan su formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. Eran contratados por la entidad promotora en la modalidad de “contrato de formación” (Orden. 2001)

1.4. Entidades promotoras de Escuelas Taller

Para poner en marcha las Escuelas Taller y las Casas de Oficios (ETCO) es necesaria la participación de las entidades promotoras, directores, docentes, personal de apoyo y alumnos/as. La gestión de las Escuelas Taller es llevada a cabo por las entidades promotoras e instituciones públicas y/o privadas sin ánimo de lucro. La gran mayoría de estas entidades promotoras son ayuntamientos. También existen entidades de carácter estatal supervisadas directamente por algún ministerio, como son: Escuela Taller Ribagorza Románica (Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Ministerio de Trabajo e Inmigración) o la ET Garcilaso de la Vega (Diputación de Toledo), ET Ribera del Marco (2010) cuya institución participante fue el propio Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE) y el Fondo Social Europeo; así como las Escuelas Taller de la Junta de Andalucía (ET de la Alhambra) y la Escuela Taller en Aranjuez, cuya institución fue el Patrimonio Nacional²³⁷.

La formación que los jóvenes vienen recibiendo desde el momento en que entran en la Escuela Taller es la cuestión más importante. Como decían sus artífices y asesores del Programa, José María Pérez González (más conocido como *Peridis*) y Julio Marín Casas: "la Escuela Taller no propone asignaturas, propone obras y problemas cuya

²³⁶ Es de obligado cumplimiento y viene regulado en la Orden que regula el Programa tanto en el ámbito autonómico como estatal.

²³⁷ Datos facilitados por la Fundación Santa María la Real (Aguilar de Campoo)

solución pasa por la capacitación y el aprendizaje manual y éste necesita del aprendizaje teórico como herramienta para mejor realizar la tarea.” (Peridis y Casas 1993:8). La formación en oficios guarda una estrecha relación, en estos últimos años, con el itinerario formativo de los Certificados de Profesionalidad²³⁸. Estos certificados acreditan el conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral identificable en el sistema productivo sin que ello constituya regulación del ejercicio profesional en todas las especialidades, según el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero.

1.5. Formación y Empleo

Los participantes en el Programa de las Escuelas Taller, cuya máxima es “aprender trabajando y trabajar aprendiendo”, han desarrollado actividades relacionadas con la recuperación del Patrimonio histórico, artístico, cultural o natural, rehabilitando entornos urbanos o del medio ambiente, mejorando las condiciones de vida de pueblos y ciudades y realizando otras actividades de utilidad pública o social, como por ejemplo: construcción de viviendas sociales, atención a los mayores, creación de viveros de empresa, recuperación de tramos de ríos y riberas, guías turísticos y de montaña, gestión de proyectos educativos en los centros escolares, recuperación de barcos pesqueros para un museo, etc.

Las tareas que se llevan a cabo en un centro de estas características vienen definidas, en líneas generales, en los respectivos proyectos. (Moriel 2014:7). En todas las prácticas, se indican sus objetivos y la metodología a seguir; guardando estrecha relación con el itinerario de los certificados de profesionalidad de cada una de las especialidades y la obra a realizar. Los recursos vienen asignados de igual forma en el proyecto inicial, tal y como se indica en la normativa²³⁹ que regula este programa. Se señalan todos los medios necesarios para llevar a cabo el proyecto, desde los medios humanos hasta los materiales y medios didácticos a utilizar, así como la cuantificación de los mismos.

En una entrevista realizada recientemente a *Peridis* (2016), le preguntaban sobre su compromiso con el empleo, lo que podía aportar la economía social en un proyecto como el que su fundación pretende realizar. *Peridis* respondía:

Es lo que siempre hemos pretendido, crear nuevos yacimientos de empleo en torno a la cultura, el turismo y la artesanía, a partir de los recursos ociosos del territorio. En Aguilar de Campoó creamos las primeras Escuelas Taller, y éstas nos sirvieron como método para poner en valor el Patrimonio mal utilizado o abandonado, formar a jóvenes y elevar el Patrimonio humano... Se podía hacer todo con los jóvenes. Había un almacén de confianza absolutamente gigantesco. Los licenciados en paro, los jóvenes y los viejos artesanos formaban un núcleo de acción y formación indestructible. Esta confianza era fundamental.

1.6. Dos ejemplos de Escuelas Taller

1.6.1. Escuela taller de construcción para 45 viviendas de protección oficial

²³⁸ Unos instrumentos de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral

²³⁹ Orden ministerial de 14 de noviembre de 2001. (BOE núm. 279 de 21 de noviembre) por el que se regula el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo.

Este modelo de Escuela Taller es interesante comentarlo, aunque sea brevemente. Se trata del caso de la Escuela Taller Jovellar de Barberá del Valles (1991)²⁴⁰ cuyo objetivo con sus 45 alumnos/as fue el de crear y desarrollar una Escuela Taller de construcción para 45 viviendas de protección oficial con una superficie de 74 m² repartidas en 3 escaleras. Participaron alumnos en las especialidades de mantenimiento (fontanería, electricidad) pintura (decoración interior), construcción (albañilería en general), con la posibilidad de crear una cooperativa de propietarios. El ayuntamiento cedió los terrenos. Hay otros casos similares con mayor o menor acierto que se han realizado en España.

1.6.2. Escuelas Taller del Parque Miraflores (Sevilla)

La Escuelas Taller del Parque Miraflores (conocida como la zona de la Macarena) de Sevilla desde 1986²⁴¹, promovida por los movimientos sociales, ha funcionado durante dos décadas (Román 2014)²⁴².

Por sus objetivos sociales, por sus dinámicas pedagógicas, por el énfasis en la preparación de los alumnos y alumnas como ciudadanos críticos, por sus metodologías participativas y por la trayectoria del equipo educativo, toda la escuela taller se enraíza en la tradición crítica de la educación popular.

La formación integral ha constituido uno de los principios educativos básicos de la Escuela Taller del Parque Miraflores que ha sabido marcar la diferencia y la originalidad de cada una de sus proyectos, convirtiéndose en una experiencia única, singular e irrepetible; diseñada y enriquecida con nuevas propuestas del grupo participante. Formación crítica y participativa, además de una formación cultural, académica compensatoria ligada al oficio, impartida a todo el alumnado en función del módulo profesional y otra ligada a la titulación académica, así como una formación para el oficio, que constituye el eje fundamental alrededor del cual giran los elementos didácticos de las acciones educativas. El oficio se plantea como un aprendizaje principalmente experimental, tanto en la definición misma de escuela taller como en el proyecto de Miraflores. (Caraballo-Román 2015)

1.7. El Programa Escuelas Taller fuera de España

1.7.1. Inicios del programa

En 1990, con la firma de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se ponía en marcha el Programa de las Escuelas Taller dentro del ámbito de la Cooperación al Desarrollo. (2015).

²⁴⁰ Revista Imaginen nº9 1991 página 6 Barcelona.

²⁴¹ En 1986 en el curso de iniciativas ocupacionales y Economía Social organizado por el Comité y el Instituto de la Juventud surge la creación de una escuela taller en el parque de Miraflores con jóvenes pedagogos y educadores, así como asociaciones juveniles y vecinales.

²⁴² Caraballo-Román y otros Revista Faeeba 2015 P. 121-131. "Educación popular formación para el empleo. El caso de la Escuela Taller Parque Miraflores en Sevilla, España".

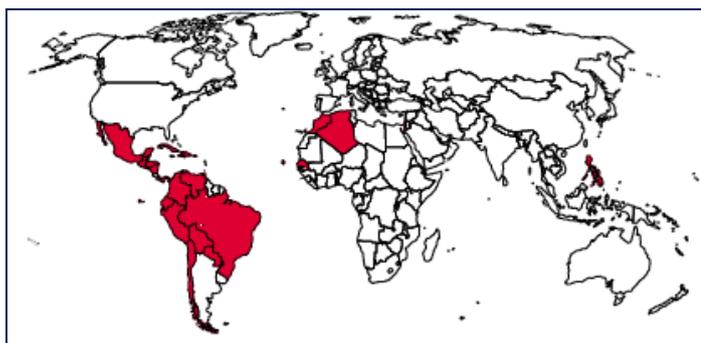


Figura 2. Países donde ha habido Escuelas Taller en el periodo 1991-2014 (24 países)

Desde 1991 hasta 2014, se promovieron 266 proyectos de Escuelas Taller en 67 ciudades pertenecientes a 24 países (Figura 2), la gran mayoría de ellos en el continente americano. Los países participantes fueron los siguientes: Nicaragua, Colombia, Bolivia, Brasil, Perú, Venezuela, Paraguay, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Argelia, Cabo verde, Chile, Cuba, Filipinas, Haití, Marruecos, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana, Senegal y T. Palestinos. Se formaron 27.383 alumnos y alumnas, a una media de 61 alumnos/as por centro. En el gráfico siguiente, se puede observar el número de alumnos y alumnas durante el periodo 1991-2014. El año 2009 representó el de mayor participación, registrándose 4.612 jóvenes.

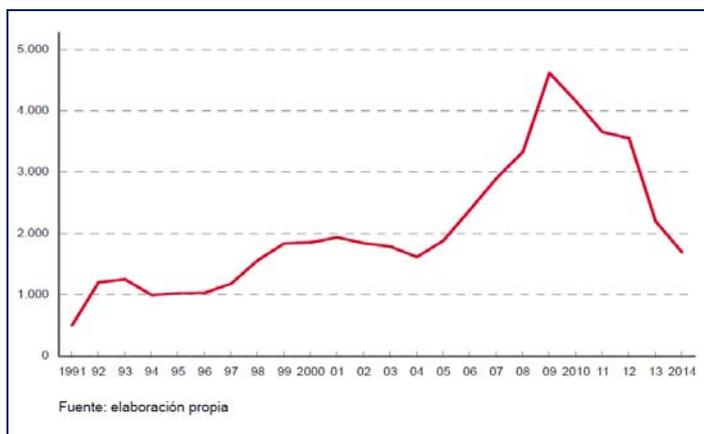


Figura 3. Número de alumnos a lo largo del periodo 1991-2014 (27.383 alumnos/as)

En líneas generales, estas Escuelas Taller han seguido el modelo español adquiriendo unas características propias que resumimos a continuación: vinculación a instituciones y planes locales centrados en el desarrollo y puesta en valor del patrimonio cultural y colectivo, especialmente el arquitectónico y urbano; continuidad y permanencia en el tiempo, por encima de la duración de cada proyecto; participación de las instituciones locales en la financiación; apropiación local siendo el personal de las Escuelas Taller local, contribuyendo así a la sostenibilidad técnica del proyecto; reconocimiento oficial de los proyectos formativos en todos los países y elevado índice de inserción laboral de los egresados. El programa de Escuelas Taller, fuera de España (AECID 1998), cuenta en la actualidad con un reconocimiento considerable como el de Organización de Estados Iberoamericanos, del CAF Banco de Desarrollo, de la Organización Internacional para las Migraciones, del *World Monuments Fund*, de las Comunidades Autónomas españolas, etc.

En la actualidad existe en Iberoamérica una Red de Escuelas Taller de América latina donde periódicamente hacen reuniones anuales y jornadas de trabajo, para el 2017 la reunión se celebrará en Colombia, en España no nos consta ningún tipo de Red ni reunión de esas peculiaridades.

1.7.2. Características generales de una Escuela Taller, fuera de España

Las Escuelas Taller, fuera de España, poseen unas características que son pertinentes puesto que nos van a servir de guía para la propuesta que realizaremos en este trabajo. Estas características son las siguientes: el tiempo destinado a la práctica suele ocupar el 70 % del tiempo formativo total; la formación se imparte en el aula; la formación teórica pretende reforzar los conocimientos básicos (matemáticas, lenguaje, etc.), los conocimientos específicos (historia, arquitectura, urbanismo, etc.), los especializados (construcción, botánica, dibujo, etc.), y por último, los conocimientos de carácter laboral tales como la seguridad y la prevención en el ámbito laboral, las leyes laborales, el asociacionismo, etc.

En estas escuelas taller, se imparte la formación teórico-práctica mediante la adquisición de las destrezas propias de cada uno de los oficios, como en España. La formación práctica del oficio se lleva a cabo en el escenario y/o marco de actuación indicado en el proyecto, mediante la participación directa de los jóvenes, unas veces en obras de recuperación del patrimonio, otras en la realización de servicios a la comunidad donde se ubica la Escuela Taller, como se observa en la figura 5. Los oficios que más acogen a los jóvenes están relacionados con la construcción y restauración seguida de turismo, en líneas generales como en España.

Construcción y restauración										Turismo		Otros					Artesanías		M. Ambiente												
66,26%										11,93%		10,97%					6,45%		4,39%												
Construcción	Carpintería	Metales	Instalaciones	Acabados-pintura	Cantería	Bienes muebles	Talla y acabados	Restaur. documentos	Pintura mural	Arqueología	Otros	Guía de Turismo	Hoteles - turismo	Cocina-gastronomía	Rep. equipos de frío	Mecánica automóvil	Electricidad automóvil	Energía solar	Conservas vegetales	Documentación	Informática	Corte-confección	Construcc. especiales	Artesanías	Orfebrería	Cerámica	Luthería	Jardinería-forestación	Topografía	Guarda de recursos	Producción agrícola

Figura 5. Datos formación impartida durante 2014. El 66,26 % es construcción y restauración del patrimonio construido.

Queremos destacar que coincidiendo con las directrices de las Escuelas Taller en España las características más destacables de estas escuelas taller, fuera de España, son las siguientes: formación individualizada²⁴³, formación complementaria²⁴⁴,

²⁴³ Esta característica es común a las Escuelas Taller en España aunque con matices importantes. Fuera de España la proporción del profesor de teoría es de 30 alumnos/a para 1 docente y en la formación práctica 15 alumnos por profesor. En España la proporción es menor llegando a 8 alumnos por profesor.

²⁴⁴ Sirve para completar las carencias del alumnado en áreas tales como: trabajo asociado, salud, higiene, sexualidad, informática, etc. En España también está contemplado e incluso en algunas disciplinas es obligatorio, como alfabetización informática y educación medioambiental y/o prevención de riesgos laborales.

formación multidisciplinar²⁴⁵, entrega de una beca²⁴⁶ y beneficios sociales, así como reconocimiento²⁴⁷ de la formación recibida (AECID 2015:19-20).

Asimismo, la presencia de alumnos/as en estas Escuelas Taller es numerosa, mucho más que en los proyectos en el Estado español. Sirva como ejemplo los casos de: Ecuador en la Escuela Taller “Cuenca” con 115 jóvenes participantes, o el de “Quito” también con 100 jóvenes; también podemos mencionar los de la población de Santa Ana del Coro, en Venezuela, con un total de 91 alumnos; o los de Colombia o Brasil, con 100 alumnos. En España, se alcanzaron estas cifras durante los diez primeros años, donde incluso la duración de la Escuela Taller era de tres años. Por citar algún ejemplo, en la Comunidad Valencia, la Escuela Taller Val de Cristo (1989-92) en Altura (Castellón) contó con 60 alumnos/as y tres años de duración.

En 1992, el gobierno español tuvo la iniciativa de exportar el Programa de Escuelas Taller en algunos países del este europeo y del norte del continente africano, a través del Convenio de colaboración entre el Servicio Público Estatal (antiguo INEM) y la Agencia Española de Cooperación Internacional. De esta manera, el Estado español contribuyó a la expansión del programa de las Escuelas Taller fuera de España.

1.7.3. Tres ejemplos de Escuela Taller fuera de España

En este apartado señalaremos brevemente tres Escuelas Taller que destacan por su singularidad. La **Fundación Escuela Taller de Bogotá** es una organización sin ánimo de lucro de carácter mixto (recursos públicos y privados). Este Centro fue catalogado dentro de la Guía de Buenas Prácticas de Colombia para la Cooperación Sur-Sur por su proyecto de Escuela Taller: herramientas de paz. “El objetivo era brindar formación técnica completa para jóvenes socialmente vulnerables (desplazados del conflicto armado, reinsertados y de escasos recursos económicos) entre los 18 y 25 años “. La formación que reciben sus participantes es más práctica y no tiene ningún costo para el estudiante, “quien recibe almuerzo y refrigerio durante las jornadas académicas” (AECID 2015:20). La formación mezcla las competencias técnicas de cada formación con las competencias humanas (autonomía, liderazgo, iniciativa y solidaridad), las competencias creativas y emprendedoras, “...pues buscamos que las personas que se forman se asocien y realicen acciones participativas en torno a iniciativas culturales, que rescaten los oficios y el patrimonio de manera innovadora y diferenciada.”

El caso de la **Escuela Taller de Hebrón** en los Territorios Palestinos. La Escuela Taller Spanish Academy for Vocational Training-SVAT (2009-2011) surge par a “diversificar y complementar el apoyo de la Cooperación española, a través del Programa de Rehabilitación de Hebrón. “Creado por la autoridad Palestina en 1966 para preservar el patrimonio urbano y la población del centro histórico de la ciudad”. Participaron en este proyecto los Ministerios de Educación y Trabajo y la Universidad

²⁴⁵ Aprovechar los medios que tiene la Escuelas Taller y ponerlos a disposición de los jóvenes participantes para que adquieran el máximo de conocimientos.

²⁴⁶ En España tienen los seis primeros meses una beca y luego un contrato laboral. Aquí encontramos con una diferencia sustancial respecto a las características de las ET fuera de España: Desde el primer día tienen una beca los jóvenes y se les cubre el riesgo de accidentes, además seguro médico y en algunos casos alimentación., ayuda al transporte.

²⁴⁷ El reconocimiento a la formación tanto en España (ahora relacionado con los certificados de profesionalidad) como fuera. En ambos casos hay un reconocimiento oficial de la formación.

Politécnica de Palestina. Los oficios fueron los de construcción, carpintería, instalaciones y documentación. El marco de actuación fue la rehabilitación del edificio Al Mohtaseb. Participaron 50 alumnos/as de las cuales el 40 % fueron mujeres. La inserción laboral fue del 70 % en los oficios que aprendieron en la escuela.

La **Escuela Taller intramuros, Manila**²⁴⁸ (Filipinas) es otro de los ejemplos que se creó en 2009 al calor de la expansión del modelo de escuelas taller fuera de España: En 2015 se creó la fundación Escuela Taller de Filipinas, entidad privada sin ánimo de lucro de derecho filipino. Solicitaron la acreditación de la escuela taller como centro de Training Center & Assessment Center.

2. Los refugiados/as y las Escuela Taller: una oportunidad para la integración

2.1. Justificación y objetivo

En el Encuentro sobre problemas sociales de la Juventud: cultura, Educación y Exclusión social (2014), señalábamos que el programa de Escuelas Taller es una excelente oportunidad para la formación laboral de jóvenes desempleados y jóvenes en riesgo de exclusión social (Moriel, 2014). En el caso que nos ocupa, consideramos igualmente que este programa puede resultar beneficioso para los jóvenes refugiados. Nuestra larga experiencia como director de Escuelas taller, nos permite sostener que las Escuelas Taller pueden contribuir, de manera eficaz, a lograr la inserción sociolaboral de jóvenes refugiados en el país de acogida.

Como hemos mencionado más arriba, las Escuelas Taller cuentan con más de treinta años de experiencia formando a jóvenes y logrando resultados muy satisfactorios. Este Programa permite ofrecer una “formación a la carta” centrada en el colectivo de los jóvenes refugiados; por ejemplo, con trabajos de utilidad pública y relacionados con la rehabilitación de viviendas; con la creación de zonas ajardinadas; con el mantenimiento de edificios públicos (colegios, institutos, bibliotecas, etc.); con otros oficios (nuevos yacimientos de empleo relacionados con el reciclaje, las energías alternativas, atención a los mayores e Internet); o con labores de traducción (lenguas maternas de los jóvenes refugiados) y de mediación lingüística.

El estudio realizado sobre el alumnado trabajador inmigrante inscrito en las Escuelas Taller de Navarra (Sotés-Elizal 2015) muestran que la contribución de las escuelas taller a la integración social de estas personas ha sido muy positiva: “Al hilo del aumento de la inmigración en este país desde principios del siglo XXI, las escuelas taller han experimentado un incremento significativo de inscripciones de jóvenes inmigrantes”. La mitad del alumnado trabajador inmigrante inscrito en el “Programa de Escuelas Taller” de la Comunidad Foral de Navarra se concentró en tres escuelas taller y en los oficios de albañilería (21,8%), seguida de soldadura (14,5%) y de carpintería (13,6%). El perfil mayoritario es el de varón (89,1%) que procede de Latinoamérica y tiene entre 28 y 20 años, soltero (86,4%) que vive con sus padres y hermanos (60%) y reside en España desde hace 5 años casi el ochenta por ciento.

²⁴⁸ La Fundación Escuela Taller de Filipinas Inc. (ETFFI) realizará un simposio internacional del 27 de febrero al 2 de marzo en Manila. Este evento reunirá a expertos reconocidos en el ámbito del patrimonio de Asia y España para compartir sus conocimientos técnicos en el mantenimiento preventivo de las estructuras del patrimonio para reducir su vulnerabilidad ante los desastres naturales, en particular los riesgos potenciales de los movimientos sísmicos en Occidente Falla del Valle.

Un dato que nos parece interesante es que un 82,7% de los jóvenes inmigrantes no había tenido experiencia laboral precedente en su país; y se ha podido constatar la percepción que tiene el alumnado trabajador inmigrante de las escuelas taller sobre la contribución que éstas realizan a su aprendizaje para la inserción laboral y que es muy positiva. Respecto a la **integración social**, el ingreso económico procedente de su trabajo en la escuela taller contribuía no solo a su manutención, sino a “aumentar la capacidad adquisitiva de su núcleo de convivencia, ya que un 46,4 % de los encuestados manifestó entregar el total o una parte del dinero que percibían de la escuela taller para contribuir a la economía familiar”. Los datos cuantitativos obtenidos y los testimonios aportados confirman que la gran mayoría percibe a la sociedad navarra entre “muy integradora” y “normal”, siendo muy reducido el porcentaje de las experiencias negativas al respecto. De hecho, solo una minoría de ellos afirmó con rotundidad que desearía regresar a su país o emigrar a otros lugares.

Es preciso que desde las administraciones públicas “se potencien programas para favorecer la integración social y laboral de las personas migrantes; pero también acciones para que desde el país de recepción se adopten actitudes más abiertas hacia estas personas.” (López, Mercedes 2016: 120). Sin duda alguna, estamos de acuerdo con López (2016: 109), en que “no es lo mismo la integración para un trabajador o para un estudiante que para un demandante de asilo “puesto que en el caso del estudiante “se trata de un periodo de aprendizaje y estudio para mejorar sus competencias y en el último caso, representa, en demasiadas ocasiones, huir de situaciones de alto riesgo”. Somos conscientes de que no resulta fácil ni para migrantes como para la sociedad receptora. También estamos de acuerdo en la insistencia de Javier De Lucas en que la “integración social es una cuestión recíproca de ambas partes, no unidireccional.” (De Lucas. 2004:21).

2.2. Características de estas escuelas taller para jóvenes refugiados

El aprendizaje de la lengua del país de acogida debe figurar entre las primeras prioridades de esta iniciativa para tener éxito en la integración social de los jóvenes refugiados. Para ello, se debe habilitar tanto la enseñanza de la lengua como de la cultura del país de acogida. Por tal motivo los países de recepción, como señala López (2016: 110), “suelen intervenir principalmente con acciones dirigidas a la integración social de las personas migrantes por medio de la enseñanza de la lengua oficial”. La competencia lingüística permitirá adquirir los conocimientos de las especialidades cursadas en las Escuelas taller. Además, facilitará la autonomía de estos jóvenes ya que se hará especial atención al emprendedurismo para que puedan crear sus propias empresas.

La metodología empleada en las escuelas taller para jóvenes refugiados y refugiadas se basará en dos acciones principales: la metodología de aprendizaje *reAct* y la experiencia del programa Euro-Chantier y otros intercambios similares.

2.2.1. La metodología de aprendizaje *reAct* (*re-activating teachers and learners*)

El Proyecto Europeo *reAct*²⁴⁹ (Ferrando 2012) se desarrolló en la Escuela Taller Laurona (Moriel 2016) de Llíria durante 2011 hasta 2013. Una iniciativa llevada a cabo

²⁴⁹ http://prezi.com/dctgr7sx0tup/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=ex0share

desde La Generalitat Valenciana, a través de la Consellería de Educación, Formación y Empleo (Servef) y financiado por la Comisión Europea, dentro del Programa de Aprendizaje Permanente (*Longlife Learning*). Este Proyecto estaba pensado y dirigido a la formación para el empleo y en especial al colectivo de alumnos en situación de riesgo de exclusión social. El *reAct* (reactivando a profesores y alumnos) propone a través de las TICs (Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación) un cambio de actitud frente al aprendizaje. Uno de sus objetivos principales es el de combatir el fracaso escolar y motivar al alumnado por el aprendizaje. En este proyecto han participado simultáneamente alumnos de seis países europeos: Italia (Training 2000) Grecia (Kek KronosLTD) Portugal (Centro Novas Oportunidades D. Inês Castro-Alcobaça) Austria (BFI Til Bildungs GMBH y Tiroler Bildungsservice) Holanda (Delft University Of Technology) España (La Escuela Taller Laurona VI de Lliria y el PQPI de cerámica del Instituto Enseñanza Secundaria El Caminás de Castellón).

El proyecto *reAct* cuenta con los siguientes principios sobre los que se sustenta:

Confianza: Los docentes se tienen que volcar en proporcionar a los alumnos confianza en sus ideas, aportaciones y comentarios. Fomentar una confianza mutua y mejorar la autoestima del alumnado.

Reto: Los alumnos/as hacen suyos los desafíos personales o de grupo, mientras que los docentes tienen que garantizar un ambiente de aprendizaje activo y colaborativo. Las tareas son negociadas entre alumnos y docentes. Los docentes favorecen la participación e implicación de los alumnos en la consecución de los objetivos de aprendizaje establecidos al comienzo del curso.

Autonomía: Este principio persigue depositar más confianza en los alumnos para que ellos mismos guíen su propio aprendizaje. No solo requiere una manera diferente de pensar, sino también mayor paciencia; ya que en muchas ocasiones hace falta más tiempo para que un alumno se motive y trabaje de manera autónoma.

Colaboración: El trabajo en equipo es muy importante y al mismo tiempo difícil de conseguir en un primer momento, pues en general los alumnos no están acostumbrados a trabajar en equipo. Conseguir la colaboración tanto entre alumnos como entre éstos y los docentes.

Autoría y propiedad: Uno de los ingredientes para motivar y aprender a través de esta metodología autoguiada es el sentimiento de coparticipación en la orientación del propio aprendizaje. En el marco del Programa de las Escuelas taller se contempla plenamente este principio, de autoría y propiedad, dado que los trabajos reales realizados por los alumnos son de utilidad pública y realzan ese sentimiento de autoría y propiedad.

Creatividad: Al expresarse de forma creativa, el alumno es capaz de descubrir sus capacidades e intereses, que es fundamental para mantener la motivación y descubrir sus posibilidades. El alumno al potenciar su creatividad desarrolla su propia identidad y habilidades tanto profesionales como personales.

Relevante-significativo: Se persigue que los docentes aumenten el aprendizaje significativo y fomenten la curiosidad de los alumnos sobre temas variados, tanto

profesionales como culturales. Animando en todo momento a la participación de los alumnos y potenciando que los alumnos propongan temas de estudio.

Utilización de las TICs: El uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación ha proporcionado una manera mejor y diferente de aprendizaje. La aplicación y puesta en marcha del uso de las TICs sirve para que los alumnos encuentren gran cantidad de recursos de aprendizaje en línea de acceso gratuito que les permita hacer trabajos en equipo. En este sentido, el Proyecto Europeo *reAct*, gracias a las herramientas de la Web 2.0 y apoyándose en el concepto del Entorno de Aprendizaje Personal (PLE), ha permitido trabajar en las redes sociales²⁵⁰. En este entorno se han creado proyectos de elaboración propia entre el alumnado de los diferentes países europeos participantes, para su posterior integración en la actividad formativa principal común.

2.2.2. El programa Euro-Chantier, una forma de acercar los jóvenes a Europa

El programa *Euro-Chantier* consiste en facilitar un encuentro transnacional entre jóvenes participantes de distintas nacionalidades, aprobado por la Comisión europea en la convocatoria de 2003²⁵¹, con el fin de acercar los jóvenes a Europa. La duración del encuentro es de una a cuatro semanas de promedio en un contexto intercultural (Moriel 2010). Este programa surgió para dar respuesta a unas necesidades detectadas en varios ámbitos: en el ámbito europeo (pluralismo lingüístico, facilidad de movilidad transnacional), en el ámbito nacional (ampliar el currículo de los alumnos participantes con prácticas profesionales en nuevos entornos), en el ámbito laboral (dotar a los futuros trabajadores de unos conocimientos técnicos-lingüísticos) y en el ámbito social (integración e inserción socio-profesional de los jóvenes participantes). Entre los objetivos (*Crysalis* 1999) del programa *Euro-Chantier*, citaremos la realización de un trabajo, una obra o un producto en común, llamado “*Chantier*”; y el despertar e invitar a la reflexión sobre los conceptos de Europa y la ciudadanía europea²⁵², profundizando en el conocimiento y sentido de pertenencia a Europa. Es lo que se conoce en la metodología del *Euro-Chantier* como la “formación en Europa”²⁵³ presente en todos los intercambios. En los *Euro-Chantier* han participado ciudadanos que viven en Europa ya sean jóvenes o adultos, estudiantes o empleados, y con dificultades de inserción.

En la Comunidad Valenciana, varias Escuelas Taller han participado en el programa *Euro-Chantier*, como, por ejemplo, las Escuelas taller de Liria (2000-2010), Lutxent, L’Elia y Sagunto, que intervinieron en la restauración y mantenimiento del patrimonio cultural europeo.

La experiencia llevada a cabo por la Escuela Taller *Palua del Requesens* (Barcelona) siguió un modelo similar a los *Euro-Chantiers*, donde coincidieron y convergieron

²⁵⁰ En el enlace que mostramos a continuación se pueden ver las opiniones y comentarios de alumnos, docentes y dirección de la Escuela Taller Laurona VI: <http://youtu.be/pbghMPnjKPKQ> y <http://youtu.be/Ci9TgYvGjdg>

²⁵¹ Desde entonces se han llevado a cabo varios en Alemania, Francia y en España (Liria, Sagunto, L’Elia, Isla Cristina, etc.).

²⁵² *Crysalis* recibe en 2010 la Estrella de Oro por su manual de Educación a la Ciudadanía Europea, dentro del proyecto: “L’Europe en cours/Europe in Progress” en el marco de los Europe Chantier.

²⁵³ La formación en Europa ayudar a abordar cuestiones tan diversas como historia, cultura, valores, instituciones, personas, geografía, política o la economía de Europa; esta última entendida en el sentido más amplio y no en el sentido estricto de la Unión europea.

experiencias de trabajos en una obra de utilidad social. Se llevó a cabo en junio 1992 a través del módulo de jardinería y horticultura del *Collège Combet /DDPJJ* de la *Seine St-Denis* y la Escuela Taller Palua. Un proyecto de diseño y ajardinamiento de la *Plaça del Pins* en el barrio de *Bonavista de Molins de Rei*. Este programa permitió lograr la dimensión europea de la educación y la formación e inserción sociolaboral de jóvenes con escasas o nulas posibilidades de cualificación.

Como señalaba una de las educadoras sociales de la Asociación de *Hephata*, adscrita al programa *Euro-Chantier*, Simone Breda, hemos conseguido con este tipo de intercambio "un poco más de tolerancia, apertura y comunicación con otros países". Podemos afirmar que este programa enfatiza el trabajo en equipo con una pedagogía activa.

2.3. Nuestra propuesta: una Escuela taller para jóvenes refugiados/as

La Escuela Taller que proponemos para los jóvenes refugiados/as constará de una formación integral en la cual el aprendizaje de la lengua del país de acogida debe figurar entre las primeras prioridades de esta iniciativa.

Entidades promotoras

Como hemos señalado anteriormente, una Escuela Taller ha de contar con una institución que la promueva, en nuestro caso, podría ser el Ayuntamiento, la Diputación o la Generalitat de Valencia. Es bien sabido que las corporaciones locales han aportado²⁵⁴ mucho a las Escuelas Taller: participación, gestión y acercamiento al ciudadano.

Número de participantes, duración y ayuda económica

En esta Escuela Taller para los refugiados/as pensamos que se puede seguir el modelo de las Escuelas Taller de fuera de España, las cuales tienen por término medio cincuenta alumnos/as participantes y una duración de dos años. Durante ese tiempo, los alumnos perciben una beca y además ayuda para los gastos de vivienda, transporte, manutención, seguro médico y de accidentes.

Especialidades

Las especialidades impartidas pueden estar relacionadas con algunas de las especialidades que citamos a continuación: la rehabilitación y acondicionamiento de viviendas (pintura, revestimientos, solados y alicatados, etc.); creación de espacios verdes (viverismo, jardinería); mantenimiento de edificios públicos -colegios e institutos- (fontanería, electricidad, pintura y pequeñas reformas de albañilería); recuperación y restauración del patrimonio marítimo (embarcaciones, edificios, calafates, modelista naval en madera y en fibra de vidrio); rehabilitación y recuperación de material ferroviario (vagones, apeaderos, utensilios); diseño y construcción de Fallas; reciclaje; tratamiento y eliminación de residuos; energías alternativas; etc.

Equipo docente

En el equipo docente participaran especialistas de cada oficio, profesores de apoyo, personal de dirección y de administración, así como estudiantes universitarios en prácticas. Por cada grupo de 10-12 alumnos, se establece la necesidad de un profesor especialista y de un docente de apoyo para las materias troncales (lenguas,

²⁵⁴ Como señalaba la ex subdirectora de Programas para el Empleo en la Dirección Provincial del entonces INEM en Barcelona, Maravillas Rojo en una entrevista que le realizaron para la revista *Imaginem* 1989

matemáticas y alfabetización informática) y otro para las materias complementarias (arte, creatividad, medio ambiente, etc.).

Filosofía

En esta Escuela Taller para los refugiados/as vamos a potenciar la participación de todos dentro del proceso educativo y formativo, el respeto mutuo y la formación profesional con una perspectiva integradora de los participantes. Como ya hemos mencionado, la formación lingüística debe ocupar un lugar destacado. Junto a ella, no debemos olvidar la enseñanza de las costumbres tanto del país de acogida como del país de origen de estos alumnos. Además, se fomentará la formación cultural participando en conferencias, charlas, exposiciones, debates, viajes a cooperativas, museos, empresas de la zona y del sector, encuentros con otros centros de formación y empleo, etc.

Conclusión

En este trabajo, hemos explicado en qué consiste el Programa de las Escuelas Taller, sus objetivos, especialidades y entidades promotoras; así como su papel en la formación y el empleo de los jóvenes. Se han presentado varios ejemplos de Escuelas Taller llevados a cabo en España consideradas de especial relevancia por los logros alcanzados. A continuación, hemos descrito algunas Escuelas Taller, fuera de España (Colombia, Filipinas y Territorios Palestinos), con peculiaridades similares a las españolas. Finalmente, hemos propuesto una Escuela Taller para refugiados/as, en la cual la formación en la lengua del país de acogida es uno de sus pilares fundamentales. A partir de esta formación lingüística, hemos planteado una formación integral basada en la metodología *reAct* y en la filosofía de los *Euro- Chantier*, con el fin de lograr la integración sociolaboral de este colectivo. Como indica Nair (2016), la situación de los refugiados es “la mayor catástrofe humanitaria desde la Segunda Guerra Mundial”. En este contexto, pensamos que el Programa de las Escuelas Taller puede brindar una excelente oportunidad a los jóvenes refugiados y refugiadas, como así ha sido para miles de jóvenes en España y fuera de nuestro territorio desde la creación de este Programa en 1985.

Referencias bibliográficas

- Amor Bravo, E. (2008): “Veinte años del programa de Escuelas taller, Casas de oficios y Taller de empleo: reflexiones para el futuro”, *Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 123-148.
- AECID. (2015): *Programa Escuelas Taller de la cooperación española. Cooperación española, Aprender haciendo*. Ministerio de asuntos exteriores y de Cooperación.
- AECID. (1998): “Evaluación del programa de escuelas taller en Iberoamérica”. Resumen Ejecutivo de La Agencia Española.
- Álvarez, J. F. (1991): «Escuelas Taller y Casas de Oficios». *MUFACE*, 126, abril, 22-25.

- Bautista-Vallejo, J. M. (2000): «Las escuelas taller: marco organizativo-legal y enfoques didácticos». *Formación de personas adultas. Tendencias actuales*. Huelva, Universidad de Huelva.
- Caraballo Román, R. y all. (2015): Educación popular y formación para el empleo. El caso de la Escuela Taller Parque Miraflores en Sevilla, España. *Revista Faeeba*, pp. 121-131
- Crysalis. (1999a): *Guide Methodologique et pratique de realisation d'un Euro-Chantier pour des jeunes en formation initiale*.
- Crysalis. (1999b) *Elements Pedagogique. Euro-Chantier pour des jeunes en formation initiale*. Crysalis.
- Crysalys. (2005). « Europe Chantier. Programme de Chantiers-Ecole européens ». Dossier de presse
- Tezanos, J.F. (1999): *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.
- Ferrández, A. & Gairín, J. (1991): *Anàlisis de l'organització i funcionament de les Escoles Taller*. Gabinete Socioeconómico del Ayuntamiento de Cerdanyola (Estudio inédito).
- Gairín, J. (1992): *La Formación Ocupacional*. Madrid: Editorial Diagrama
- (1991): “Escuela Taller Jovellar. Ayuntamiento de Barberá del Vallès”. *Revista Imaginen* nº9.
- Reca, J. (1992): “Escuela taller Palua del Requesens”. *Revista Imaginen* nº 11.
- INEM (1998). *Escuelas Taller y Casas de Oficios. Evaluación Institucional. Resultados 1997*. Madrid: Instituto Nacional de Empleo
- López Santiago, M. (2016): “Lengua e integración el ámbito de los extranjería” in Eurrutia, M. (ed) *El Lenguaje jurídico y administrativo en el ámbito de la extranjería. Estudio multilingüe e implicaciones culturales*. Berlín: Peter Lang.
- De Lucas, J. (2015): *Mediterráneo: El naufragio de Europa*. Valencia:
- De Lucas, J. (2004): “Globalización, migraciones y derechos humanos. La inmigración como res política” in *Cuadernos electrónicos de filosofía del Derecho* nº 10, 1-44.
- De Lucas, J. (2002): *Blade Runner. El Derecho, guardián de la diferencia*. Valencia: Cine derecho.
- Ministerio de trabajo y asuntos sociales (2004). *Escuelas Taller y Casas de Oficios, Talleres de Empleo. Índice de inserción laboral 2002. Evaluación de resultados*. Madrid: MTAS/Unión Europea. Fondo Social Europeo.
- Ministerio de trabajo y seguridad social. INEM. *Las Escuelas Taller y Casas de Oficios. Una aportación al Patrimonio*. 1993.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. F.E.P.M.A. *Escuelas Taller y Casas de Oficios* 1993.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. F.E.P.M.A. *Escuelas Taller y Casas de Oficios* 1988.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. F.E.P.M.A. *Escuelas Taller y Casas de Oficios* 1994.
- Moriel Fernández, A. (2016): “Aplicación del proyecto europeo reAct en la Escuela Taller de Liria”. XXI Congreso Internacional de Tecnologías para la Educación y el conocimiento. 2016
- Moriel Fernández, A. (2014): “Las Escuelas Taller de los oficios: una alternativa de formación laboral para jóvenes en riesgo de exclusión social”. Encuentro sobre problemas sociales de la Juventud: cultura, Educación y Exclusión social. Fundación sistema UNED.
- Moriel Fernández, A. (2010): “Los Euro Chantier, una buena práctica para los jóvenes de las Escuelas Taller”. Congreso Internacional construyendo Mundos. Madrid

- Moriel Fernández, A. (2007): "*Las escuelas taller una herramienta para la diversidad en las administraciones locales*". IVº Encuentro Municipio/Ciudadanía. Diomira, Diputación de Albacete
- Moriel Fernández, A. (2006): "*Europe Chantier. Fomentar la inserción socio profesional de los jóvenes*". *Revista Entrejóvenes* nº 95.
- Moriel Fernández, A. (2003): "Jóvenes sin frontera. Intercambio internacional". III Congreso Escuelas Taller, Casa de Oficios y Taller de Empleo de la Comunidad Valenciana", Castellón.
- Muñoz Díaz, M.C. (2013): *Educación y trabajo: Las escuelas taller como modelo de inserción sociolaboral. Ciencias sociales*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- Muñoz Gonzalo, V. (2001): *Dimensiones y variables de las políticas y modelos de formación para el empleo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- ROMÁN, R. C. (2014). *Formación Para El Empleo y Educación Popular: El Caso De La Escuela Taller Parque Miraflores De Sevilla*. Tesis doctoral.
- Muñoz, V. G. & Estella, M. (2000): *Dimensiones y variables de las políticas y modelos de formación para el empleo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Ferrando, A., & Ruiz, C. (2012). "React. re-activating teachers and learners". *INTED2012 Proceedings*, 1053-1053.
- Servef. (2011): *React. re-activating teachers and learners. Directrices del enfoque metodológico*.
- Nair, S. (2016): *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Crítica. Barcelona: Crítica
- Sotés, M.A. & Echarri, F. (2015) : ¿Son las escuelas taller de Navarra un medio integrador para las personas inmigrantes?, *Prisma social* Nº 14.
- Walther, A. & Pohl, A. (2006): *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*. Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs in the framework of the Community. Action Programme to Combat Social Exclusion 2002– 2006. Coordinated by the Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS). Tübingen. Volume 2. Annexes II-VI.

ANEXO

RESOLUCIÓN de 3 de marzo de 2016 del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convocan subvenciones para los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado para el año 2016. BOE N° 69 21 marzo 2016.

RESOLUCIÓN de 9 de marzo de 2015, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, en el ámbito exclusivo de gestión del citado Servicio, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado. BOE N° 118 18 mayo 2015.

ORDEN de 11 de marzo de 2002, de la Consellería de economía, hacienda y empleo, por la que se regulan los programas de escuelas taller y casas de oficios y las unidades de promoción y desarrollo y los talleres de empleo, y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas

ORDEN MINISTERIAL de 14 de noviembre de 2001. (B.O.E. Núm. 279 de 21 de noviembre) por el que se regula el programa de escuelas taller y casas de oficios y las unidades de promoción y desarrollo.

RESOLUCIÓN de 26 de octubre de 1998 (B.O.E. núm. 293 de 8 de diciembre), de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se aprueba el modelo de contrato para la formación y se dictan instrucciones para el desarrollo y aplicación de la Orden de 14 de julio de 1998, por la que se regulan aspectos formativos del contrato para la formación.

ORDEN MINISTERIAL de 14 de octubre de 1998 (B.O.E. núm. 256 de 26 de octubre) por la que se modifica la Orden Ministerial de 13 de abril de 1994, por la que se desarrolla el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional

ORDEN MINISTERIAL de 14 de julio de 1998 (B.O.E. núm. 179 de 28 de julio) por la que se regulan aspectos formativos del contrato para la formación.

REAL DECRETO 797/1995 de 19 de mayo (B.O.E. núm. 138 de 10 de junio) por el que se establecen directrices sobre los certificados de profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de formación profesional ocupacional

RESOLUCIÓN de 7 de julio de 1995 (B.O.E. 28-07-95), del instituto nacional de empleo, de aplicación y desarrollo de la orden del ministerio de trabajo y seguridad social, de 3 de agosto de 1994, por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas.

ORDEN MINISTERIAL, de 20 de septiembre de 1995 (B.O.E. núm. 246 de 14 de octubre), por la que se modifica la Orden de 13 de abril de 1994 (B.O.E. núm. 101 de 28 de abril) por la que se dictan normas de desarrollo del Real Decreto 631/1993 de 3 de mayo, regulador del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

REAL DECRETO 1593/1994, de 15 de julio (B.O.E. núm. 181 de 30 de julio), por el que se da nueva redacción a determinadas disposiciones del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo y del Real Decreto 2317/1993, de 29 de diciembre (B.O.E. núm. 313 de 31 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas, aprendizaje y a tiempo parcial), en materia de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

ORDEN MINISTERIAL, de 13 de abril de 1994 (B.O.E. núm. 101 de 28 de abril) por la que se dictan normas de desarrollo del R.D. 631/93 de 3 de mayo por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

REAL DECRETO 631/1993, de 3 de mayo (B.O.E. núm. 106 del 4 de mayo), por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

ACUERDO DEL PLENO DEL SENADO por el que se aprueba el dictamen de la comisión de trabajo sobre el informe de la ponencia constituida en su seno para el estudio del programa de las Escuelas Taller y Casas de Oficios. BOE nº381 18/11/1992

INTERVENCIONES DEL CONGRESO COMPLETAS EN VÍDEO

Todas las intervenciones están completas para su consulta en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/playlist?list=PL0pjtAor5IGIsYbAgAQhELIAR2Kp9nZHm>

