



Save the Children

# PROPUESTAS PARA QUE ESPAÑA CUMPLA CON SU COMPROMISO Y ACABEN LAS MUERTES DE NIÑOS EN EL MAR

Madrid, 6 de julio de 2017

## INTRODUCCIÓN

Europa se enfrenta a la mayor crisis de refugiados tras la II Guerra Mundial. Estamos siendo testigos del desplazamiento por mar y tierra de miles de personas, incluidos niños y niñas en condiciones extremadamente inseguras e inhumanas. El final de esta crisis de refugiados tiene mucho que ver con la voluntad política que exista realmente de acabar con ella. El Gobierno español, junto al resto de países de la UE, puede y debe hacer mucho más para ofrecer refugio a la gente que necesita protección, tanto en esta crisis de refugiados como en la frontera de las ciudades de Ceuta y Melilla. Tiene la obligación legal, política y moral de hacerlo. Mejorar las vías seguras y legales para solicitar asilo europeo en los países de origen o tránsito y asegurar unas políticas basadas en el respeto de los derechos humanos resulta fundamental para hacer frente a esta crisis.

## SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA

Según datos facilitados por Eurostat, en 2016, 1.259.955 personas pidieron protección internacional a los Estados Miembros de la Unión Europea. Esta cifra supone un ligero descenso respecto a 2015, cuando se registraron 1.322.825, pero duplica la de 2014 (626.960).

En lo referente a España, 15.755 personas solicitaron asilo en nuestro país durante 2016. Como indica la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), los venezolanos fueron el grupo más numeroso (3.960), seguidos por

las personas nacionales de Siria (2.975). Si nos fijamos en la Frontera Sur de nuestro país, en total, 2.440 personas solicitaron protección internacional en Melilla (de los cuales 1.829 procedían de Siria) y 220 personas solicitaron protección internacional en Ceuta.

Ante estas cifras que no dejan de crecer, resulta fundamental analizar las políticas vigentes en España y en la Unión Europea y el marco normativo para asegurar que priman un enfoque de derechos humanos.

## MARCO NORMATIVO: REGLAMENTO DE DUBLÍN

El marco jurídico español debe entenderse dentro del Sistema Europeo Común de Asilo y tiene en el Reglamento de Dublín la definición de las responsabilidades que debe asumir. Este reglamento establece que cada solicitud de asilo debe ser examinada por un solo estado responsable, normalmente el primer país de entrada, aunque se tendrán en cuenta otros criterios como posibles lazos familiares.

La protección de la infancia es algo previsto en el Reglamento priorizando siempre el interés superior del menor. Así, se obliga a los estados a asegurarse de que los menores no acompañados tengan un familiar presente o una persona que les asista y que pueda considerar:

- las posibilidades de reunificación familiar;
- el bienestar y desarrollo social del menor;
- 

su seguridad; 4) que tenga en cuenta la edad y madurez del menor. También se establece que cuando un menor tiene un familiar en otro estado miembro que puede responsabilizarse de él, debe ser reunido con el familiar a menos que el traslado vaya en contra del interés superior del menor.

En julio de 2016, la Comisión Europea presentó una reforma del Reglamento para evitar el movimiento de refugiados entre el “Estado responsable” y el resto de países, es decir, impedir que el solicitante de asilo elija el país de acogida y automatizar la ‘solidaridad’ entre Estados Miembros. El colapso del Sistema Común de Asilo no se debe al enorme incremento de las cifras de llegadas en los últimos años sino a la aplicación dispar de las Directivas. Tal como

ha dicho el Parlamento Europeo en reiteradas ocasiones, cada vez más Estados miembros lo hacen de forma muy restrictiva. En relación con los menores, el Parlamento Europeo ha constatado también que los Estados Miembros rechazan sistemáticamente las pruebas de lazos familiares y aplican las cláusulas discrecionales, hasta en los casos que tienen una fuerte dimensión humanitaria. El Parlamento Europeo expresó su preocupación por este hecho ya que no sólo los lazos familiares deberían ser una “consideración primordial”, sino que también está considerado como tal el interés superior de los niños (Art. 6 DRIII), de acuerdo con los tratados internacionales.

### **Riesgos para la infancia de la reforma propuesta**

Esta reforma pretende agilizar los procedimientos, automatizar los traslados entre países miembro, y establecer criterios más estrictos para la determinación del Estado responsable y evitar la movilidad dentro del territorio europeo. Esto entraña algunos riesgos para los menores y las familias que deben ser señalados:

- Los procedimientos acelerados y el principio de terceros países seguros pueden

dañar las posibilidades de reagrupación familiar efectiva.

- Especialmente preocupante resulta la aplicación de los procedimientos acelerados a menores no acompañados, lo que no está excluido.
- La determinación del país responsable, la devolución rápida al mismo de los solicitantes de asilo que se hayan trasladado y su penalización puede dañar el interés del menor.
- Especialmente preocupante es que una demanda de asilo que implica menores no pueda volver a analizarse en sustancia, ya que cualquier acción se reconduce a la primera petición de asilo en el país determinado como responsable.
- Los criterios de eficacia reducen las posibilidades de presentar nuevas informaciones y pruebas sobre la presencia de familiares y parientes en otros Estados miembros.
- La reforma restringe la discrecionalidad de los Estados para establecer medidas adicionales de protección, especialmente en relación con el país responsable de la asignación.

## **ESPAÑA EN EL MARCO DE SOLIDARIDAD ENTRE ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Reubicación**

En respuesta a la situación de colapso en Grecia, Italia y Hungría, la Comisión Europea puso en marcha un plan de reubicación en septiembre de 2015 por el que los países miembros de la UE se repartirían la acogida de 160.000 personas necesitadas de protección internacional. La reubicación es un mecanismo basado en un principio de solidaridad en el que los países con menos solicitudes de protección ayudan a los que se enfrentan a la presión de albergar a un número mayor de refugiados. El reparto se hizo considerando el tamaño de la población, el PIB total, la media de las solicitudes de asilo presentadas en los 4 años anteriores y la tasa

de desempleo. En este contexto, España se comprometió a reubicar a 17.337 personas en dos años.

Para acceder a la reubicación, los demandantes de asilo deben registrarse a su llegada a la Unión, ya sea en Grecia o Italia. Este proceso ha sido extremadamente complicado sobre todo en Grecia debido al colapso burocrático. Se mantienen unos plazos muy largos para procesar las solicitudes y las estancias en lugares supuestamente de paso se mantienen durante mucho tiempo. Los centros de procesamiento se han convertido en centros de retención y muchos menores no acompañados no pueden acceder al procedimiento porque nadie les

representa. En este marco, se genera la paradoja de que aquellos casos más complejos son los que pasan más tiempo en situación provisional y en condiciones lamentables de acogida.

Además, la coordinación entre las distintas organizaciones y agentes que trabajan en el terreno y de éstas con los países de destino está resultando difícil. La identificación de las personas que podrían reubicarse, su aceptación por parte del país de acogida y su traslado efectivo lleva mucho más tiempo del que sería necesario. Esto nos da una idea de la actual falta de confianza entre los Estados de la Unión.

Sabemos que entre las personas que esperan en Grecia e Italia se comparte información sobre los países en los que es más fácil ser realojado. Con la intención de salir cuanto antes de una situación de detención de facto, en difíciles condiciones, eligen estos países con la idea de reemprender el viaje desde el lugar de realojamiento hacia el destino preferido, normalmente un Estado con un cupo ya muy alto de personas en régimen de protección. Esto es coherente con las fuentes que indican “desapariciones” de personas, también en España, donde sus trámites avanzan tan lentamente que deciden continuar su viaje sin que se haya resuelto su expediente.

El plazo para reubicar a 17.337 personas termina el próximo 26 de septiembre de 2017 y los datos son desoladores. En mayo de 2017, el Gobierno español sólo había acogido a un 7,5% de los refugiados comprometidos. El Ejecutivo se defiende alegando que la responsabilidad ante tal incum-

plimiento recae en las autoridades griegas e italianas pero es necesario señalar que las llegadas también dependen de la capacidad de acogida material del país de destino. Y esta es, tradicionalmente, muy escasa en España. La disponibilidad de plazas de acogida es imprescindible y a pesar de la aportación por parte de la Comisión Europea de seis mil euros por refugiado realojado, no parece que las capacidades de España estén incrementándose al ritmo necesario para asumir responsabilidades.

### **Reasentamiento**

Junto al programa de reubicación, el conjunto de estados miembros de la Unión se comprometieron a reasentar a 22.504 personas en un período de dos años, y España participó de este programa con un compromiso de 1.449 personas. El reasentamiento es la selección y traslado de refugiados desde un Estado en el que han buscado protección a un tercer país que les admite –como refugiados– con un estatus de residencia permanente fuera de la UE.

En la práctica, está resultando ser más sencillo que la reubicación, ya que por un lado la selección de ACNUR permite estar relativamente seguro de trabajar con grupos a quienes debe garantizarse la protección internacional y, por otro, la discrecionalidad por parte del país de acogida es mayor a la que se da en el caso de reubicación. Sin embargo, una vez más, el gobierno español está lejos de cumplir con su compromiso: todavía 1.499 personas reasentadas de Turquía, Líbano o Grecia tienen que llegar antes del 20 de julio de 2017.

## **RETOS DE MEJORA HACIA UNA POLÍTICA DE ASILO INTEGRAL Y COMPROMETIDA**

Como hemos visto, las capacidades de acogida en nuestro país están muy por debajo de lo necesario tanto para los flujos de entrada directa como para el cumplimiento de los compromisos dentro del mecanismo de solidaridad entre Estados de la UE.

Entre los elementos que dificultan de forma notable el desarrollo de esas capacidades, más allá de la falta de voluntad política, identificamos:

- Extraordinaria centralización del sistema.
- Serios desajustes entre el sistema de acogida centralizado y las competencias

en materia de atención a las personas de Comunidades Autónomas y municipios.

- Dificultades para canalizar el apoyo de organizaciones sociales y ciudadanos al asilo, lo que resulta especialmente lesivo para las familias con menores a cargo.

Nada en el ordenamiento jurídico español impide el aumento de las llegadas seguras de familias y menores a nuestro país. La interpretación y aplicación de las normas, especialmente en Ceuta y Melilla, así como la deliberada falta de infraestructuras y recursos, determina una acogida muy por debajo de las que le corresponden.

### ***Acelerar el acceso al procedimiento y modificar la aplicación de las normas del régimen de asilo en España***

A pesar de que el Gobierno debería elaborar un reglamento de la Ley de Asilo, nada impide que, trabajando con las actuales normas, la infancia en necesidad de protección internacional pueda ver sus derechos mejor amparados en nuestro país. Señalamos algunas cuestiones concretas que pueden ayudar a este objetivo:

- Garantizar el rápido acceso al procedimiento de asilo, con especial atención a la infancia, para evitar la dilación.
- Garantizar el acceso en los puestos fronterizos.
- Habilitar la posibilidad de solicitar protección internacional en las Embajadas y puestos consulares de España.

Y además, resulta indispensable:

- Asegurar que los funcionarios y personal de apoyo que intervienen en el primer momento tienen formación suficiente sobre la infancia.
- Informar a los menores no acompañados susceptibles de precisar protección internacional de forma comprensible para ellos, de sus derechos de acceso al procedimiento de asilo, del derecho a ser asistidos en la búsqueda de sus famili-

ares y parientes en la UE y su posterior reagrupación.

- Garantizar que se escucha a los familiares y a los menores con entrevistas adecuadas.
- Evitar el procedimiento acelerado para las familias con menores a su cargo
- Evaluar siempre el interés superior del menor antes de proceder a su traslado a otro país.

### ***Optimizar las vías para el acceso seguro a España de refugiados y menores***

Además, la situación actual, en relación con el incremento de llegadas a Europa de personas con necesidad de protección, desborda en mucho las estrechas vías por las que tradicionalmente se ha hecho pasar el ejercicio del derecho de asilo en nuestro país. Si muchos en Europa se plantean como hacer frente a esta situación a partir de otras vías, con mayor razón debe hacerlo España, un país con una cifra de llegadas relativamente pequeña.

Para incrementar las llegadas seguras y la protección efectiva de los menores en nuestro país, así como para reforzar la reunión de grupos familiares, existen otros instrumentos jurídicos en las leyes españolas que podrían utilizarse acudiendo, más allá del marco del asilo, al de la extranjería, que no tendría por qué estar vedado a las personas con necesidad de protección internacional:

- Visados de estudios como alternativa al reasentamiento para jóvenes menores. Se trata de un visado que permite la ampliación de estudios en un centro de enseñanza autorizado en España, en un programa de tiempo completo, que conduzca a la obtención de un título o certificado de estudios. También incluye la realización de actividades de investigación o formación. Desde un punto de vista normativo, nada impediría utilizar los visados de estudios para el acceso a nuestro país de personas necesitadas de protección internacional.

La cooperación de la sociedad civil y los ciudadanos podría hacer que esta fuese efectivamente viable, más allá del marco actual de recursos disponibles por parte de la Administración.

- Visados para personal altamente cualificado y sus familias como opción: Nuestro ordenamiento jurídico permite a las personas altamente cualificadas obtener un visado que lleva aparejado la extensión del permiso de entrada y residencia de la familia. En contacto con las Agencias de Naciones Unidas, especialmente ACNUR y OIM, podría crearse un esquema especial para fomentar la movilidad de estas

personas y su efectiva acogida en España, con el apoyo del sector privado y la sociedad civil.

**Visados humanitarios y acceso desde Embajadas:** Los visados humanitarios son una de las vías de entrada legales para las personas con necesidad de protección internacional. Los procesos de los visados humanitarios difieren de los esquemas de reasentamiento y otras formas de admisión humanitarias en que solo la evaluación inicial se lleva a cabo extraterritorialmente, es decir, que el estatuto de la persona solicitante se determina de manera final después de su llegada al potencial país de acogida.

## **LA PARTICIPACIÓN CÍVICA COMO REFUERZO A LA CAPACIDAD DE ACOGIDA**

La apertura de nuevos canales de acceso seguro a nuestro país, así como el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos de reubicación y reasentamiento implican aumentar las capacidades efectivas de acogida.

Las capacidades y recursos adicionales que las Comunidades Autónomas y los municipios están dispuestos a aportar, deberían tenerse en cuenta y vincularse directamente con los procedimientos de llegada y acogida, en esquemas conjuntos con las autoridades de asilo, con el objetivo de aumentar las cifras.

La participación cívica articulada a partir de esquemas de partenariado público–privado, con la participación de ACNUR y de la sociedad civil organizada, debe explorarse. Los esquemas puestos en marcha en Canadá, Alemania y otros Estados de la UE, pueden ser útiles como referencia.

La falta de capacidad para la acogida de refugiados en España es crónica. En las actuales circunstancias, un sistema muy centralizado, que depende de las plazas de acogida concertadas con el Gobierno español, y que hace depender la primera acogida del refugiado –entre otros la provisión de un lugar para habitar–, no es suficiente para dar respuesta a las entradas que

de forma espontánea se producen en nuestro país, más las responsabilidades derivadas de los compromisos europeos.

Recientemente, después de la Conferencia de Presidentes de diciembre de 2016, se ha empezado a contar con las Comunidades Autónomas para la configuración de planes de acogida. Los Ayuntamientos, las organizaciones sociales (excepto las que prestan servicios de acogida en concertación con la Administración del Estado) y la propia sociedad, que ya están haciendo el esfuerzo que pueden y les permiten, no pueden dejarse al margen del esfuerzo de acogida de España.

Como hemos dicho, algunos países están desarrollando programas en los que la propia sociedad tiene un rol determinante. Además de Canadá, Estados Unidos o Argentina –aunque estos en mucho menor grado–, otros países de la Unión han puesto en marcha modelos de participación ciudadana para hacer frente a las necesidades urgentes de sus sistemas de asilo, y para mejorar la acogida y el consenso entre la sociedad sobre la necesidad de la misma. En el siguiente cuadro, elaborado por MPI, podemos ver las distintas modalidades de programas con

País	¿Quiénes pueden ser patrocinadores?	¿Quién puede ser patrocinado?	Entrada directa desde el país de origen	¿Es necesario un vínculo familiar con el patrocinador?	Obligaciones del patrocinador	Duración de las obligaciones del patrocinador	Estatus concedido	Además de la cuota de reasentamiento
Argentina	Ciudadanos o residentes permanentes	Sirios y otros afectados por la crisis en Siria	Sí	No	Alojamiento y asistencia para el asentamiento – no cuantificada	El equivalente a la estancia o hasta que consigan la tarjeta de residencia	2 años de residencia renovable por 1 año. A partir de ahí puede solicitar residencia permanente	Sí
Australia	Organizaciones Proponentes Aprobadas (OPAs) Los individuos o comunidades que deseen patrocinar a un individuo refugiado, deberán operar a través de una OPA	Todas las nacionalidades	Sí	No	Tasas de los visados 19.124\$ por solicitante principal + 2.680\$ por cada participante secundario + 5.500\$ de tasas administrativas + 5.500 pruebas médicas, tasas aéreas, alojamiento y apoyo social	12 meses	Residencia permanente	No, dentro de la ayuda humanitaria general (REVISAR)
Canadá	Ciudadanos o residentes permanentes. Grupos de 5 personas Comunidades o grupos corporativos Poseedores de un contrato de patrocinio	Todas las nacionalidades	No	No	Cuidados, hospedaje, asentamiento Nivel de apoyo equivalente a los niveles de ayuda social Estimación oficial 12.600C\$ por una persona; 27.000 C\$ por familia de 4	12 meses, más duración en casos excepcionales	Residencia permanente	Sí
Alemania <sup>(**)</sup>	Ciudadanos y extranjeros con residencia legal	Sirios	Sí	Sí	No cuantificada pero debe demostrar medios adecuados	Sin especificar	1–2 años de residencia renovable	Sí
Irlanda	Ciudadanos de nacimiento sirio naturalizados en Irlanda o ciudadanos sirios con residencia legal	Sirios	Sí	Sí	Apoyo económico y alojamiento –no cuantificado	Duración de la estancia	2 años de residencia	Sí
Nueva Zelanda	Ciudadanos y residentes (con más de tres años de residencia)	Todas las nacionalidades	Sí	Sí	Apoyo económico y alojamiento –no cuantificado	24 meses	Residencia permanente	Sí

<sup>(\*)</sup> Irish Naturalisation and Immigration Service (INIS). 'Syrian Humanitarian Admission Programme'  
<sup>(\*\*)</sup> Alemania (15 de 16 Estados Federales)

participación cívica existentes en 2015, y sus características fundamentales:

Las posibilidades de incrementar la capacidad española de acogida a través de iniciativas de este tipo son altas. Hay un gran potencial en la sociedad civil organizada. La sociedad tiene una

actitud globalmente positiva hacia las personas en necesidad de protección, aunque haya una escasa cultura y tradición de apoyo hacia la institución del asilo, y aunque nunca haya que subvalorar la posibilidad de que esto pueda cambiar. Las pequeñas experiencias de apoyo a los refugiados en el territorio español han sido

exitosas (como los programas de 'mentoring' que alunas organizaciones, entre ellas ACNUR, han puesto en marcha). Y desde luego las autoridades locales pueden tener un rol relevante en apoyo y organización de estas capacidades.

El punto débil de esta posibilidad radica en la coordinación de las capacidades locales, de la sociedad civil organizada y privada, con

los responsables del procedimiento y de la acogida, y en cómo pueden crearse círculos virtuosos entre los recursos adicionales que provengan de sectores diferentes a la Administración, y los recursos de que esta dispone y aquello que proveen los fondos europeos, lo que requiere voluntad política, además de un cambio en la cultura de nuestro país para con el asilo y las personas que lo precisan.

## **SI QUIERES, PUEDES. MEDIDAS QUE EXIGIMOS AL GOBIERNO ESPAÑOL**

Estas serían algunas de las medidas imprescindibles para sentar las bases de una acogida real de los niños y niñas refugiados:

- Incorporar a las administraciones locales y autonómicas. Contar desde el momento de la primera acogida con las capacidades que las administraciones locales y autonómicas puedan ofrecer para una acogida exitosa. En este sentido, es necesario conectar las autorizaciones de entrada para protección internacional con los recursos extraordinarios que las administraciones locales y autonómicas, junto con la sociedad civil, estén dispuestas a ofrecer.
- Implicar a la sociedad civil. Conectar las capacidades de acogida de la sociedad civil y las ONG, especialmente en la atención a la infancia, con los procesos de reubicación y reasentamiento.
- Optimizar las vías para el acceso seguro a España: promover los visados de estudios, los visados de empleo altamente cualificado y los humanitarios.

- Velar para que en España se aplique el ordenamiento jurídico en el sentido más favorable a los demandantes de asilo, especialmente la infancia.

Como decíamos al principio, el marco normativo europeo, y con él el marco español, está en proceso de cambio. Impedir retrocesos en relación con la garantía de derechos, a la vez que velar en España por la aplicación de la norma en el sentido más favorable a los demandantes de asilo, especialmente de la infancia, y aumentar las capacidades efectivas de acogida, con la participación de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y la sociedad civil, tal como hemos visto hasta aquí, son tres vías para mejorar la situación inmediata. La mitad de las personas que requieren protección internacional son hoy niños y niñas; de lo que hagamos con ellos dependerá, en buena medida, el futuro tanto de sus países de origen, si algún día pueden y quieren volver, como de las propias sociedades de acogida.

