



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados
*comité español
delegación andalucía*

**EL ASILO ES DE TODOS:
ENCUENTROS Y DEBATES EN
LA UNIVERSIDAD ANDALUZA
SEÑALANDO RETOS, BUSCANDO SOLUCIONES**

EL ASILO ES DE TODOS: ENCUENTROS Y DEBATES EN LA UNIVERSIDAD ANDALUZA

SEÑALANDO RETOS, BUSCANDO SOLUCIONES

En colaboración con la Oficina de ACNUR en España



**UNHCR
ACNUR**
La Agencia de la ONU para los Refugiados

Avda. General Perón, 32-2º
28020 Madrid
Tel: +34 915 563 649
spama@unhcr.org
www.acnur.es

Financiado por:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

Este documento ha sido elaborado por el Área de Sensibilización y Educación del Comité español de ACNUR con la colaboración de la Oficina de ACNUR en España.

Coordinación y edición: M^a Belén Cuadrado Ortiz

Asesora académica: Casilda Rueda Fernández

Relatoría de las jornadas: Rosa Cornejo Rodríguez y M^a Eugenia Gutiérrez Jiménez

Colaboración: Oficina de ACNUR en España

Diseño y maquetación: Visualco · www.visualco.com

Imagen portada/contraportada: © ACNUR / Bathoul Ahmed

Edición: 1^a edición · Mayo 2018

Depósito Legal: M-13467-2018

Agradecimientos a:

Edelmira Campos, de la Oficina de ACNUR en España y a Esperanza Belmonte, Alfonso León, Myrian Montero y Beatriz Revilla, del Comité español de ACNUR.

A todas las personas expertas en las diferentes materias que se han ofrecido a prestar sus palabras para hacer posible esta publicación.

A la Universidad de Sevilla, a la Universidad de Cádiz, a la Universidad de Jaén, a la Universidad de Granada, a la Universidad de Córdoba y a la Universidad de Málaga, y muy especialmente a sus representantes en este proyecto, que han hecho posible la realización de estas jornadas universitarias sobre asilo y refugio.

Este documento es de distribución general. Se autoriza la reproducción y la traducción, excepto para propósitos comerciales, siempre que la fuente sea reconocida.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las declaraciones oficiales de ACNUR ni la política de las Naciones Unidas.

Esta publicación utiliza lenguaje no sexista. Las referencias a personas, colectivos o cargos citados en los textos en género masculino, por economía del lenguaje, debe entenderse como un género gramatical no marcado. Cuando proceda, será igualmente válida la mención en género femenino.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
MARÍA JOSÉ SÁNCHEZ RUBIO	
EL ASILO ES DE TODOS, UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	9
PRÓLOGO DE FRANCESCA FRIZ-PRGUDA	
PROYECTO: “EL ASILO ES DE TODOS: MOVIMIENTOS FORZOSOS DE POBLACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL”	11
PRÓLOGO DE CASILDA RUEDA FERNÁNDEZ	
ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO MEDIÁTICO SOBRE LAS PERSONAS REFUGIADAS	13
JORNADAS EN LA FACULTAD DE COMUNICACIÓN · UNIVERSIDAD DE SEVILLA	
EL ASILO COMO DERECHO: TEORÍA Y PRÁCTICA	25
JORNADAS EN LA FACULTAD DE DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS · UNIVERSIDAD DE JAÉN	
RETOS DE LAS SOCIEDADES DEL SIGLO XXI ANTE LA LLEGADA DE PERSONAS REFUGIADAS	43
JORNADAS EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA · UNIVERSIDAD DE GRANADA	
GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA SUR DE EUROPA	53
JORNADAS EN LA FACULTAD DE DERECHO · UNIVERSIDAD DE CÁDIZ · CAMPUS DE JEREZ DE LA FRONTERA	
UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA. UN COMPROMISO NECESARIO CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	67
JORNADAS EN LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN · UNIVERSIDAD DE MÁLAGA	
GÉNERO Y ASILO	81
JORNADAS EN LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN · UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA	

PRESENTACIÓN

Desde la Junta de Andalucía resulta particularmente satisfactorio colaborar en el desarrollo de una iniciativa como “El asilo es de todos”, ya que tanto sus objetivos como los principios que la rigen se encuentran perfectamente alineados con los valores que definen al conjunto de la sociedad andaluza.

Mucho se ha escrito sobre el carácter acogedor e integrador del Pueblo Andaluz a lo largo de la Historia, un compromiso que se mantiene desde Andalucía en la actualidad con los colectivos más vulnerables de la sociedad, tanto dentro como fuera de nuestro territorio.

En un mundo interconectado en el que las distancias se reducen cada día más, tenemos una responsabilidad compartida que no podemos ignorar y, es nuestra obligación, impedir que las tensiones que provoca el fenómeno migratorio desemboquen en una involución histórica por una falta de implicación y sensibilidad de la sociedad actual.

En este contexto, las universidades públicas constituyen un excelente foro para proporcionar a la comunidad educativa y, especialmente, a las personas más jóvenes de Andalucía, un enfoque crítico que les permita conocer y valorar adecuadamente la realidad de las personas refugiadas y desplazadas.

Considero un acierto el planteamiento diferenciador de estas jornadas que han puesto en práctica las 6 universidades públicas andaluzas participantes (Sevilla, Jaén, Granada, Cádiz, Málaga y Córdoba), y que ha permitido tratar el derecho al asilo desde enfoques diferenciados, y a la vez complementarios, proporcionando una experiencia más enriquecedora para los participantes.

Por último, no quisiera dejar de valorar la crucial importancia de la participación de los medios de comunicación, encargados de trasladar este mensaje más allá del ámbito universitario y hacer partícipes del mismo a toda la sociedad andaluza en general.

María José Sánchez Rubio

*Consejera de Igualdad y Políticas Sociales y
Presidenta de la Agencia Andaluz de
Cooperación Internacional para el Desarrollo*

EL ASILO ES DE TODOS, UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

El asilo es un derecho humano fundamental. Un derecho que tenemos todos, porque todos podemos convertirnos un día en un refugiado. Es por lo tanto cometido del conjunto de actores sociales y políticos, de cada uno de nosotros, de cada ciudadano, el defenderlo.

Con el afán de acercar esta lógica a la ciudadanía pusimos en marcha en 2014 “EL asilo es de todos”, un proceso que ha generado interesantes ideas y diálogos muy constructivos, muchos de ellos recogidos hoy en esta publicación

Nuestros objetivos en estos cuatro años han sido los de generar apoyo, conocimiento y solidaridad hacia los derechos de los refugiados, poniendo de relieve la necesidad de reforzar el sistema y prácticas de asilo español, de acuerdo con las normas internacionales y buenas prácticas en la UE.

A través de este proceso hemos querido concienciar a la sociedad de que el respeto del derecho de asilo, y la defensa de un sistema que lo garantice, son una responsabilidad compartida; como lo es el dar respuesta y protección al dramático número de refugiados que en estos momentos han tenido que huir de sus hogares para salvar sus vidas.

Desafortunadamente, desde que iniciamos este proyecto, el número de desplazados forzosos ha aumentado en más de 14,6 millones de personas, la mayoría de ellas niños y mujeres. Más del 84% de estas personas se encuentran en los países vecinos a las crisis. En países por lo general de rentas bajas y que a pesar de las estrecheces en las que ya vive la población local, reciben y acogen a los que huyen del terror.

En ACNUR estamos convencidos de que debemos encontrar soluciones duraderas de mayor impacto y calado, que impliquen la contribución de todos, fortaleciendo la respuesta que damos a los refugiados y a las comunidades que los acogen, como refleja la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. Este espíritu, que corresponde al origen de “El asilo es de todos”, se recoge hoy en los esfuerzos que desde la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados estamos realizando para impulsar en 2018 la adopción de un Pacto Mundial por parte de todos los miembros de las Naciones Unidas; un pacto que recoja y establezca una serie de mecanismos de respuesta y de reparto de responsabilidades para apoyar a los refugiados y desplazados forzosos.

Es por ello que estoy convencida de que los seminarios y mesas redondas que desde 2017 ha organizado el Comité español de ACNUR, en coordinación con mi equipo, en universidades andaluzas han sido fundamentales en acercar la realidad que sufren los refugiados a la sociedad civil y a la comunidad educativa. En ellos se ha tratado el asilo desde

seis puntos de vista diferentes: el del derecho, género, educativo, la situación en las fronteras, el rol de la integración y el tratamiento que desde los medios de comunicación se hace de los refugiados. El resultado está en este cuaderno que espero sirva de inspiración para las futuras generaciones, para que abracen a los refugiados como quisieran ser abrazadas si un día tuvieran que abandonar sus casas, sus familias y sus afectos para salvar sus vidas.

Nuestra esperanza está puesta en los jóvenes de hoy, que serán los que influyan en el mañana. De todo corazón espero que este proceso contribuya a que hagan de la protección, de la acogida y de la integración del que lo necesita su bandera. Que hagan del asilo un bien propio y común. Un derecho que es de todos, hoy y siempre.

Francesca Friz-Prguda

*Representante del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los
Refugiados (ACNUR) en España*

PROYECTO “EL ASILO ES DE TODOS: MOVIMIENTOS FORZOSOS DE POBLACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL”

El Proyecto “El asilo es de todos: movimientos forzosos de población y solidaridad internacional” es fruto de la iniciativa llevada a cabo por el Comité español de ACNUR (Delegación de Andalucía) con la financiación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y bajo la excelente coordinación de D^a María Belén Cuadrado. Este Proyecto ha dado continuidad a la campaña “El asilo es de todos”, iniciada por la Representación de ACNUR en España en el año 2014.

La presentación de este Proyecto en el año 2016 y su finalización a principios del año 2018 debe considerarse un rotundo acierto, tanto en el desarrollo del mismo, como en los dos momentos temporales (principio y fin) que lo determinan.

En primer lugar, respecto a su desarrollo, este Proyecto ha tenido el gran acierto de abordar, desde el epicentro de distintas Universidades Andaluzas, la realidad de las personas refugiadas y desplazadas en el actual contexto internacional, con un enfoque crítico y ambiciosamente transformador enmarcado conceptualmente en el derecho de asilo, sus implicaciones prácticas y la responsabilidad de proteger.

Especialmente acertado ha resultado el diferente enfoque dado en cada una de las Universidades participantes; así, y por orden cronológico, la Universidad de Sevilla abordó la cuestión desde el ámbito de las ciencias de la información, complementando los principios y normas éticas y deontológicas que los profesionales de este medio deben respetar en el marco de la protección internacional; la Universidad de Jaén analizó el tema desde una perspectiva política-jurídica internacional y estratégica; la Universidad de Granada abordó, desde un punto de vista filosófico, conceptos claves en la protección internacional como son los conceptos de acogida, hospitalidad, protección, solidaridad y empatía; la Universidad de Cádiz abordó el derecho de asilo desde el ámbito legal con una propuesta compatible con los derechos humanos sobre alternativas para gestionar los flujos mixtos de población, con especial y justificada mención a Ceuta y Melilla; la Universidad de Málaga abordó el concepto de asilo desde el ámbito educativo en una

dimensión ética de la práctica educativa. La culminación del Proyecto ha tenido lugar en la Universidad de Córdoba con un tema de especial actualidad, como es “Asilo y Género”.

En segundo lugar, tanto el comienzo de la puesta en práctica, como la finalización del Proyecto vienen a coincidir con dos momentos claves en el necesario empuje y fortalecimiento de la protección de los refugiados; así mientras que en el año 2016 se adoptó la llamada Declaración de Nueva York, el año 2018 se presenta como un momento clave al tenerse que adoptar el Pacto Mundial sobre los Refugiados. La elaboración de este Pacto ha sido encomendada al ACNUR quien, una vez más, tiene por delante un reto de especial envergadura, una oportunidad única en el necesario e imperante fortalecimiento de la respuesta a los refugiados y las comunidades que les acogen.

Una oportunidad única en la que serán necesarios proyectos de sensibilización y de acercamiento como el que nos ocupa, y en el que efectivamente se pone de manifiesto la necesidad de hacer realidad la toma de conciencia del asilo como una preocupación y una obligación a la que todos tenemos que contribuir para dar una respuesta a la altura que las sociedades presentes y futuras exigen.

Casilda Rueda Fernández

Profesora Titular de Derecho Internacional

Público y Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho

Universidad de Sevilla



© ACNUR / H. Caux

ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO MEDIÁTICO SOBRE LAS PERSONAS REFUGIADAS

**JORNADAS EN LA FACULTAD DE COMUNICACIÓN
UNIVERSIDAD DE SEVILLA**

"Las migraciones masivas no tienen nada de fenómeno novedoso: han acompañado a la modernidad desde su principio mismo (aunque modificándose continuamente y, en ocasiones, invirtiendo incluso su sentido)."

Zygmunt Bauman

Estas palabras del filósofo Zygmunt Bauman, recogidas en su ensayo *Extraños llamando a la puerta*, enmarcan el principal objetivo de las Jornadas "El asilo es de todos": ofrecer una mirada amplia y crítica sobre las crisis migratorias y, en particular, interpelar a los periodistas y medios de comunicación sobre la traducción que hacen de esta compleja realidad y de la situación de las personas refugiadas.

El 15 de febrero de 2017 tuvieron lugar en el Salón de Grados de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla las mesas redondas del encuentro “**Comunicación y personas refugiadas**”, con el que se inicia el ciclo “El asilo es de todos: movimientos forzados de población y solidaridad internacional”, financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) con la colaboración de seis universidades andaluzas, a través del cual el mundo académico apoya el proyecto “El asilo es de todos: movimientos forzados de población y solidaridad internacional”, desarrollada por el Comité español de ACNUR en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en España.

A modo de introducción, **Charles Autheman**, experto independiente y encargado de la formación que el desaparecido Instituto PANOS ofrecía a los periodistas del mundo sobre colectivos vulnerables y minorías, compartió con los asistentes una panorámica sobre el tratamiento mediático de las personas refugiadas. Autheman hizo referencia a la simplificación, como forma habitual de presentar los hechos, a la recurrente diferenciación que se hace entre “ellos” y “nosotros” como encuadre, y a la apelación a la inseguridad ciudadana ante la llegada de los “otros”, así como a informaciones que dan a entender que hay reparto desigual en las ayudas sociales. También señaló como se presenta la información referente al acceso al empleo, y subrayó el uso de términos mal escogidos como “asalto” o “avalancha” que conllevan una connotación negativa. Por otra parte, Autheman habló de la descontextualización de imágenes y de un uso de las estadísticas que a menudo puede generar la sensación de constante amenaza.

Según Autheman, este uso emocional de las imágenes y las cifras, obvia hechos constatables, y facilita que los medios contribuyan a la orientación de una opinión pública favorable a la restricción y vulneración de los derechos fundamentales de las personas refugiadas por parte de los representantes políticos.

El tratamiento mediático de la crisis migratoria. Mirando fuera del foco.

En la misma mesa intervino **M^a Eugenia Gutiérrez**, profesora de Historia Social de la Comunicación de la Universidad de Sevilla. Durante su conferencia “*El tratamiento mediático de la crisis migratoria. Mirando fuera del foco*” inició una reflexión en torno a la **labor social de los medios de comunicación** en las democracias occidentales, en un momento en que es fácil observar cómo el discurso periodístico no coincide con las realidades experimentadas por la ciudadanía, ni ayuda a visibilizar las necesidades sociales de los colectivos vulnerables. Por tanto, según Gutiérrez, cabe preguntarse si los medios de comunicación son intermediarios legítimos para la fiscalización de la labor política/pública de nuestros representantes y la traslación de los problemas que afectan a la sociedad civil.

Para ahondar en ello, la profesora encontró en las viñetas de Andrés Rábago, *El Roto*¹, publicadas en el periódico *El País* durante los meses de septiembre a noviembre de 2015, la mirada que señalaba todo lo que las rutinas productivas en el ejercicio periodístico tienden a ocultar. Las viñetas humorísticas, concebidas como un género menor y situadas en las páginas de opinión de los periódicos, muestran –mediante la crítica y la comicidad– la no coincidencia del plano discursivo con lo real experimentado por los ciudadanos. Los dibujos hacen pensar a los lectores sobre *lo no dicho*, es decir, sobre lo que queda fuera de las páginas interiores del periódico, creando una sombra de duda en torno a la versión institucional. En este caso particular, la sombra de descrédito se extiende sobre lo que nos han contado de la **mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa**, que se agravó en 2015 y se convirtió en un tema constante y recurrente en los medios de comunicación.

1. Sobre la relevancia social de la obra de Andrés Rábago pueden leerse las siguientes entrevistas:
http://www.ieturolenses.org/revista_turia/index.php/actualidad_turia/andres-rabago-el-humor-es-desmontar-el-juguete-observar-que-hay-dentro/
<http://www.atlanticaxxii.com/andres-rabago-el-roto-la-pintura-nunca-sera-democratica/>

La leyenda de una de las viñetas analizadas reza: “Huimos de nuestras guerras, que en su origen fueron vuestras” (*El País*, 2 de septiembre de 2015), y otra indica: “De allí a donde enviéis armas, recibiréis refugiados” (*El País*, 19 de octubre de 2015). Ambas aluden al contexto *no narrado* en el que se debería enmarcar dicha crisis migratoria para que no sea interpretada como un hecho “aislado”, sino como parte de la inacción de los países europeos, pues las viñetas señalan la irresponsabilidad de los mismos en las guerras o situación de pobreza que las personas refugiadas viven en sus países de origen. La descontextualización, por tanto, cede espacio a la reproducción –casi siempre acrítica– de las declaraciones de los políticos sobre tales hechos, siendo ellos, en lugar de las personas refugiadas, los sujetos de la acción. Ésta es la práctica habitual que fundamenta el periodismo de declaraciones.

Para identificar dicha modalidad, la profesora acude a Pascual Serrano, quien en su obra *Desinformación. Cómo los medios ocultan el mundo*, declaraba que “el 80% de las informaciones son fruto de actos declarativos”. Luego, el texto se reduce al espacio desde donde “dar una versión de la versión que alguien da sobre algo”, sin que se trate el hecho en sí². Ligado a ello observamos cómo se recurre sin pudor y con frecuencia al enfoque basado en la **equidistancia**, que consiste en poner en el mismo nivel al verdugo y a la víctima, otorgándole así al primero el mismo grado de relevancia y verosimilitud que al/la superviviente. De modo que este enfoque crea la falsa sensación en los/as lectores/as de que esa realidad no les interpela y, por lo tanto, no tienen por qué posicionarse ante la misma.

La ponente recurre entonces a una entrevista concedida por Angela Davis, activista pro derechos civiles de la comunidad afroamericana y profesora en la Universidad de California, y publicada en el diario *Infolibre* en el marco de las movilizaciones promovidas por colectivos de mujeres contra la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU. En el desarrollo de la entrevista Davis es preguntada por la actual crisis migratoria y responde que la defensa de los derechos de los refugiados debe ser mundial, y como tal requiere una respuesta global. Además, al igual que las viñetas de *El Roto* anteriormente comentadas, señala la **responsabilidad histórica de Europa** en la situación que viven los pueblos de los que proceden los refugiados. Incluso va más allá e invita a pensar sobre “la relación entre la crisis de los refugiados y el capitalismo mundial, entre la historia de la esclavitud y los caminos de los refugiados. Se podría hablar de *revancha de la historia* por cómo las rutas de unos y de otros coinciden, pero en sentido inverso”³.

Otra práctica muy extendida –destaca la profesora– es la traducción de una realidad lejana apelando al **miedo** de los/as ciudadanos/as, sobre todo al relacionado con la limitación de la seguridad y restricción de las prestaciones sociales por la presencia del “otro”, del extranjero o del diferente a “nosotros”. Un claro ejemplo se observa en el lema de la viñeta: “¡No vengáis, aquí ya casi estamos como vosotros!” (*El País*, 16 de septiembre de 2015). Otras viñetas denuncian sin ambages la vulneración de los Derechos Humanos por parte de las sociedades de acogida. Una persona refugiada, aún en el mar, piensa [el dibujante se pone en el lugar del otro]: “En el agua me auxilian y una vez en tierra me persiguen... ¡Qué dilema!” (*El País*, 23 de noviembre de 2015). He aquí otra de las prácticas cuestionables por parte de

El periodista debe cuidarse de evitar la simplificación de los hechos, el uso de términos que conlleven alguna connotación negativa o la descontextualización de imágenes y estadísticas que contribuyan a una opinión pública favorable a la restricción y vulneración de los derechos humanos de las personas refugiadas.

Charles Autheman

2. Pascual Serrano, *Desinformación. Cómo los medios ocultan el mundo*. Península, Barcelona, 2009, pp. 28 y 33.

3. Entrevista a Angela Davis realizada por C. Fouteau y J. Lindgaard para *Mediapart*. Disponible en: http://www.infolibre.es/noticias/lo_mejor_mediapart/2016/12/03/angela_david_estados_unidos_vive_una_contrarrevolucion_58377_1044.html

los medios: ¿en qué medida el uso de los términos políticamente correctos sirve a la reproducción de la versión oficial sobre los hechos, articulada para “maquillar” la ideología dominante?

En este caso, la profesora toma como fuente el artículo de José Martínez Cruz titulado *Periodismo y Derechos Humanos*⁴, donde se denuncia cómo la “política del miedo” conlleva una **banalización de los conceptos** “justicia” o “Derechos Humanos”, siendo el primero un eufemismo que evita el uso de “venganza” y el segundo la “causa moral” que justifica las “intervenciones humanitarias”. Esta re-significación de los términos aparece también –apunta la profesora– en la reflexión planteada por Joaquín Herrera Flores, quien fuera profesor de Filosofía del Derecho y Teoría de la Cultura en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, en su obra *Los derechos humanos como productos culturales*. Herrera Flores concibe los Derechos Humanos como constructos culturales determinados por los intereses de quienes los “inventan” y el momento histórico en que se originan. Nada en ello es “natural”, ni su defensa por las naciones que se creen “superiores” o elegidas por la “Divinidad” para el cumplimiento de tal misión, ni su uso para justificar “daños colaterales” o guerras. Por tanto, pensar de otro modo los Derechos Humanos pasa, por un lado, por considerarlos como identificativo de “lo común” al ser humano y, por otro lado, por concebirllos como “verdaderos caminos de dignidad”⁵, o que posibilitan vivir una vida digna.

Llegados a este punto, la ponente lanza la pregunta incómoda: ¿por qué los medios de comunicación no sirven a la reivindicación de la dignidad humana? ¿Por qué parecen haber dejado de *narrarnos*? La respuesta no está exenta de contradicciones. Por un lado, desde que la producción y venta de la información se convirtió en una operación bursátil, no importa tanto la veracidad o calidad de la misma, como su cualidad de “vendible”. Ya el archiconocido estudio de N. Chomsky y E.S. Herman, *Los guardianes de la libertad*⁶, apuntaba la **vinculación entre el poder político, el económico y el mediático** en su análisis sobre los *filtros* por los que pasa la información antes de su publicación. Luego la rentabilidad económica se impone ante la utilidad social de la información⁷. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos de democracias como la española recogen **el derecho a comunicar y a recibir información veraz** (artículo 20.1 a) y d) de la Constitución española) como un derecho fundamental de todos/as los/as españoles/as y sin el cual no se podría garantizar una opinión pública crítica, tan necesaria para que los/as españoles/as ejerzan su condición de “soberanos”. Por consiguiente, la mercantilización de la información entra en conflicto con la concepción del periodista como agente de socialización y del periodismo como cuarto poder en sistemas democráticos.

Éste es sin duda el trasfondo que da sentido al pensamiento de que los medios de comunicación actualmente **“secuestran la realidad”**, pues la noticia parece estar en todo aquello que no cuentan, declara la profesora. Y es que el hecho mismo de que el poder mediático sirva al poder económico y al político, en lugar de facilitar “ver” a los/as ciudadanos/as la complejidad del mundo y mostrar cómo hacer digna la vida en común, provoca que se viva en una constante sensación de ruptura. Dicha ruptura tiende a dificultar la convivencia pacífica y a su vez nos convierte en una comunidad vulnerable y fácilmente manipulable. Hecho tal diagnóstico, ¿qué cabe esperar?

En primer lugar, señala la profesora, cabe **“humanizar”** el ejercicio del periodismo, y todo ello se puede iniciar abriendo un debate público en torno a dos ideas: en primer lugar, **cuestionando el mito de la objetividad**, puesto que el discurso periodístico está mediado por intereses varios que lo alejan de servir a la veracidad (que no verdad). En segundo lugar, la necesidad de **reconocer al sujeto que informa como una persona** que difícilmente consigue desprenderse

4. Disponible en [en línea]: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=187571>

5. Joaquín Herrera Flores, *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del Humanismo Abstracto. Los libros de La Catarata, Madrid, 2005*, p. 27.

6. Noam Chomsky y Edward S. Herman, *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas. Crítica, Madrid, 2009*.

7. Véase María Pilar Diezhandino Nieto, “El “Periodismo de Servicio”. La utilidad en el discurso periodístico”, *Anàlisi*, 15, 1993, pp. 117-125.

de su idiosincrasia y valores en el acto de enunciar/visibilizar lo real. De ahí que los/as ciudadanos/as sólo podamos demandar honestidad (que no neutralidad) y responsabilidad, esto es, que sean diligentes en la consulta de las fuentes y en el acto de contrastar la información, así como en los enfoques que ayudan a ver lo real y a vernos como parte de lo social. La ponente reivindica así el *ser fronterizo* en que se convierte el periodista cuando ejerce su labor de intermediación entre el mundo social y el discurso, entre el mundo social y los representantes políticos. Quizás de este modo el periodismo, entendido como espacio potencialmente creador de relatos colectivos, inicie su búsqueda del camino hacia la dignidad. Porque hasta el momento, tal como apunta una viñeta de El Roto más actual: “Los que explican lo que vemos, no dejan ver” (*El País*, 29 de septiembre de 2016).

Refugiados y medios: ¿mejores amigos o peores enemigos?

La segunda intervención, *‘Refugiados y medios: ¿mejores amigos o peores enemigos?’*, corrió a cargo de M^a **Jesús Vega**, Portavoz de ACNUR en España, y se centró en el tratamiento de los refugiados y de los solicitantes de asilo en los medios de comunicación.

En su intervención, M^a Jesús Vega señaló que uno de los primeros problemas con los que nos encontramos es la **falta de especialización** por parte de los periodistas, salvo honrosas excepciones, pues puede apreciarse que antes de 2015 carecíamos prácticamente de profesionales que tratasen cuestiones de inmigración, refugio y asilo. Según la portavoz de ACNUR, 2015 marcó un antes y después, y ahora más que nunca, necesitamos profesionales de la comunicación formados, con un mínimo conocimiento jurídico indispensable para poder tratar de manera rigurosa este tema tan complejo y estableciendo un uso correcto de la terminología. Todo ello es necesario para mantener a la ciudadanía bien informada sobre lo que está ocurriendo en este ámbito.

La ponente planteó los aspectos positivos y negativos de la necesaria **colaboración** entre los medios de comunicación y las organizaciones sociales para reflejar de la mejor forma posible problemáticas complejas como la del asilo y la protección internacional. Si hacemos un análisis de la evolución de la cobertura mediática en España sobre refugio e inmigración, podemos apreciar que se ha ido transformando por ciclos, en función del impacto de situaciones extraordinarias que han sido cubiertas por los medios: así, en la década de los noventa, aparecen las primeras pateras, procedentes de Marruecos y África subsahariana; en 1993, se instalan las vallas en Ceuta y Melilla, que posteriormente se reforzaría; en 2005, llegan y fallecen cinco personas en Ceuta; en 2006 llegan en cayucos 32.000 personas a Canarias desde la costa occidental africana; en 2013, de nuevo se suceden situaciones dramáticas en las vallas de Ceuta y Melilla, y la frontera, por donde empiezan a cruzar refugiados sirios y palestinos de origen sirio que, no exentos de obstáculos en su camino, evitan la ruta desde Libia hasta Italia por el alto riesgo y el progresivo número de muertes en el mar. En cuanto a las vallas de Ceuta y Melilla, María Jesús Vega subra-

Muchas veces, el discurso periodístico no coincide con las realidades experimentadas por la ciudadanía, ni ayuda a visibilizar las necesidades sociales de los colectivos vulnerables. Cabe preguntarse si actualmente los medios de comunicación son intermediarios legítimos para la fiscalización de la labor política/pública de nuestros representantes y la traslación de los problemas que afectan a la sociedad civil.

Los/as ciudadanos/as debemos demandar honestidad, que no neutralidad, y responsabilidad, esto es, que los medios de comunicación sean diligentes en la consulta de las fuentes y en el acto de contrastar la información, así como en los enfoques que ayudan a ver lo real y a vernos como parte de lo social.

M^a Eugenia Gutiérrez

yó que desde hacía años ACNUR venía denunciando las devoluciones automáticas y colectivas reiteradas, que son ilegales, a pesar de la introducción de la enmienda a la Ley de Extranjería relativa a la devolución automática a través de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana⁸. La portavoz de ACNUR recordó al auditorio, que los periodistas tienen la **responsabilidad de informar** correctamente sobre este tema y contrastar fuentes. Asimismo, dio una pincelada sobre las causas por las que se incrementa la llegada de refugiados que optan por la ruta hacia Europa y los obstáculos con los que se encuentran ante la falta de vías legales de entrada en países seguros y con países vecinos a zonas de conflicto desbordados.

Hoy en día, nos encontramos con más de 65 millones de personas desplazadas forzosamente a causa de la violencia y la persecución, de las cuales, el 86% son acogidas por algunos de los países más pobres del planeta, donde muchos luchan por sobrevivir en condiciones durísimas. En estas circunstancias, sin perspectivas de paz en países de origen a corto plazo y con unos niveles bajos de financiación a programas para refugiados que no cubren las necesidades básicas, empujaron a más de un millón de personas en 2015 a cruzar el Mediterráneo para alcanzar Grecia e Italia.

ACNUR llevaba años alertando de la guerra en Siria y de las posibles consecuencias si no se actuaba a tiempo. Aunque actualmente la cuestión de los refugiados es un tema candente (marcando un antes y un después la publicación de la foto de Aylan), no por ello recibe siempre un tratamiento mediático adecuado, pues con frecuencia no se contrasta la información, y aunque se gana en rapidez, generalmente se pierde en profundidad. Como aspecto positivo vinculado a la atención mediática está también la **movilización** de la sociedad civil (y vemos con satisfacción que la española es favorable a la acogida), y el **compromiso** de algunos partidos políticos de incluir la cuestión en sus programas electorales. Sin embargo, podemos apreciar cómo el tema de los refugiados ha sido usado también como **arma política arrojadiza**, y cómo sirve para justificar determinadas políticas o actuaciones de Gobiernos.

Otro aspecto positivo del trabajo con los medios de comunicación es que en ocasiones se utilizan fuentes –como Amnistía Internacional o informes de Human Rights Watch, entre otras– para documentar y reforzar las circunstancias sobre países de origen de los relatos de las solicitudes de asilo. Además de esta labor, el periodismo sirve también como herramienta de sensibilización e incluso de apoyo a la captación de fondos. También realizan funciones de defensa de los derechos humanos, ya que, a través de sus artículos y alertas, algunos periodistas y medios han logrado detener violaciones de derechos e incluso salvar vidas.

El siguiente punto tratado por la ponente fue la importancia del conocimiento y del buen uso de la terminología. En este punto, se explicó en qué consiste la protección internacional, el principio de *non-refoulement* o de no devolución, derivado de la misma, que supone que ningún Estado podrá expulsar o devolver en modo alguno a una persona

La cuestión de las personas refugiadas no recibe siempre un tratamiento mediático adecuado, pues con frecuencia no se contrasta la información, y aunque se gana en rapidez, generalmente se pierde en profundidad. La clave está en encontrar el equilibrio entre el derecho a la información y el respeto a la dignidad y a la vida de los refugiados.

M^a Jesús Vega

8. Enmienda 191 y Disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana: Régimen especial de Ceuta y Melilla. 1. Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción: «Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla. 1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. 2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte. 3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.»

–directa o indirectamente– a un lugar donde su vida o su integridad física pudiera correr peligro⁹. ACNUR calcula que hay unos 10 millones de personas en situación de apatridia especialmente vulnerables (carencia de derechos, transmisión de la condición a sus hijos, marginalidad y legislación nacional discriminatoria, que impide por ejemplo que la mujer transmita su nacionalidad) y es por ello por lo que la Agencia puso en marcha la campaña global *#Yo pertenezco (#Ibelong)*, para erradicar la apatridia en 2024 y lograr que los Estados sean parte de los convenios correspondientes¹⁰. Otros conceptos que se explicaron fueron los de inmigrante irregular¹¹, el de inmigrante económico y el de los flujos mixtos.

Finalmente, la ponente ofreció algunas recomendaciones sobre cómo entrevistar a refugiados y los aspectos a tener en cuenta al reflejar la información en los artículos. Afirmó que el éxito de una noticia no puede estar por encima de la seguridad y de la dignidad de la persona refugiada.

La opinión pública española ante los movimientos de población: migración y asilo

La segunda mesa redonda se inició con *'La opinión pública española ante los movimientos de población: migración y asilo'*, ponencia a cargo de **Juan Montabes Pereira**, catedrático de Ciencia Política y de la Administración (Universidad de Granada) y ex-presidente del Consejo Audiovisual de Andalucía. El profesor Montabes abordó el estado de la opinión pública sobre la cuestión de la migración, el refugio y el asilo, cuestiones que dentro del imaginario colectivo se encuadran dentro del mismo marco, y cuya aproximación parte de la creación de los estados de opinión, especialmente de la formación de opinión con conocimiento.

Lo primero que hemos de tener en cuenta es el hecho de que el análisis de la opinión pública es algo relativamente reciente (puesto que hasta el siglo XVIII y principios del XIX la “opinión pública” se concibe como “opinión de salón”; es decir, aquella limitada a un número muy reducido de personas que tendrá incidencia en la toma de decisiones). Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, los creadores de esa opinión forman parte de un **público heterogéneo** (que varía en características como la edad, sector profesional, género...), compuesto por personas que no cuentan con la misma capacidad de incidencia en su sociedad. Hay que destacar la existencia de diversos actores, como los medios de comunicación, gobiernos o grupos de presión, que logran tematizar un determinado asunto, así la opinión pública conoce el tema y adopta una determinada posición.

Por tanto, la siguiente cuestión que se plantea es **cómo captar y aprehender** esos estados de opinión. Para ello, suelen usarse medios técnicos y estadísticos. Esa tecnifi-

9. Para más información: http://www.acnur.es/PDF/folletomedios2014_final_241014_20141112113618.pdf

10. España firmó la Convención de 1954, sobre el Estatuto de los Apátridas, pero no la de 1961, para reducir los casos de apatridia.

11. Nótese que el término que debe emplearse es el de irregular, y no ilegal, pues ninguna persona es ilegal.

Recomendaciones a la hora de publicar una noticia o entrevistar a personas demandantes de asilo o refugiadas:

- Usar una terminología adecuada
- Erradicar el empleo de lenguaje belicista, racista y xenófobo
- No contribuir a la estigmatización
- Contrastar la información
- Proteger la identidad de los refugiados
- Respetar la confidencialidad y el anonimato
- Explicar el objetivo, lugar y momento de publicación y el alcance de la publicación
- Recabar previamente información sobre el país de origen
- Conocer las pautas básicas a la hora de tratar con ellos (por su situación de vulnerabilidad, aspectos culturales, de diversidad, edad y género)
- Contar con un intérprete compatible
- Buscar un enfoque diverso en el que todos estén representados
- Pedir permiso a la hora de fotografiarlos o grabados
- Usar, si se consiente, otros recursos audiovisuales que no descubran su identidad

cación lleva a depurar elementos para comprobar la posición de la ciudadanía, destacando dos técnicas, la cualitativa (el grupo focal, mediante la toma de la muestra de un grupo dirigidos por una persona) y la cuantitativa (a través de una muestra estadísticamente representativa –de 400 a 20.000 personas, según los parámetros del Centro de Investigaciones Sociológicas–, y contando con el margen de error, se consiguen unos resultados que se trasladan al conjunto de la población).

Advierte el profesor que la encuesta debe analizarse con cautela, pues se trata de un corte estático que refleja el estado de opinión en un determinado momento, y se hace necesario considerar que la opinión es volátil y los procesos sociales, dinámicos.

Por tanto, los actores que toman las decisiones deben saber dar respuesta a los problemas a los que se enfrenta la sociedad y para ello conocer la evolución de la opinión pública. Ello lleva a plantear en qué medida los estados de opinión pueden condicionar posicionamientos políticos. Hechas estas consideraciones previas, y ahondando en el tema que nos ocupa, el profesor pasó a analizar los datos de los que disponemos para evaluar la opinión pública española respecto a las personas refugiadas.

A raíz de la publicación de la encuesta del CIS en marzo de 2016¹², uno de los diarios de mayor tirada en nuestro país lanzó el siguiente titular: “El problema¹³ que no preocupa a los españoles: los refugiados”. Todo ello contrastaba con la abundancia de información y la discusión sobre este tema. Según esta encuesta, el tema de los refugiados preocupaba a un 0,1% de la población y la inmigración, al 3%, siendo el paro el primer problema. Si comparamos los datos de enero de 2017¹⁴, observamos que el paro preocupaba a un 72% (5 o 6 puntos más que el año anterior), frente a un 0,2% en el caso de los refugiados o un 0,8% en el caso de la inmigración, problema que destacaba un 3,4% de la población española (hay que recordar que la inmigración se situaba hasta 2008 como segundo problema en España, llegando en cierto momento a preocupar al 60% de la población).

El profesor apunta a que quizás la clave estriba en diferenciar entre los problemas que nos afectan como sociedad y aquellos que nos afectan de manera personal. Y es que, a pesar de toda la cobertura mediática y del debate público sobre la situación de las personas refugiadas, el tema no llega a situarse como problema específico. También cree el profesor Montabes, que, en gran medida, se trata de la incidencia que los diferentes actores quieren dar a la situación, si bien, en todo caso, esta es coyuntural. Aun así, no hay duda de que existen causas que se nos escapan, pues no se entiende que, con más de 65 millones de personas moviéndose y con dos tercios de las mismas en situación de desamparo, no se conciba esta situación como un problema. Si acudimos al último estudio sobre inmigración del CIS, “Actitudes hacia la inmigración”, de 2014¹⁵, observamos que, a pesar de los sucesos acontecidos en Ceuta en mayo, la preocu-

La clave estriba en diferenciar entre los problemas que nos afectan como sociedad y aquellos que nos afectan de manera personal. A pesar de toda la cobertura mediática y del debate público sobre la situación de las personas refugiadas, el tema no llega a situarse como problema específico. Las causas se nos escapan, pues no se entiende que, con más de 65 millones de personas desplazándose y con dos tercios de las mismas en situación de desamparo, no se conciba esta situación como un problema.

Juan Montabes Pereira

12. Barómetro del CIS de marzo de 2016 (http://datos.cis.es/pdf/Es3131mar_A.pdf)

13. Nota de la relatora: el término “problema” es el empleado en las encuestas del CIS.

14. Barómetro del CIS de enero de 2017 (http://datos.cis.es/pdf/Es3164mar_A.pdf)

15. Actitudes hacia la inmigración (VII), Estudio nº 3019, marzo 2014: (http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3019/es3019mar.pdf)

pación por la situación de los inmigrantes no aumentó, al comprobar que los datos son prácticamente idénticos a los del estudio previo de 2012, con un 33% de la población sensibilizada y un 66% refractaria.

Si adoptamos una perspectiva más amplia y situamos a España dentro de su contexto, basándonos en los datos del eurobarómetro de otoño de 2015¹⁶, apreciamos que las cuestiones de los refugiados y de la inmigración interesan a los europeos, teniendo España una posición más favorable a la aceptación del otro que la media de los países de la UE (diez puntos por encima de la media según el Eurostat). Podemos concluir que el tema de la inmigración y el refugio no es un tema extraño para el sector de la política ni el de la sociedad civil, ni para el empresarial, a pesar de no encontrarse entre las principales cuestiones de interés. Si diseccionamos estas encuestas por simpatías políticas, puede resultar sorprendente descubrir elementos comunes y transversales, al igual que si hacemos cruces por posición económica u otras características, por lo que sí hay cierto elemento identitario común.

Rumbo a Europa, la frontera más mortífera del mundo

La sesión concluyó con la ponencia titulada '*Rumbo a Europa, la frontera más mortífera del mundo*', a cargo de **Nicolás Castellano**, periodista de la cadena SER con una amplia experiencia en este tema, cuya intervención buscó despertar conciencias y acabar con prejuicios y concepciones falsas.

Nicolás Castellano comenzó señalando que no es cierto que Europa se encuentre con el mayor movimiento migratorio desde la Segunda Guerra Mundial (hay que recordar la Guerra de los Balcanes de 1990), pero sí hemos de responder al mayor movimiento de población a nivel mundial desde la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los países del Sur.

Si acudimos a los países de procedencia de los refugiados, observamos que coincide con el mapa de las zonas donde se encuentran las amenazas terroristas y las operaciones militares, y vemos cómo la nacionalidad imperante es la nigeriana, seguida de la eritrea y la somalí, lo cual desmonta la idea de que la mayoría son de Siria. En el caso de los sirios, la gran parte se encuentra en países de su entorno, y al llevar más de seis años sin solución, han puesto rumbo a Europa.

No podemos, afirmó rotundo el periodista, permanecer **insensibles e impasibles** ante estas atrocidades y hemos de preguntarnos **en qué medida somos responsables**. Si miramos hacia nuestras fronteras, vemos cómo hubo más de cinco mil muertes en el Mediterráneo el año pasado, y en abril de 2015 asistimos al naufragio más grave y con mayor número de fallecidos: el de un pesquero que partió de Libia con destino a Italia. El ponente, que estuvo presente en el muelle donde arribaron los 28 supervivientes, asistió a la reacción de las autoridades, a las que sólo les importaba encontrar un culpable.

Otra práctica que quiso subrayar como nociva es la de dirigir el dedo acusador únicamente a las mafias, pues, remarcó, que si no existen cauces seguros (ante la barrera jurídica, los controles de los patrulleros y el llevado a cabo por terceros Estados para impedir la llegada a Europa), las personas buscan rutas alternativas, aunque no estén exentas de riesgos.

Pero todo ello viene de lejos: en octubre 2013 aparecieron 69 cadáveres al norte de Agadez, en pleno desierto de Níger, fallecidos por la deshidratación, si bien parece que no interesan las muertes acontecidas fuera de nuestras fronteras. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se contabilizaron 3.156 muertos (originarios de Guinea, Eritrea, Gambia, Costa de Marfil y Somalia) a fecha de 19 de agosto de 2015, antes de la muerte de Aylan Kurdi en septiembre de ese mismo año en Turquía. El periodista llamó la atención al hecho de que los

16. Eurobarómetro Standard 84 (Opinión pública en la Unión europea. Informe nacional-España. Otoño 2015): <https://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/71163>

sirios no se encontraban entre las diez primeras nacionalidades rescatadas por aquél entonces. Y es el efecto de una fotografía (la ganadora del World Press Photo de 2015), la que hace, aparentemente, que tomemos consciencia de los movimientos forzados, en lo que denomina “**descubrimiento mediático de la realidad**”. Incluso cuando asistimos al rescate en directo por la ONG Proactiva Open Arms, insistiendo en que los rescatadores son españoles, nos encontramos con una **actitud paternalista** por parte de Occidente.

Nicolás Castellano afirmó que el periodista no debe ser cómplice de una mentira, sino que su obligación es trasladar lo que les está pasando a esas personas. Castellano reivindicó la necesidad de estar sobre el terreno, señalando que resulta incomprensible escribir un artículo sobre lo que acontece en otro lugar del mundo desde la redacción (“periodismo teledirigido”). Y como muestra de la importancia del seguimiento del periplo al que se enfrentan estas personas para tomar conciencia de esta realidad, el ponente aportó como ejemplo un artículo por él firmado que lleva por título “El viaje de Meraseis”, un menor que cruzó África desde Eritrea (país de donde proviene el segundo mayor grupo de refugiados, caracterizado por su opacidad) durante dos años y que fue rescatado por Médicos sin Fronteras. También mostró una imagen fechada en octubre de 2013, en el aeropuerto de Lampedusa, donde se ven hileras de ataúdes, e hizo hincapié en la necesidad de que, más que quedarnos con el impacto de la fotografía, el periodista debe conocer y hacer conocer

lo que está pasando en los países de origen de esas personas fallecidas. Añadió que, para poner una fotografía en su contexto, hay que explicar, por ejemplo, la situación de hambruna en Somalia, declarada en 2011, o el movimiento de la sociedad civil italiana posicionándose ante estos eventos.

Como ejemplo de captación de la realidad, Nicolás Castellano nombró a Juan Medina, “El fotógrafo que retrata los horrores en el mar”¹⁷, quien realmente hace un seguimiento de las historias; y para seguir poniendo rostro a estas tragedias, nos mostró su reportaje desde Quíos (Grecia) sobre Mohanet, un bebé que contaba con cinco días a su llegada a Lesbos.

Pero, más allá de preocuparse por la situación que acontece en las islas griegas, hay que mirar (y poco se atiende) a lo que ocurre en nuestra frontera sur. Y para ilustrar lo que ocurre tan cerca de Andalucía, se visionó un vídeo de una patrullera de la guardia civil impactando a una patera en Lanzarote. Contraviniendo el procedimiento, según Castellano, no se dio aviso a salvamento marítimo y ello llevó a la desaparición de nueve personas. El periodista, tras exponer este hecho, lamentó la impunidad de estas situaciones cuando quedan las causas archivadas. También, muy cerca de nosotros, comentó la situación desesperada de los campamentos saharauis en Tinduf.

En otra crítica al choque efectista, puso en cuestión cómo **caemos fácilmente en las modas y en los fenómenos virales**, con el ejemplo de #Bringbackourgirls –fenómeno viral efectista, pero de poca duración– y, en contraposición, la

No se puede dirigir el dedo acusador únicamente a las mafias, pues, remarcó, que si no existen cauces seguros (ante la barrera jurídica, los controles de los patrulleros y el llevado a cabo por terceros estados para impedir la llegada a Europa), las personas buscan rutas alternativas, aunque no estén exentas de riesgos.

El periodista tiene el deber de mostrar la realidad de lo que ocurre sobre el terreno, conociendo las historias personales de sus protagonistas y el contexto del que provienen para adoptar una posición crítica desde donde enjuiciar la realidad.

Nicolás Castellano

17. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150427_migrantes_fotos_juan_medina_men

falta de información y contexto sobre lo que acontece en Nigeria, donde cinco millones y medio de personas necesitan ayuda humanitaria. También reflejó la situación en Mali, con alarmantes cifras de desnutrición infantil, los campos de refugiados en Kenia o en las fronteras de Etiopía y Somalia, la crisis de Yemen, Sudán del Sur o República Centroafricana.

Sin embargo, la respuesta que se está dando, se traduce en devoluciones y vallas, aumentando con ello la gran desigualdad existente (no hay que olvidar la que se ha alzado en la frontera hispano-marroquí, que por mucho tiempo ha sido la primera frontera más desigual del mundo, ocupando en la actualidad el sexto lugar). También criticó la postura de los europeos que buscamos desentendernos de esta situación, mediante acuerdos como el existente entre España y Marruecos de 1992 o el más reciente entre la Unión Europea y Turquía de 2016, y desmontó concepciones erróneas al mostrar la lista de los 10 países que más acogieron a refugiados en 2015, entre los que no se encontraba ningún país europeo. Además, puso de manifiesto la poco conocida realidad de los desplazados internos, cuyo número supera al de los refugiados, destacando las falsedades, la provocación del miedo y el uso belicista del lenguaje al que aludió la portavoz de ACNUR.

No se puede dirigir el dedo acusador únicamente a las mafias, pues, remarcó, que si no existen cauces seguros (ante la barrera jurídica, los controles de los patrulleros y el llevado a cabo por terceros estados para impedir la llegada a Europa), las personas buscan rutas alternativas, aunque no estén exentas de riesgos.

El periodista tiene el deber de mostrar la realidad de lo que ocurre sobre el terreno, conociendo las historias personales de sus protagonistas y el contexto del que provienen para adoptar una posición crítica desde donde enjuiciar la realidad.



EL ASILO COMO DERECHO: TEORÍA Y PRÁCTICA

JORNADAS EN LA FACULTAD DE DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS · UNIVERSIDAD DE JAÉN

"Si fracasamos, entonces más y más mujeres, hombres y niños pasaran sus últimas horas ahogándose en el mar o asfixiándose en camiones. Es tan frío como eso."

Owen Jones, periodista de *The Guardian*

Las segundas jornadas universitarias del ciclo "El asilo es de todos: movimientos forzosos de población y solidaridad internacional" tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, el 9 y el 10 de marzo de 2017, con la colaboración del Observatorio Gregorio Peces-Barba de Derechos Humanos y Democracia. El tema central en esta ocasión fue "**Derecho Internacional Público y Legislación de la Unión Europea**".

El acto fue inaugurado por **M^a Dolores Rincón González**, Vicerrectora de Proyección de la Cultura, Deportes y Responsabilidad Social; por **Juan Alberto del Real Alcalá**, profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén y Director del Observatorio Gregorio Peces-Barba de Derechos Humanos y Democracia; por **Ramón Ruiz Ruiz**, Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén y codirector de las jornadas y por **M^a Belén Cuadrado Ortiz**, del Departamento de Sensibilización y Educación para el Desarrollo, del Comité Español de ACNUR y codirectora de las jornadas.

Tras los agradecimientos por parte de la Vicerrectora a todas las entidades participantes y personas implicadas y manifestar a Ramón Ruiz Ruiz su satisfacción por acoger esta iniciativa en la Universidad de Jaén, el profesor Ruiz, codirector de las jornadas, subrayó la importancia de la labor del Observatorio Gregorio Peces-Barba en la defensa y estudio de los derechos humanos, así como la necesidad de concienciar sobre la vulnerabilidad de las personas refugiadas, a menudo injustamente tratadas por culpa de prejuicios que no se ajustan a la realidad y que conllevan el riesgo de hacerlas objetos de movimientos populistas xenófobos. Belén Cuadrado, por su parte, agradeció a la universidad su colaboración y explicó a los asistentes cómo se gestó este proyecto, que pretende tanto buscar un análisis analítico y profundo como crear un foro de debate y reflexión en el que se informe de esta realidad a la ciudadanía, especialmente a los y las futuras profesionales, eliminando así los posibles prejuicios.

El profesor Alberto del Real Alcalá, tras agradecer igualmente a las entidades y personalidades que han hecho posible este proyecto y manifestar su deseo de colaboración en el futuro, a título, especialmente, de director del Observatorio, consideró esencial tratar temas como el que nos ocupa, y, desde una perspectiva esencialmente humana, describió la situación de los refugiados recordando los valores que han caracterizado a Europa, especialmente el de solidaridad, que actualmente, en este caso, brilla por su ausencia, con honrosas excepciones como las movilizaciones por parte de la sociedad.

La Vicerrectora, M^a Dolores Rincón, incidió en que uno de los ámbitos fundamentales de su Vicerrectorado es la responsabilidad social, que abarca tanto la cooperación como el voluntariado, y recordó la importancia del hecho de que la universidad apueste por este tipo de jornadas, ya que, citando a Ortega y Gasset, la universidad debe "formar y estimular el espíritu crítico", actuando como *alma mater* del conocimiento. El universitario, por tanto, debe estar "pendiente de las circunstancias", como las que ocupan estas jornadas, y recordó que, si bien es un tema de actualidad, la cuestión de los refugiados no es algo completamente nuevo, subrayando su relevancia. Señaló además que, en esa línea de compromiso social, uno de los retos es lograr un plan de cooperación desde el ámbito universitario, y animó a la comunidad universitaria a participar en los proyectos de cooperación en campamentos de refugiados, las prácticas de cooperación en países latinoamericanos y programas de voluntariado puestos en marcha por la universidad.

Perspectiva de la teoría del derecho sobre los derechos humanos

La primera mesa redonda, *El asilo como derecho*, moderada por el profesor Ruiz, se inició con la intervención de **José Antonio López García**, profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén, cuya ponencia se estructuró en dos partes: la perspectiva de la teoría del derecho sobre los derechos humanos y la comparación entre la regulación relativa al derecho de asilo español y el alemán. El profesor marcó como fecha clave para el desarrollo de los

derechos humanos la Segunda Guerra Mundial. El conflicto provoca un flujo de personas en busca de refugio y las atrocidades cometidas llevan a la voluntad, por parte de la comunidad internacional, de evitar que vuelvan a producirse ese tipo de situaciones y de proteger a aquellas personas que huyen de la violencia. Se proclama así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, cuyo artículo 14 consagra el derecho al asilo¹. Este concepto de asilo en caso de persecución se concreta en la definición recogida en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951² y en su Protocolo de Nueva York de 1967.

Tras la Segunda Guerra Mundial se producen grandes desplazamientos y, a partir de la Guerra Fría, con la división en bloques y posterior evolución de la comunidad internacional, podemos apreciar la distinción, cada vez más patente, de sociedades democráticas (ante las que se demanda el asilo), que deben regular este derecho, y sociedades de origen (no democráticas y que son puntos de conflicto).

En la actualidad, el marco legislativo ha ido conformándose, además de con la normativa internacional ya mencionada, con una legislación europea y nacional en varios estados. En el caso de España, la normativa interna que lo regula es la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y un reglamento de 1995³. En cuanto a la ley, hay que destacar que incorpora dos novedades destacables: en primer lugar, añade la orientación sexual y la pertenencia a un determinado género entre los motivos de persecución y que determinan la condición de refugiado (artículo 3) y recoge el concepto de protección subsidiaria (artículo 4). Sin embargo, uno de los aspectos criticables en lo que respecta a la regulación de esta materia es el incumplimiento de lo previsto en la Disposición Final Tercera, respecto al desarrollo reglamentario de la misma, que “autoriza al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de la presente Ley”.

Si realizamos un análisis de derecho comparado con el alemán, lo primero que podemos señalar es la consagración constitucional expresa del derecho de asilo en el artículo 16 de la Ley Fundamental de Bonn⁴. La segunda diferencia

1. Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

(1) *En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*

(2) *Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

2. Artículo 1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: Definición del término "refugiado" A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: 1) *Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.*

2) *Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.*

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

3. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. El reglamento ha sido modificado por RD 865/2001, de 20 de julio, y por el RD 2393/2004, de 30 de diciembre.

4. Artículo 16 a) de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949: [Derecho de asilo]

(1) *Los perseguidos políticos gozan del derecho de asilo.*

(2) *El apartado 1 no podrá ser invocado por nadie que entre en el país desde un Estado miembro de las Comunidades Europeas o de otro tercer Estado en el cual esté asegurada la aplicación de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los refugiados y el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Los Estados fuera de las Comunidades Europeas en los cuales se cumplen las condiciones de la primera frase serán determinados por una ley que requiere la aprobación del Bundesrat.*

En los casos de la primera frase, las medidas que pongan fin a la residencia pueden ser ejecutadas independientemente del recurso judicial interpuesto contra ellas. [CONTINÚA EN PÁGINA SIGUIENTE]

fundamental es que en la regulación alemana no se deriva a reglamento parte de la materia, sino que tiene toda ella cobertura legal, con dos textos legales⁵, uno relativo a los requisitos y otro relativo a las prestaciones.

Si analizamos los datos relativos a las demandas y las concesiones de asilo, observamos que, en el conjunto de la Unión, los estados miembros aceptaron en 2015 un total de 333.350 solicitudes de asilo, concentrando entre Suecia y Alemania el 55% de las concesiones de asilo de la UE.

Según datos del Ministerio del Interior alemán de 2015, Alemania recibió a 1,1 millones de refugiados, y unos 476.000 pidieron asilo, concediéndose durante año a unas 300 mil personas la condición de refugiados⁶. En España, donde se registraron en 2015 unas 15.000 peticiones, sólo se resolvieron 3.240, de las que únicamente el 31% (1.020) fueron concedidas⁷, aunque nos comprometimos en el seno de UE a acoger antes de septiembre de 2017 a 17.337 refugiados.

A modo de conclusión, observamos cómo el gobierno de España **no es solidario** con esta práctica, mientras que, en Alemania, tanto el régimen como las prestaciones económicas, están tasados por ley y cuentan con cobertura constitucional, si bien su régimen se ha endurecido en las últimas reformas. En todo caso, podemos percibir una marcha atrás, tanto en la integración europea (como es el caso del Brexit) como en la defensa de sus valores, como la solidaridad y, si analizamos en líneas generales el tratamiento que se le da a los refugiados, apreciamos que se encuentran generalmente en condiciones de exclusión o de excepción, dependiendo de la respuesta que dé la sociedad de acogida.

Después de la Segunda Guerra Mundial y a partir de la Guerra Fría, con la división en bloques y posterior evolución de la comunidad internacional, podemos apreciar la distinción de sociedades democráticas que regulan el derecho de asilo. En el caso de España, la normativa interna vigente es la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y un reglamento de 1995.

Podemos percibir una marcha atrás, tanto en la integración europea como en la defensa de sus valores, como la solidaridad y, si analizamos en líneas generales el tratamiento que se le da a los refugiados, apreciamos que se encuentran generalmente en condiciones de exclusión o de excepción.

José Antonio López García

[VIENE DE PÁGINA ANTERIOR] (3) Podrá determinarse por una ley, que requiere la aprobación del Bundesrat, los Estados en los cuales, en base a la situación jurídica, la aplicación del derecho y las condiciones políticas generales, parece estar garantizada la no existencia de persecuciones políticas ni de castigos o tratamientos inhumanos o degradantes. Se supondrá que un extranjero proveniente de uno de tales Estados no es perseguido, a menos que exponga hechos que fundamenten la presunción de que es perseguido políticamente, contrariamente a lo que se había supuesto.

(4) La ejecución de medidas, que pongan fin a la residencia en los casos mencionados en el apartado 3 y en otros casos manifiestamente injustificados o considerados como manifiestamente injustificados, sólo será suspendida por el tribunal si hay serias dudas en cuanto a la legalidad de la medida; la extensión de la investigación puede ser restringida y una alegación posterior al plazo fijado puede no ser tenida en cuenta. La regulación se hará por una ley.

(5) Los apartados 1 a 4 no contradicen los Tratados internacionales entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas y con terceros Estados que, tomando en cuenta las obligaciones que resultan de la Convención Internacional sobre el Estatuto de los refugiados y del Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales cuya aplicación debe estar garantizada en los Estados contratantes, definen las reglas de competencia para el examen de las solicitudes de asilo, incluyendo el reconocimiento recíproco de las decisiones en materia de asilo.

5. Asylgesetz (AsylG) (Ley de Asilo), de 26.06.1992, modificada en septiembre de 2008 y por la ley de 4 de noviembre de 2016, y la Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (Ley Reguladora de Prestaciones para Refugiados), aprobada en Noviembre de 1993 y modificada por la Ley de 23 de diciembre 2016.

6. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.html?nn=7952206>

7. http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf/d55726d0-8b87-4e35-a3c3-3d953b6003b9

https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf

¿Derecho al asilo o derecho a buscar asilo?

La siguiente ponente fue **M^a Carmen Muñoz Rodríguez**, Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén, quien comenzó su disertación señalando que la historia del ser humano está unida a continuos desplazamientos y que, ante dicha realidad, las tradiciones culturales, religiosas, sociales y jurídicas han reconocido la existencia de una praxis ante la persona extranjera, así como diferentes tratamientos según sus condicionantes. Surge, por ello, la figura del asilo, entendido en su variante de asilo territorial: esto es, la protección consistente en acoger a un extranjero perseguido al que se acoge en un territorio de carácter inviolable para el estado perseguidor.

En este recorrido histórico llegamos al siglo XX, conocido como el siglo de los derechos humanos, en el que se conforma, tras la Segunda Guerra Mundial, un sistema internacional, europeo (regional) y nacional de asilo. Como texto clave se proclama la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 1, alfa y omega de la consagración de los derechos humanos, reza así: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. El artículo 14 de esta Declaración, referente al derecho de asilo, señala que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, y su apartado segundo precisa que “Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Si realizamos un análisis, podemos afirmar que la redacción del citado artículo es criticable, al ser fruto de la **oposición entre quienes querían concebir el asilo como un derecho humano y aquellos que lo planteaban como el derecho a buscar asilo**, adoptándose finalmente una posición de mínimos (véase el matiz). Además, nos hallamos en el caso de la declaración ante una resolución de la Asamblea General, respecto de la cual, la Carta de la ONU guarda silencio sobre su valor vinculante (a diferencia de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que la Carta considera, explícitamente, que son de cumplimiento obligatorio).

Por ello, si queremos dotar al derecho de asilo de fuerza jurídica vinculante, se nos plantean dos vías para su regulación: la vía del derecho internacional, bien a través del derecho internacional general o del derecho internacional convencional (mediante tratados), bien a través del derecho nacional interno del Estado. Con la Guerra Fría hay una marcha atrás en el desarrollo de la configuración del derecho de asilo y se refuerza la concepción tradicional del asilo dentro de una postura favorable al Estado como una concesión graciosa (discrecional) por parte del mismo. Es también durante la Guerra Fría cuando se adoptan los Pactos de 1966 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de diciembre de 1966, y en vigor desde el 3 de enero de 1976), ya de carácter vinculante, aunque ninguno contempla el derecho de asilo.

También en la década de los sesenta se adopta la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967, en cuyo artículo 1 se dispone que el asilo lo concede el Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (incluidas las personas que luchan contra el colonialismo); éste, deberá ser respetado por todos los demás Estados, y matizando en su segundo apartado que “no podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos”. Y para subrayar ese carácter graciable de la concesión del asilo, cierra el citado artículo en su tercer apartado indicando que “corresponderá al Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan”.

Más adelante, en la década de los noventa, se lleva a cabo la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de 1993, que rescata el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y recientemente, a raíz de la necesidad de una respuesta a los flujos de refugiados en la actualidad, dentro del seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, se planteó el proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes: la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016⁸.

Tras esta panorámica del tratamiento internacional del derecho de asilo, la profesora se remitió a la regulación española, que tiene, como pilar fundamental, además de la anteriormente mencionada ley de asilo de 2009, lo preceptuado en el artículo 13 apartado cuarto de la Norma Fundamental, que dispone lo siguiente: “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”. Es decir, la norma constitucional remite a ley la regulación correspondiente a asilo y apatridia.

De todo ello se infiere que, pese a los avances y retrocesos a los que se ha visto sometida esta materia, no podemos olvidar que tenemos un instrumento internacional: la Convención sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de 1967 y que no cabe duda de que la figura del refugiado es, de entre todas estas personas que se han visto forzadas a abandonar su país, el que ha merecido más apoyo, pues su protección se consagra en el reconocimiento de una obligación internacional para todos los Estados y un reconocimiento del principio de no devolución. También cabe subrayar la aparición de nuevos mecanismos de protección como **la protección subsidiaria y la protección temporal**.

Sin embargo, no por ello, podemos olvidar los nuevos retos que se plantean, como el posible reconocimiento del derecho al asilo como obligación también para las organizaciones internacionales y el marco configurado por la resolución de la Asamblea General que recoge la Declaración de Nueva York de 2016, que establece una mirada común a refugiados y migrantes en busca de un pacto mundial para 2018 en aras de una migración segura, ordenada y regular, programando así un plan de actuación para el futuro que la comunidad internacional debe trazar y cumplir.

Pese a los avances y retrocesos a los que se ha visto sometido el derecho de asilo, tenemos un instrumento internacional, la Convención sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de 1967, donde la figura del refugiado se ha consagrado como sujeto de protección, con un reconocimiento de obligación internacional para todos los Estados, incluyendo el principio de no devolución.

Sin embargo, no por ello, podemos olvidar los nuevos retos que se plantean, especialmente después de la Asamblea General de las Naciones Unidas que recoge la Declaración de Nueva York de 2016, que establece una mirada común a refugiados y migrantes en busca de un pacto mundial para 2018 en aras de una migración segura, ordenada y regular, programando así un plan de actuación para el futuro que la comunidad internacional debe trazar y cumplir.

M^a Carmen Muñoz Rodríguez

8. Ver texto completo de la declaración en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1>

El asilo y la política de seguridad de los estados

La tercera ponencia de esta mesa redonda fue a cargo de **Esther Pomares Cintas**, Profesora Contratada Doctora de Derecho Penal de la Universidad de Jaén. La primera apreciación efectuada por la profesora fue indicar que sus palabras respondían, más que a su condición de jurista, a su condición de ciudadana, e indicó que se está produciendo una criminalización de estos colectivos de personas especialmente vulnerables con el uso de términos como *inmigrantes ilegales* y añadió que era *un error vincular la inmigración y el asilo con la política de seguridad de los Estados*, dando entender a la misma como incompatible con el desarrollo de la libertad y la protección de los derechos fundamentales, los cuales han perdido fuerza dentro de la agenda de la UE. Estamos asistiendo a un **blindaje frente a las migraciones externas** y a los desplazamientos de los solicitantes de asilo por parte de los Estados miembros de la Unión y por ello podemos decir que no nos encontramos ante una crisis de los refugiados, sino ante la evidencia de un fracaso del sistema de acogida que no es de carácter coyuntural, sino estructural. Proviene del *muro frente a las migraciones externas* que se ha ido definiendo desde el Convenio de Schengen de 1990: lograr el objetivo común del *mercado interior* conlleva, como premisa, el control, protección y vigilancia de las fronteras exteriores de la UE. A esta finalidad, el *sistema Schengen* considera prioritario formular una política común de lucha contra la inmigración ilegal desde un paradigma eminentemente policial o represivo que revierte contra el inmigrante ilegal. Éste se asienta sobre dos ejes: afirmar la responsabilidad del extranjero por su condición migratoria ilegal y, de otro lado, la responsabilidad de terceros (también transportistas) que colaboran en la inmigración ilegal⁹. Se condena así al inmigrante indocumentado al **desplazamiento clandestino, encarecido, y en condiciones de precariedad**, al tiempo que se promueve el **tráfico ilegal de migrantes**.

A partir del paradigma Schengen, las instituciones comunitarias han reforzado las estrategias de combate contra la inmigración ilegal. Una muestra de esta visión es la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁰, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Este instrumento normativo, conocido como **“directiva de retorno”**, ha consolidado un estatus jurídico denegatorio e inoportunizador del inmigrante ilegal, creando zonas de exclusión de derechos humanos.

En consecuencia, desde el mencionado paradigma, los refugiados son **“cargas molestas”** para la UE por guardar un perfil preeminentemente humanitario: garantizar el ejercicio del derecho de asilo o protección internacional de los desplazados al territorio de la UE es un serio obstáculo para el control/protección de las fronteras exteriores, es decir, para el logro del mercado interior. Supondría abrir grietas en la estructura de blindaje frente a las migraciones externas. Como medida de contención de esas **grietas en el muro Schengen**, la gestión del ejercicio de los derechos de los solicitantes de asilo nació íntimamente vinculada a la premisa del control de las fronteras exteriores (Capítulo VII Convenio de Schengen), provocando, por tanto, una grave restricción de los derechos de los peticionarios de refugio.

En efecto, se parte de una clara opción política al asignar, como criterio preferente, la obligación de examinar la solicitud de asilo al Estado miembro responsable del control de la entrada en el territorio de la UE del necesitado de protección internacional¹¹. Se prescinde de cualquier otra consideración que es esencial en el derecho de asilo, así, el

9. Artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen; Directiva 2001/51 CE sobre la responsabilidad de los transportistas y la Directiva 2004/82/CE sobre la obligación de los transportistas de comunicar la información de las personas transportadas.

10. <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

11. Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, y Reglamento (UE) 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– y Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado

Estado elegido por el solicitante (donde posiblemente cuente con mayores posibilidades de una integración más satisfactoria por motivos socioculturales, familiares o lingüísticos). Asimismo, el principio de solidaridad de los Estados miembros en la acogida de solicitantes de asilo se convierte en un criterio secundario. Como es previsible, ante un volumen extraordinario de desplazados, este sistema conduce a aumentar las cargas de los Estados con mayor extensión de frontera exterior marítima y terrestre en el Sur de la Unión Europea, así como en el Este; dificulta un reparto equilibrado (y solidario) en la acogida y examen de las solicitudes de asilo. Así nació y se desarrolló el llamado *sistema Dublín* (1990, 2003, 2013), formando siempre parte intrínseca del Acervo Schengen.

En síntesis, el **Sistema Dublín**¹² bloquea las posibilidades de garantizar las condiciones del ejercicio de los derechos de los refugiados, condena a una muerte anunciada al **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**¹³, y conduce al vaciado de contenido de los derechos de este colectivo de personas vulnerables: hablamos, pues, del blindaje de Europa frente a los desplazamientos de los refugiados. El sistema Schengen-Dublín representa tácticamente la tendencia al tratamiento del solicitante de asilo como si fuera una cuestión de inmigración ilegal: no se otorgan canales apropiados de desplazamiento y, además, se traslada al refugiado y al solicitante de asilo el **estigma del inmigrante irregular**¹⁴. Se produce igualmente un desvío de la gestión de los solicitantes de asilo y del control fronterizo a agentes externos (refuerzo de operaciones de la OTAN, Acuerdo de Turquía como, según se dice, “vía legal y segura a través del reasentamiento” para entrar en la UE¹⁵).

La profesora concluyó su exposición remitiéndose a las reflexiones de Javier de Lucas¹⁶, que califica la situación actual como “el naufragio del Estado de Derecho”, y a las de Sami Näir¹⁷, que nos interpela con lo siguiente: “mientras Europa critica a Trump, ¿qué hace en sus fronteras?”.

Se está produciendo una criminalización de estos colectivos de personas especialmente vulnerables con el uso de términos como inmigrantes ilegales y añadido que era un error vincular la inmigración y el asilo con la política de seguridad de los Estados, dando entender a la misma como incompatible con el desarrollo de la libertad y la protección de los derechos fundamentales, los cuales han perdido fuerza dentro de la agenda de la UE.

No nos encontramos ante una crisis de los refugiados, sino ante la evidencia de un fracaso del sistema de acogida que no es de carácter coyuntural, sino estructural. Proviene del muro frente a las migraciones externas que se ha ido definiendo desde el Convenio de Schengen de 1990: lograr el objetivo común del mercado interior conlleva, como premisa, el control, protección y vigilancia de las fronteras exteriores de la UE.

Esther Pomares Cintas

12. http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informacion_Reglamento_Dublin_A_ESPA%C3%91OL_126140144.pdf/dde37d35-c3e4-41b2-ac3f-20da55da0245

13. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

14. 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.

15. Acuerdo UE-Turquía, 18 de marzo de 2016.

16. Catedrático de filosofía del derecho y filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia.

17. Politólogo, filósofo y sociólogo, director del Centro Mediterráneo Andaluzí (CMA), Catedrático de Ciencias Políticas, Ex Delegado Interministerial francés para las Migraciones Internacionales y al Codesarrollo, actualmente Investigador invitado de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

La protección internacional desde un enfoque humanitario

La ponente que cerró esta primera mesa fue **Marta García Cienfuegos**, Responsable de la Unidad de Protección de la Oficina de ACNUR en España, quien acercó al auditorio el trabajo de la Agencia.

La primera consideración que hay que tener en cuenta, señaló la representante de la agencia, fue que nos hallamos ante una figura, la del refugiado, amparada en un régimen de **protección internacional**, lo cual supone que debe darse una respuesta por parte de la comunidad internacional, la de la protección. Dicha protección se otorga por la existencia de un riesgo, peligro o amenaza, y que corresponde a la comunidad internacional porque se da una ausencia o deterioro de la protección nacional (es decir, que un determinado estado, o no puede, o no quiere –pues puede también ser el causante de esa amenaza–, proteger al individuo). Los estados tienen la responsabilidad de proteger a sus habitantes, pero, dado que a veces eso no se cumple y existen determinados colectivos especialmente vulnerables, se hizo necesario reconocer una obligación internacional de proteger a los solicitantes de la misma que carecían de la protección del estado de residencia. En el marco jurídico, además de los instrumentos ya mencionados (el Convenio de Ginebra de 1951, con 148 estados firmantes, su Protocolo de 1967, la normativa de la Unión Europea y en el ámbito estatal, la ley 12/2009), han de tenerse también en cuenta los instrumentos relativos a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977).

Ante la situación actual, el mayor problema que se presenta es el uso de la cuestión de la seguridad para plantear ideas xenófobas en contra de la entrada de estas personas al territorio de nuestros Estados. Si bien es necesario ese control de fronteras, resulta fundamental establecer un control de carácter eficaz, ágil y justo. El **Estatuto del Refugiado**, recogido en el Convenio de Ginebra, debe operar como base del sistema europeo común de asilo, y Naciones Unidas ha creado un organismo internacional que vela por el cumplimiento del mismo: el **Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados** (ACNUR), creado en 1950 y con sede en Ginebra, que cuenta, según datos a fecha de 31 de diciembre de 2016, con 10.800 efectivos de personal, de los cuales alrededor del 87 por ciento están sobre el terreno, con presencia en 128 países¹⁸.

Desde que se solicita el asilo, esta persona debe ser protegida, y ello implica también el cumplimiento del **principio de no devolución**, consagrado en el artículo 33 de la Convención¹⁹ y que ha cristalizado como principio de *ius cogens*.

Según datos del propio ACNUR, más de 65 millones de personas se encontraban desplazadas a finales de 2015, de las cuales 21,3 millones eran refugiados, 40,8 millones desplazados internos y 3,2 millones solicitantes de asilo, encontrándose el 86% de los refugiados bajo el mandato del ACNUR en países de ingresos medios y bajos, próximos a situaciones de conflicto. Durante la primera mitad de 2016, se han realizado nuevos desplazamientos de más de tres millones de personas²⁰.

La Convención, en el art. 1, A) 2, define como refugiado a aquella persona que "(...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

18. <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

19. Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement"): 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad plegre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

20. http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html#_ga=1.25058044.751204582.1488812862

Entre los países de los que proceden más refugiados están Siria (5,3 millones), Afganistán (2,7 millones) y Somalia (1,1 millones). En el caso de España, entre los principales países de procedencia de solicitantes de asilo, además de Siria, se encuentran, en este orden, Ucrania, Palestina, Argelia, Venezuela, Marruecos, República Dominicana o China.

Tras analizar a grandes rasgos quiénes son los refugiados, procederemos a analizar el **marco legal en España**. Para ello acudimos a la **ley 12/2009**, que cuenta con una definición de la condición de refugiado (artículo 3) y de la figura de la protección subsidiaria (artículo 4), derecho “dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley”.

La ley establece un procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiado en el que se hace necesaria la participación de ACNUR²¹; sin embargo, este procedimiento, aun siendo garantista, es complejo y caro, hay que recordar que en el artículo 31 de la Convención se determina, en su apartado dos, que “Los Estados Contra-

El Estatuto del Refugiado, recogido en el Convenio de Ginebra, debe operar como base del sistema europeo común de asilo, y Naciones Unidas ha creado un organismo internacional que vela por el cumplimiento del mismo: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El enfoque que debe darse con respecto al tratamiento de los refugiados, solicitantes de asilo y otras personas sujetas a protección internacional debe ser un enfoque humanitario, y no de control migratorio.

Marta García Cienfuegos

21. **Artículo 17.** *Presentación de la solicitud: 3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:*

- a) *el procedimiento que debe seguirse;*
- b) *sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;*
- c) *la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;*
- d) *las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades;*
- e) *los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.*

Artículo 18. *Derechos y obligaciones de los solicitantes.*

1. *El solicitante de asilo, presentada la solicitud, tiene en los términos recogidos en la presente Ley, en los artículos 16, 17, 19, 33 y 34, los siguientes derechos:*

- a) *a ser documentado como solicitante de protección internacional;*
- b) *a asistencia jurídica gratuita e intérprete;*
- c) *a que se comunique su solicitud al ACNUR; (...)*

Artículo 21. *Solicitudes presentadas en puestos fronterizos.*

3. *El plazo previsto en el apartado anterior se ampliará hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en la letra f) del apartado primero del artículo 25, el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite.*

CAPÍTULO IV *Intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*

Artículo 34. *Intervención en el procedimiento de solicitud.*

La presentación de las solicitudes de protección internacional se comunicará al ACNUR, quien podrá informarse de la situación de los expedientes, estar presente en las audiencias a la persona solicitante y presentar informes para su inclusión en el expediente.

A estos efectos, tendrá acceso a las personas solicitantes, incluidas las que se encuentren en dependencias fronterizas o en centros de internamiento de extranjeros o penitenciarios. [CONTINÚA EN PÁG. SIGUIENTE]

tantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país”.

Asimismo, en su apartado 1, establece que “Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”.

El enfoque que debe darse con respecto al tratamiento de los refugiados, solicitantes de asilo y otras personas sujetas a protección internacional debe ser un enfoque humanitario, y no de control migratorio. Debe impulsarse, por parte de los tribunales europeos, una interpretación más flexible y humanitaria de la normativa que concierne al control de fronteras y protección internacional.

Retroceso en el sistema de valores de la Unión Europea

Al día siguiente, viernes 10 marzo de 2017, tuvo lugar la segunda mesa redonda: “El asilo en la práctica”, moderada por **Juan Manuel de Faramiñán Gilbert**, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén. El profesor Faramiñán se declaró europeísta militante, y recordó lo dispuesto en el artículo 2 del **Tratado de la Unión Europea**, que establece que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. Precisamente por la proclamación de tales valores, extraña y entristece el rechazo al asilo humanitario a una familia de cristianos ortodoxos que sufrían persecución que solicitaron visado de validez territorial limitada en la embajada de Bélgica en Beirut (Líbano) antes de regresar, al día siguiente, a Aleppo (Siria), según la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de marzo de 2017²².

Se deduce de la citada sentencia que los países de la Unión Europea no están obligados a dar un visado humanitario a las personas que deseen entrar en su territorio para pedir asilo, pues estima el Tribunal que “el artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, debe interpretarse en el sentido de que una solicitud de visado de validez territorial limitada presentada por un nacional de un tercer país por razones humanitarias, sobre el fundamento del artículo 25 de este Código, en la representación del estado miembro de destino situada en el territorio de un tercer país con la intención de presentar, en cuanto llegue a este estado miembro, una solicitud

[VIENE DE PÁGINA ANTERIOR] **Artículo 35.** *Intervención en la tramitación de protección internacional.*

1. El representante en España del ACNUR será convocado a las sesiones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
2. Asimismo será informado inmediatamente de la presentación de las solicitudes en frontera y podrá entrevistarse, si lo desea, con los solicitantes. Con carácter previo a dictarse las resoluciones que sobre estas solicitudes prevén los apartados primero, segundo y tercero del artículo 21 de la presente Ley, se dará audiencia al ACNUR.
3. En los casos que se tramiten las solicitudes mediante el procedimiento de urgencia, y en los casos de admisión a trámite del artículo 20, si la propuesta de resolución de la Oficina de Asilo y Refugio fuese desfavorable se dará un plazo de diez días al ACNUR para que, en su caso, informe.
22. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=430429>

de protección internacional y de permanecer, por tanto, en dicho estado miembro más de 90 días en un período de 180 días, no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Código, sino que, en el estado actual del Derecho de la Unión Europea, sólo está sujeta al Derecho Nacional”.

A juicio del profesor, nos encontramos en **tiempos de retrocesos** en nuestro sistema de valores, que lleva, desgraciadamente, a un flujo hacia los totalitarismos y neofascismos. Por ello se hace necesario levantar la voz y recordar la existencia de un marco jurídico que ampara esta protección, como pueda ser el artículo 14 de la DUDH, el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951, el sistema de Dublín en el marco de la Unión Europea y el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Igualmente, el artículo 6 del TUE otorga a la Carta el mismo valor jurídico que los tratados.

El caso del Sahara Occidental

La primera ponente de la mesa fue **M^a José Calero García**, Profesora Titular de Enfermería de la Universidad de Jaén y Decana de la Facultad de Ciencias de la Salud. Asimismo, es Licenciada en Antropología, cooperante en el Sáhara y coordinadora de un proyecto de cooperación al desarrollo financiado por la AACID (Agencia Andaluza de Cooperación al Desarrollo). Es, particularmente, en virtud de su faceta como cooperante y coordinadora de proyectos de cooperación y como antropóloga por lo que su exposición ofrece una perspectiva práctica y detallada. La profesora recordó el marco jurídico y señaló, con respecto al **principio de no devolución** del artículo 33, que no es un principio de carácter absoluto, puesto que no puede invocarse cuando el refugiado pueda considerarse un peligro para la seguridad nacional del Estado de acogida; por lo que un sistema garantista y no restrictivo no tiene que ser incompatible con un sistema seguro y debe garantizarse el cumplimiento de este principio *erga omnes*. Igualmente indicó que la Convención no hace referencia a si el Estado es agente activo o pasivo a la hora de determinar los agentes perseguidores. También recordó que el artículo 1, apartado 2 de la Convención de Ginebra, que contiene la definición de la condición de refugiado, es de **aplicación individual**, y, por tanto, no puede aplicarse de forma general, si bien es cierto que, actualmente, con más de 65 millones de personas que son refugiados o desplazados internos, se dificulta una correcta evaluación caso por caso, aunque ha de ser así en aras de mayores garantías.

En la Unión Europea se han presentado unas 1.321.560 solicitudes de asilo, de las que 650 proceden de Argelia, siendo muchos de estos solicitantes saharauis. En relación a estos últimos, hay que destacar que la condición de persecución por motivo de nacionalidad para obtener el estatuto de refugiado contemplada en el artículo 1 de la Convención debe entenderse no sólo como ciudadanía, sino como pertenencia a un grupo determinado, que en el caso de los saharauis se aprecia con la presencia de determinados elementos como la **hasanía**, la organización en consejos tribales o su carácter nómada. Toby Shelley, autor de *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?*, indica que ese concepto de nacionalidad está en continua revisión y adaptación, pero ante este conflicto enquistado en ese statu quo y olvidado, la condición de saharauí se va desdibujando. Hay que recordar, en referencia al concepto tradicio-

La Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, por eso extraña y entristece el rechazo al asilo humanitario.

Nos encontramos en tiempos de retrocesos en nuestro sistema de valores, que lleva, desgraciadamente, a un flujo hacia los totalitarismos y neofascismos. Por ello se hace necesario levantar la voz y recordar la existencia de un marco jurídico que ampara esta protección.

José Manuel de Faramiñán Gilbert

nal de nacionalidad como vinculación de un individuo a un Estado, que la República Saharaui Democrática no tiene suficiente reconocimiento para considerarse Estado, por lo que estas personas son consideradas apátridas o incluso nacionales de otro Estado²³.

La profesora remitió al Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación relativa al Sáhara Occidental, de 19 de abril de 2006²⁴, donde se indica que “la cuestión todavía se encontraba en una situación de **estancamiento** y que seguía habiendo total desacuerdo sobre el modo de permitir que el pueblo del Sáhara Occidental ejerciera su derecho a la libre determinación. Marruecos había reiterado que no aceptaría un referéndum que incluyese la opción de la independencia”. En dicho informe, el entonces Secretario General manifestaba su preocupación, especialmente en lo concerniente a la dimensión humana del conflicto, recomendaba la ampliación de la MINURSO y apelaba a la necesaria actuación del Consejo de Seguridad. En la actualidad, pasados más de diez años, nos encontramos con un creciente número de inmigrantes clandestinos en el Sáhara y que la MINURSO no puede controlar.

Se hace necesario recordar, respecto a la **protección de los saharauis**, lo dispuesto en las Directrices sobre Protección Internacional N° 2: “Pertenencia a un grupo social determinado” en el contexto del artículo 1 A(2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados, 7 de mayo de 2002, (HCR/GIP/02/02)²⁵, que incluyen etnias o grupos tribales, la protección a los apátridas y lo dispuesto en la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos, en su artículo 12.3²⁶.

En sus reflexiones finales, después de ilustrar la ponencia con dos casos reales, la profesora subrayó como los principales problemas:

- la estigmatización y la errónea y dañina concepción de una relación entre terrorismo y refugiados,
- la necesidad de identificar la existencia de agresores estatales,
- la cuestión de la nacionalidad,
- y el aumento del número de personas necesitadas de tal protección, lo cual supone que se convierta en global una situación que debe tratarse de manera individual.

Nos encontramos, por tanto, ante un **futuro incierto** ante un asunto que reclama una **solución urgente y justa**.

El principio de no devolución del artículo 33, no es un principio de carácter absoluto, puesto que no puede invocarse cuando el refugiado pueda considerarse un peligro para la seguridad nacional del estado de acogida. Por otro lado, la Convención no hace referencia a si el estado es agente activo o pasivo a la hora de determinar los agentes perseguidores.

La condición de persecución por motivo de nacionalidad para obtener el estatuto de refugiado contemplada en el artículo 1 de la Convención debe entenderse no sólo como ciudadanía, sino como pertenencia a un grupo determinado, que en el caso de los saharauis se aprecia con la presencia de determinados elementos como la hasanía, la organización en consejos tribales o su carácter nómada.

M^a José Calero García

23. Argelia

24. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/249&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minurso/reports.shtml&Lang=5

25. <http://www.refworld.org/docid/3db6ac874.html>

26. Art. 12.3: *Todo individuo tendrá derecho, cuando esté perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y los convenios internacionales.*

La asistencia jurídica a las personas refugiadas en España

La siguiente ponente fue **Mercedes Alconada de los Santos**, letrada de CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) Sevilla. Explicó que su labor era aportar asistencia jurídica a las personas que lo requirieran y aportó su visión desde la experiencia profesional en la que destacó las dificultades que se tienen en la práctica.

En primer lugar, recalcó que la situación de los refugiados **no es un 'problema'**, como se quiere recalcar en diferentes medios, destacando la necesidad de considerar la visión positiva que suponen las aportaciones de las personas refugiadas a la sociedad de acogida. Se recuerda asimismo que tampoco es una cuestión que haya surgido recientemente, ya que han existido personas refugiadas desde el inicio mismo de la Convención de Ginebra en 1951. Para establecer cierta perspectiva sobre la situación de los países donde provienen estas personas obligadas a desplazarse y en situación de vulnerabilidad, hemos de acudir al índice de Paz Global y observar un mapa de los conflictos bélicos mundiales²⁸. Observamos, por tanto, que en ese perfil del refugiado no sólo se encuentran los sirios, sino también nacionales de otros países, así como personas perseguidas por pertenecer a otros colectivos, como la persecución por orientación sexual, por género (caso de violaciones de derechos como mutilaciones genitales o feminicidios) o por religión, entre otras. Entre las 20.000 solicitudes de asilo que se presentan en España, encontramos personas procedentes principalmente de Ucrania, Venezuela, China o Guinea Bissau.

Una de las primeras dificultades estriba en el hecho de que estas personas **no se reconocen como refugiados**, y, por otro lado, nos encontramos con la desinformación propagada por las redes de tráfico de personas. Para ello se hace imperativa una correcta actuación del letrado, que ha de estar bien formado para detectar indicadores de protección internacional y cuya labor debe generar confianza como herramienta básica en el trabajo con estos perfiles. Por otro lado, aún persisten, pese a las mejoras, problemas de formación entre algunos operativos en frontera y resto de operadores jurídicos, así como los recientes casos en los que se ha adoptado la discutible medida de internar a estas personas en los **centros de internamiento de extranjeros (CIE)**.

En cuanto a la normativa actual, se aprecia como principal carencia la ausencia de Reglamento acorde a la nueva ley, la no existencia de vías seguras para los solicitantes de asilo, entre ellas el visado humanitario, y **la inseguridad que**

La situación de los refugiados no es un 'problema', como se quiere recalcar en diferentes medios, destacando la necesidad de considerar la visión positiva que suponen las aportaciones de las personas refugiadas a la sociedad de acogida.

Se hace imperativa una correcta actuación del letrado, que ha de estar bien formado para detectar indicadores de protección internacional y cuya labor debe generar confianza como herramienta básica en el trabajo con estos perfiles. Por otro lado, aún persisten, pese a las mejoras, problemas de formación entre algunos operativos en frontera y resto de operadores jurídicos, así como los recientes casos en los que se ha adoptado la discutible medida de internar a estas personas en los centros de internamiento de extranjeros (CIE).
Mercedes Alconada de los Santos

28. <http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index/>
http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/06/GPI-2016-Report_2.pdf

genera el sistema de Dublín, (que no asegura la libertad de movimiento y, al encontrarse en plena revisión, plantea incertidumbres sobre su aplicación práctica). En lo relativo al proceso, se aprecian **demoras** (hasta de siete años, apelando generalmente al *criterio de prudencia* –pudiendo, después de muchos años, procederse a la denegación). También nos encontramos en la práctica diaria con personas que han sido víctimas de **trata** para explotación sexual cuyos casos son primordialmente consideradas como supuestos que deben tratarse bajo la Ley de Extranjería, con una casi imprescindible necesidad de colaborar con la justicia, pese a las disposiciones legales vigentes en esta materia y los recientes reconocimientos de estatutos a personas con esta condición, que hacían suponer ciertos avances. Finalmente, es especialmente preocupante la situación de los **menores extranjeros no acompañados**, que, al estar indocumentados y al no comunicar su minoría de edad, en muchas ocasiones por “consejo” de los propios traficantes de personas, no gozan de la protección que merecen al ser menores, en tanto el propio sistema de determinación de la minoría de edad plantea graves problemas tales como las deficiencias de las pruebas médicas utilizadas para ello.

Entre 1996 y 1997, se logró la reubicación de dos millones de refugiados bosnios en un tiempo récord en Europa, lo cual es un precedente de buena gestión a gran escala, ya que sin voluntad política no hubiera sido posible. Pero la gran cuestión es la inclusión social de los retornados tras la guerra.

Ana Jara Gómez

El retorno al país de origen, el caso bosnio

La última ponente fue **Ana Jara Gómez**, investigadora y colaboradora del Observatorio Gregorio Peces-Barba de Derechos Humanos y Democracia y ex Human Rights Officer en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que abordó el asunto, a menudo olvidado, de **los refugiados que retornan a sus países de origen**. En este caso, guerra de Bosnia²⁹. Entre 1996 y 1997, se logró la reubicación de dos millones de **refugiados bosnios** en un tiempo récord en Europa, lo cual es un precedente de buena gestión a gran escala, ya que sin voluntad política no hubiera sido posible. Pero la gran cuestión es la inclusión social de los retornados tras la guerra.

Tras los Acuerdos de Dayton de 1995³⁰, la República Federativa de Yugoslavia, y Bosnia y Herzegovina, se reconocieron mutuamente como "Estados soberanos independientes dentro de sus fronteras internacionales". En el caso de Bosnia, esta quedó constituida como república federal según los términos de los Acuerdos de Dayton (1995), que preveían su administración tutelada por un alto representante elegido por el Consejo de la Unión Europea. Su estructura es descentralizada y dividida en dos entidades: la Federación de Bosnia y Herzegovina (compuesta principalmente por bosnios musulmanes y bosniocroatas católicos) y la República Srpska (de mayoría serbobosnia y de religión cristiano-ortodoxa). Cada entidad está a su vez subdividida: en el caso de la Federación de Bosnia-Herzegovina, en cantones, y la República Srpska, en regiones. Por tanto, hay múltiples niveles que hace complejo el procedimiento de toma de decisiones. El Estado depende además en gran medida del Fondo Monetario Internacional, de la Unión Europea y del Banco Mundial.

29. http://elpais.com/elpais/2016/04/12/videos/1460427395_697799.html
<http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2016/03/31/56fa63e046163f57098b4575.html>
<http://www.slobodanprajjak.com/JURCEVIC%20-%20MSC6978R0000257036.pdf>

30. <https://www.osce.org/bih/126173?download=true>
http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf
http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_69290.htm

Es en el anexo 7 de los Acuerdos donde se establece el régimen relativo a refugiados y personas desplazadas, que sigue en revisión. Durante el conflicto, las **violaciones** eran consideradas un arma de guerra y las **torturas** y los **asesinatos**, moneda de cambio corriente. Se estima que hubo unos cien mil muertos³¹ y más de un millón de desplazados. ACNUR ha participado en la repatriación y reasentamiento, coordinó operaciones humanitarias y formó parte de la comisión independiente³² sita en Sarajevo. Muchos decidieron no regresar, aunque hay un número importante de retornados, principalmente en zonas donde su etnia es mayoría. Desgraciadamente, las cosas no siempre son fáciles y las heridas no se han cerrado. Así podemos apreciar determinados problemas:

- Dificultades en la inclusión social y ciertos resquicios de odio entre los diferentes grupos sociales,
- Fragmentación institucional,
- Ausencia de informes de seguimiento,
- Insuficiente aceptación del papel de la sociedad civil,
- Persistencia de zonas minadas y no devolución de los mapas de minado,
- Falta de infraestructuras,
- Carencia de oportunidades laborales,
- Destrucción de documentación para la recuperación de la propiedad.

Preocupa especialmente la **propagación del odio**, lo cual convier- te esta situación en un conflicto potencial.

Un concepto que se desdibuja: los refugiados

La conferencia de clausura (Un concepto que se desdibuja: los refugiados) corrió a cargo del profesor **Javier de Lucas Martín**, Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia. El profesor inició su intervención expresando su descorazonamiento ante las sentencias y autos de los Tribunales de la Unión Europea, y señaló que el Plan de Retorno de la Comisión Europea³³ supone reiterar el error de la directiva de retorno de 2008.

Especialmente inquieta la situación de *los más vulnerables*: **los menores**. Según datos de EUROPOL, hay unos diez mil menores desaparecidos tras haber traspasado las fronteras europeas. Asimismo, rememoró la situación de los asilados españoles por la Guerra Civil y resaltó la responsabilidad por indiferencia y omisión de los europeos frente al precio a pagar por tener la oportunidad de pasar a nuestro territorio.

El derecho de asilo es la llave para el acceso a derechos de las personas que no tienen derechos y nos afecta a todos, argumentando que, si no se defiende, habrá un retroceso. Se requiere, sobre todo, el cumplimiento del principio de non refoulement y el otorgamiento de documentación.

El enfoque de la cuestión de los refugiados debe ser de orden público y el de seguridad y defensa es erróneo. Además, tiene menos claro que la distinción entre asilo y refugio esté justificada, pues nos hallamos ante más de medio centenar de millones de desplazados que tienen que huir de sus hogares por diversos motivos.

Javier de Lucas Martín

31. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6228152.stm>

32. Anexo VII, artículo VII -Comisión- y en cuanto al papel de ACNUR, artículos I,32, II, III, IV.

33. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2015\)0453/_com_com\(2015\)0453_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0453/_com_com(2015)0453_es.pdf)
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_es.htm

También subrayó ciertas cuestiones legales, como el hecho de que la ley española de asilo, que trata de un derecho fundamental, carezca de reglamento conforme, lo cual fomenta la discrecionalidad, así como la no transposición de las directivas de la Unión. Se hace necesaria, por tanto, la modificación de la ley, pero también se es consciente de que cualquier modificación, en el estado actual, será a peor.

El derecho de asilo es la llave para el acceso a derechos de las personas que no tienen derechos, y nos afecta a todos y argumenta, que, si no se defiende, habrá un retroceso que implicará una relación entre derechos humanos como derechos del ciudadano y como no del hombre, diferencia que se había logrado superar, también con **la inclusión de la mujer** (Mary Wollstonecraft). Se requiere, sobre todo, el cumplimiento del principio de *non-refoulement* y el otorgamiento de documentación.

Si bien es la presidencia de Trump (cuya orden ejecutiva sobre visados a inmigrantes y refugiados fue revocada) la que está bajo el punto de mira, “no es más que un alumno aventajado de la UE”, aunque es de justicia decir que se ha producido una reacción de la sociedad civil. Hay que recordar, en palabras de Jacques Rancière, que la democracia es el proceso de democratizar la política. La democracia, por tanto, no es una realidad hecha, y aunque importan las garantías constitucionales, si no hay igual libertad para todos no puede haber democracia (isonomía –igualdad ante la ley, isocracia –gobierno de los iguales– e isegoría –el derecho de todos de hablar en la asamblea–). Desgraciadamente, en esta cuestión, no sólo asistimos a un **vaciamiento y a una mercantilización del derecho de asilo**, sino que ni siquiera hay voluntad política de aplicar plenamente el SECA.

El 15 de mayo de 2015 se adopta la Nueva Agenda de Migración y Asilo de la Comisión, apenas un mes después del naufragio, el 18 de abril de 2015, de unas 800 personas en las costas de Libia, del que apenas sobrevivió una treintena de personas, si bien cabe mencionar que la respuesta fue tardía, pues previamente, en octubre de 2013, se produjo el naufragio en Lampedusa, y desde 2015 estamos asistiendo a una batalla feroz para evitar una distribución equitativa de los refugiados, así como la no asunción de la cifra asignada. Resulta claro que habrá consecuencias y los pueblos reaccionarán, y es que lo racional no es cerrar nuestras fronteras.

El enfoque de la cuestión de los refugiados como un tema de orden público y de seguridad y defensa es erróneo, y se refirió a la actividad de la OTAN en el Egeo y criticó cómo Theresa May, en su etapa de Ministra del Interior, se negó a aceptar más refugiados, aludiendo a un “efecto llamada” en alusión al cese de las misiones ‘Mare Nostrum’, programa de búsqueda y rescate de inmigrantes en el Mediterráneo.

El profesor indicó que tiene cada vez menos claro que la distinción entre asilo y refugio esté justificada, pues nos hallamos ante más de medio centenar de millones de desplazados que tienen que huir de sus hogares por diversos motivos, destacando el reciente caso de hambruna declarada por la ONU en Sudán del Sur. El profesor también se pregunta si la desigualdad es generada por la mano del hombre, y afirma que “no habrá política eficaz si no abordamos

• *Nos encontramos ante un periodo en el que imperan la deshumanización y el desarraigo, y ello exige que se den soluciones más efectivas de las que no dotan nuestros gobiernos;*

• *Los conflictos están mutando hacia guerras híbridas, microconflictos y conflictos congelados o latentes (sin ajustarse ya al concepto de guerra tradicional) a los que hay que dar respuesta eficaz y justa;*

• *Estamos asistiendo al “siglo de las migraciones”, y ante esta realidad hay que responder con una solución humana, jurídica y técnica.*

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert

sus causas". Montesquieu pensaba que los seres humanos han seguido siempre la línea de la libertad y la riqueza, a lo que responde Zygmunt Bauman en su obra "Archipiélagos de Exclusión" que estamos ante un epifenómeno de un modelo económico y político que califica como "**la industria del desecho humano**". "En esta fase del proyecto globalizador, con un liberalismo de corto vuelo, pero eficaz, los refugiados e inmigrantes son el arquetipo de lo desechable", "desechos del proceso de digestión del mercado global", resultado de un esfuerzo de configurar a los seres humanos como piezas con fecha de caducidad.

El problema estriba en que el Estado Social nace de un pacto para evitar la revolución, y la lucha por los derechos se ha concebido como si estos fueran privilegios, y por tanto se vacían los derechos sociales con el pretexto de proteger ante la amenaza de los otros; esto es, la pérdida de los mismos si no optamos por una "fortificación de las migajas". Todo ello es un síntoma de **entender la democracia como un modelo excluyente**.

Finalmente, haciendo una comparativa, ¿si el Líbano, con una población de cuatro millones doscientos mil personas, acepta a un millón doscientos mil refugiados, no puede acaso la Unión asumir ciento sesenta mil? Y, lo que, es más: ¿es lícito cuantificar aquello que es un derecho universal? Para cerrar su intervención, el profesor quiso, no obstante, dejar la puerta abierta a la esperanza y a la labor que realizará la sociedad futura.



© ACNUR / H. Gaux

RETOS DE LAS SOCIEDADES DEL SIGLO XXI ANTE LA LLEGADA DE PERSONAS REFUGIADAS

JORNADAS EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA · UNIVERSIDAD DE GRANADA

"La suma de múltiples conflictos y el consiguiente desplazamiento masivo, los nuevos retos en materia de asilo, la brecha de financiación existente entre las necesidades humanitarias y los recursos disponibles, y la creciente xenofobia generan una combinación muy peligrosa. El camino que tenemos por delante está lleno de desafíos, pero espero que –trabajando conjuntamente con gobiernos, la sociedad civil, y otros socios– logremos progresos para garantizar la protección internacional y mejorar las condiciones de vida de millones de personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas."

Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

La tercera parte del ciclo "El asilo es de todos: movimientos forzosos de población y solidaridad internacional" se celebró en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada el 6 de abril de 2017, dentro del ciclo de actividades "Formas contemporáneas de violaciones de derechos humanos en el marco internacional". El acto fue organizado por el Comité español de ACNUR y el CICODE (Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Granada), gracias a la financiación de la AACID (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y la colaboración de la Representación de ACNUR en España. El tema tratado en estas jornadas fue "**Los retos de las sociedades del siglo XXI ante la llegada de personas refugiadas y desafíos del y la demandante de asilo**".

El acto fue presentado por **Rosa Soriano Miras**, Profesora Titular del Departamento de Sociología de la Universidad de Granada y Secretaria de la Facultad de Ciencias Políticas, quien enmarcó estas jornadas en del ciclo "Formas contemporáneas de violaciones de derechos humanos en el marco internacional", en el que se han tratado los siguientes temas:

- Relación entre los crímenes económicos contra la humanidad y los actores privados; de los crímenes de lesa humanidad a los crímenes económicos contra la humanidad;
- Graves daños al medio ambiente y su relación con los crímenes contra la humanidad;
- Derechos civiles y políticos ¿volvemos en el mundo al siglo XIX?;
- Trump, populismo y tendencias mundiales sobre derechos humanos. Presentación del Informe Anual de Amnistía Internacional;
- Responsabilidad de las empresas por graves violaciones de derechos humanos.

La profesora señaló que nuestro lenguaje debe reconocer que los desplazados no suelen regresar a sus hogares (debido a la nueva realidad a la que se ha visto sometido su antiguo entorno y a sus propias vivencias) y que en muchos casos son los expulsados del modelo imperante, en el que se alienta el intercambio de bienes y servicios, pero no el de personas, y con una **Europa que responde a una sociedad abierta para los integrantes de la misma, pero no para los de fuera**.

El asilo es una responsabilidad compartida

La moderadora del encuentro fue **Francesca Friz-Prguda**, Representante de ACNUR en España, quien con el fin de establecer un intercambio enriquecedor entre los ponentes planteó la discusión sobre tres enfoques: el de la sociedad de acogida, el de la persona desplazada y el de las posibles vías para mejorar la situación. La Representante de ACNUR en España subrayó la **importancia del asilo**, en primer lugar, por su carácter universal (pertenece a todos y todas) y, en segundo lugar, porque se trata de un logro de la Humanidad surgido tras las atrocidades acontecidas durante la Segunda Guerra Mundial. Es, por tanto, un régimen de protección que hay que cuidar, por lo que se hace necesario efectuar una aproximación legal, periodística, práctica, política e institucional. Estas jornadas han tenido además el objetivo de poner el foco de atención en la universidad, pues se hace evidente que esta institución sirve de **impulso para las sociedades presentes y futuras**, y por ello es el escenario donde ha de buscarse la concienciación social.

Este año es el quinto año consecutivo de cifras récord en el número de desplazamientos forzosos con más de 65,3 millones de personas desplazadas y un ratio de 2 a 1 entre desplazados internos y refugiados a favor de los primeros. Hay que señalar, igualmente, que el 86% de los desplazados se sitúan en el Sur y no en países industrializados.

Si analizamos los datos respecto a los flujos a Europa, observamos cómo, a fecha de esta charla, Italia ha recibido en 2016 unas 25.000 solicitudes de asilo de llegadas por vía marítima. En el caso de España nos encontramos con unas 16.530 solicitudes en el mismo periodo. A pesar de ser el segundo país más grande de la UE en cuanto a territorio y el

cuarto en población, España tramita un 1,3% de las solicitudes, frente a países como Alemania, que hace frente a 1,2 millones de solicitudes. **España, por tanto, puede y debe hacer más** en este sentido.

Hay que recordar que **el asilo es una responsabilidad compartida** entre todos los Estados de la comunidad internacional y que los Estados deben garantizar un acceso seguro, legal y regular al territorio donde se quiera acceder, así como al procedimiento de asilo. Sin embargo, en nuestro país, percibimos cada vez más obstrucciones y restricciones, que generan una falta de confianza en el sistema de asilo así como movimientos secundarios, esto es, flujos de personas refugiadas que siguen moviéndose hacia otros países.

El ambiente internacional actual es, por lo tanto, poco saludable para alentar la protección internacional (i.e.: las decisiones tomadas por cierto países de la UE, la situación en Grecia, con unas cincuenta mil personas atrapadas por el cierre de la ruta de los Balcanes, etc.).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que España, como otros países occidentales, se acerca a una demografía negativa. Las ganas y la motivación de las personas refugiadas para rehacer sus vidas pueden servir de empuje para nuestras sociedades. Además, los conflictos se van dilatando en el tiempo (como es el caso de la guerra de Siria), por lo que se hacen más necesarias –si cabe– las **soluciones duraderas**.

La sociedad debe responder siguiendo el modelo de países como Canadá, abierto a la inmigración, que cuenta con una economía próspera y una cultura política saludable. Según la Representante de ACNUR en España, el tiempo de los Estados nacionales ha pasado; nos encontramos en la época de la globalización, en la que **no cabe una política de aislamiento y de unilateralismo**, sino una actuación conjunta y coordinada por parte de la comunidad internacional.

Refugiados, fronteras y geopolítica

La primera ponencia, *Refugiados, fronteras y geopolítica*, corrió a cargo de **Pedro San Ginés**, miembro del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada y profesor de Lengua y Cultura Chinas, quien conoció de cerca cómo es la realidad del refugiado. El profesor es hijo de refugiados políticos republicanos de la Guerra Civil española del 39 y su infancia transcurrió en Francia, donde convivió y trabó amistad con otros hijos de refugiados que también huían del genocidio ocurrido en Armenia. El profesor recordó que, no hace tantos años, compatriotas nuestros huyeron hacia países como Francia, Argentina o México, por lo que **el desplazamiento forzoso no debe verse como algo ajeno a nosotros**, al igual que la responsabilidad que hay que tener en materia de protección internacional.

Su ponencia giró en torno a tres conceptos básicos: uno centrado en el estatuto de las personas refugiadas, sujetos de protección internacional, y los otros dos propios de las Relaciones Internacionales, como es el término *geopolítica* y uno de los fundamentos de estudio de la misma, las *fronteras*. El primer concepto que trató fue el de las **fronteras**, definidas como filtros artificiales concebidos por los estados, siendo la **geopolítica** la que va a determinar el control del flujo de personas. Las diferentes posturas que se adopten surgirán de las influencias de los partidos y de los gobiernos.

Hay que recordar que el asilo es una responsabilidad compartida entre todos los Estados de la comunidad internacional y que los Estados deben garantizar un acceso seguro, legal y regular al territorio donde se quiera acceder, así como al procedimiento de asilo.

El tiempo de los Estados nacionales ha pasado; nos encontramos en la época de la globalización, en la que no cabe una política de aislamiento y de unilateralismo, sino una actuación conjunta y coordinada por parte de la comunidad internacional.

Francesca Friz-Prguda

En Europa, Alemania fue uno de los Estados que desde un principio más promovió una política a favor de las personas refugiadas, sin embargo, desgraciadamente, esa postura también conllevó un **surgimiento de movimientos de extrema derecha**. Cosa que también ha ocurrido en otros países europeos como Holanda, Austria, etc. También en el caso de Asia tenemos ejemplos negativos (China, Camboya y Vietnam). La situación se asemeja desgraciadamente a la existente en los años previos a la Segunda Guerra Mundial. Tras esta, y a consecuencia de la misma, nació la **Organización de las Naciones Unidas**, una suerte de “ente público internacional”. En la actualidad, los estados actúan de forma individualista, y para evitar determinadas políticas, se hacen necesarios cambios fundamentales en el sistema de la ONU para que sus órganos puedan operar en determinados asuntos sin que los intereses individuales de los estados puedan impedirselo.

Si analizamos el flujo de personas entre las fronteras, debemos fijarnos en la salida del país de origen y en la entrada al país al que quieren acceder. Cuando contemplamos la salida del país de origen, podemos constatar que hoy en día, **no hay un planteamiento de actuación en las raíces del problema** que lleva a esos desplazamientos forzados, y ello es porque realmente no hay interés en actuar. Si contemplamos la entrada, podemos observar la **generación del miedo** a través del terrorismo y el empleo de dicho miedo, que hace que la idea de la protección al refugiado no se cumpla.

Para **hacer efectiva esa protección internacional**, arguye el ponente, todos los estados miembros de Naciones Unidas deberían dar a esta organización un papel mayor, convirtiéndola en una verdadera autoridad a nivel mundial en el desarrollo de las relaciones internacionales en aras de conseguir una verdadera gobernanza global. Y es la **ciudadanía**, que es la que tiene capacidad de decisión, quien debe pedir a los políticos que defiendan esta protección internacional, y la que también debe evitar que se use el terrorismo como excusa para la existencia de grupos y posturas xenófobas. Pues no está de más recordar que el poder de las **sociedades democráticas** depende de la ciudadanía, y que uno de los elementos fundamentales de la democracia son los **derechos humanos**, que hay que defender frente a las violaciones. También hay que velar por **acabar con la culpabilización de las personas refugiadas**, identificar y castigar a los responsables de sus persecuciones y crear entornos seguros para ellas.

Finalmente, el ponente indicó que **la historia se repite**: las guerras acaban, la sociedad se reconstruye (como ocurrió en España) y sigue evolucionando. Por tanto, hay que procurar una **verdadera reconstrucción social en la que no queden heridas abiertas**.

Política migratoria y de refugio de la UE y sus consecuencias sobre las personas, las familias y la propia sociedad europea

El siguiente ponente fue **Nabil Sayed-Ahmad Beiruti**, quien trabajó como psiquiatra en la Unidad de Salud Mental Comunitaria de Roquetas de Mar (Almería) y como coordinador del Programa de Atención a la Población Migrante. Su

No hace tantos años, compatriotas nuestros huyeron hacia países como Francia, Argentina o México, por lo que el desplazamiento forzoso no debe verse como algo ajeno a nosotros, al igual que la responsabilidad que hay que tener en materia de protección internacional.

Para hacer efectiva esa protección internacional, todos los estados miembros de Naciones Unidas deberían dar a esta organización un papel mayor, convirtiéndola en una verdadera autoridad a nivel mundial en el desarrollo de las relaciones internacionales en aras de conseguir una verdadera gobernanza global.

Pedro San Ginés

conferencia versó sobre *Política migratoria y de refugio de la UE y sus consecuencias sobre las personas, las familias y la propia sociedad europea*.

El ponente comenzó señalando que las sociedades europeas tienen una **corresponsabilidad** en las situaciones causadas por estos movimientos de población de carácter forzoso, pues ni respetan los derechos humanos, ni los valores fundamentales, ni los acuerdos internacionales, y emplean, además, bastante a menudo, la retórica del miedo. La respuesta europea es la siguiente: **blindaje de fronteras**, de carácter defensivo y restrictivo; **construcción de muros** legales, administrativos y físicos (tanto internos como externos); y el **Espacio Schengen**, que señala el ponente, se configura como una barrera. Además, algunos países, externalizan la gestión de los visados a empresas privadas, lo que constituye una práctica nefasta.

Entre las consecuencias de estas políticas están la **proliferación de mafias** que controlan las rutas migratorias, el hacinamiento de personas en campos de refugiados en países como Jordania, Líbano o Turquía y la internación ilegal de personas refugiadas en centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y en centros de internamiento de extranjeros (CIE), que además no están acondicionados para albergar a tantas personas. Aunque esta situación no es nueva –recordó el profesor– ya que en la primera década del presente siglo ya teníamos una elevada afluencia de pateras en la frontera sur y se producían de promedio dos muertes diarias en el estrecho.

Las personas refugiadas se enfrentan por tanto a situaciones especialmente duras, con consecuencias graves para su salud física, mental y emocional. Las agresiones, abusos o muertes en ruta de las que son víctimas conllevan **pérdidas de la seguridad y de la dignidad humana**, que afectan particularmente a los colectivos más vulnerables, como las mujeres, los menores, las personas de edad avanzada, con discapacidad o con necesidades médicas.

Estos individuos se encuentran en contextos de vulnerabilidad producidos por los múltiples estresores, duraderos e intensos, a los que se ven sometidos. Así, la condición de refugiado, entendida desde esta perspectiva de salud mental, implica pasar por experiencias vitales estresantes que generan ansiedad y frustración, pues genera traumatismos acumulativos de tensión. En supuestos de situaciones extremas, pueden llevar a estrés post traumático o enfermedades mentales, y en otros casos, se produce la ruptura de la persona, con efectos en su autoestima, autonomía, capacidad adaptativa y en la interacción en sus relaciones familiares.

Todo ello tiene, por tanto, un impacto sobre el bienestar y la salud mental, que de forma general se manifiesta en **estrés** (que variará según la multiplicidad, duración e intensidad); **ansiedad** (depresiva, paranoide o confusional) y **frustración**, que puede devenir en frustración culpable. Como posibles consecuencias, nos encontramos ante soledad, desesperación, apatía, aislamiento, minusvaloración de su persona, alteraciones psicósomáticas y del comportamiento, duelo, fatiga cognitiva y afectiva y en situaciones de riesgo de exclusión y suicidio.

Ante la incertidumbre sobre su futuro, en el caso de las personas solicitantes de asilo (su concesión o no, su destino...), se produce una sensación de vacío causada en parte por la imposibilidad de planificar o por la espera, en otros casos, de la decisión sobre la posible **reagrupación familiar**. En el caso de las relaciones familiares, además, los

Las personas refugiadas se enfrentan por tanto a situaciones especialmente duras, con consecuencias graves para su salud física, mental y emocional. Las agresiones, abusos o muertes en ruta de las que son víctimas conllevan pérdidas de la seguridad y de la dignidad humana, que afectan particularmente a los colectivos más vulnerables, como las mujeres, los menores, las personas de edad avanzada, con discapacidad o con necesidades médicas.

Nabil Sayed-Ahmad Beirutí

La sociedad receptora, por tanto, debe preocuparse de:

- *conocer las costumbres y normas sociales de las personas refugiadas,*
- *hacer valer los valores de la solidaridad y respeto a la dignidad,*
- *luchar contra la estigmatización hacia estas personas,*
- *y colaborar en su proceso de inclusión.*

Con respecto a los gobiernos de los estados miembros de la Unión Europea, se hace imperativo que:

- *respeten y hagan respetar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos,*
- *establezcan y cumplan políticas solidarias, incluyentes, de respeto a la dignidad humana y el derecho a la ciudadanía,*
- *faciliten el acceso a solicitud de visado y de asilo,*
- *asesoren en lo referente a la gestión administrativa,*
- *garanticen el acceso a la educación, a la salud y al mercado laboral,*
- *abandonen la retórica del miedo y políticas excluyentes y estigmatizantes.*

progenitores, al encontrarse en una situación de vulnerabilidad, no pueden actuar, o si lo logran es con muchas dificultades, como guías y protectores de los hijos.

Ahondando un poco más en lo que respecta al impacto en el bienestar, podemos identificar tres estados diferentes: estrés, ansiedad (depresiva, paranoide y confusional) y frustración. El estrés, aunque se trata de una reacción natural, si se da de forma múltiple e intensa crea un contexto de vulnerabilidad. En cuanto a la ansiedad, en su tipo depresivo, se produce por la pérdida masiva de vínculos, y hay que tener en cuenta que, en muchos casos, las personas, objetos o lugares a los que estaban vinculados han desaparecido.

Respecto a la ansiedad paranoide, esta puede verse acentuada por el contexto de la sociedad receptora, por la autoexigencia de adaptación, por la desconfianza (que puede provenir de ambas partes) y por la incertidumbre sobre su situación. Por lo que se refiere a la ansiedad confusional, surge de los sentimientos ambivalentes causados por las decisiones y las situaciones.

Por último, la frustración debe considerarse desde el punto de vista del sujeto que la sufre. Esta forma parte del proceso de desarrollo personal, pero cuando se produce por no poder desarrollar un proceso vital esencial, y es de carácter intenso y repetido, genera desilusión, así como la sensación de culpabilidad por esa situación.

Externamente, se producen fenómenos de **estigmatización y exclusión**, lo cual acarrea, entre otras consecuencias, soledad y desesperación. Cuando hay síntomas prolongados de estrés, ansiedad y depresión, estos pueden llegar a ocasionar fatiga cognitiva y afectiva, que se refleja en apatía, irritabilidad, impotencia, déficit de atención o bloqueo afectivo o mediante somatizaciones (insomnio, alteraciones gastrointestinales, cefaleas...) y genera igualmente un sentimiento de impotencia, debido a la incapacidad de actuar competentemente en la nueva situación.

En algunos casos esa necesidad de integración les lleva a un cuestionamiento constante de su actuación, y ese cúmulo de síntomas puede ser la puerta de entrada a un trastorno de **estrés post traumático**. Este se caracteriza por una serie de síntomas causados por la experiencia de un suceso o sucesos extremadamente traumáticos (muertes, amenazas o lesiones que afecten a ese individuo o personas cercanas al mismo) ante los que se responde con miedo o sentimiento de impotencia. Los síntomas incluyen:

1. Revivir de forma persistente el evento traumático (a través del recuerdo o en sueños)
2. Evitar de forma consciente los estímulos asociados con el trauma
3. Disminución de la capacidad de reacción
4. Síntomas persistentes causados por los estímulos asociados con el trauma (dificultades para dormir, ataques de ira...)

Todo ello tiene un impacto sobre la adaptación, integración o inclusión, manifestándose en los adultos en una dificultad en la elaboración de los duelos y en una inadecuada adaptación-integración; por otro lado, las relaciones familiares y

sociales pueden verse muy debilitadas o con problemas en esas interacciones y en que no pueda completarse una exitosa adaptación e integración. Especialmente preocupante es el caso de niños, niñas y adolescentes, que se encuentran en pleno proceso de desarrollo, pues pueden acentuarse y aumentar los problemas en la maduración neuropsicológica, en la socialización e individuación y en su adaptación en su nuevo medio, especialmente, si los padres están sufriendo alguno de estos síntomas. Todo ello supone un riesgo de exclusión, e incluso, de **autoexclusión social**.

En cuando a la sociedad receptora, las actitudes xenófobas (rechazo, miedo, desconfianza y culpabilización al otro de los males de esa sociedad) pueden conllevar episodios de agresividad y crean un ambiente perjudicial, propio de una sociedad poco saludable, pudiendo devenir en actitudes excluyentes y paranoides con el riesgo de conductas agresivas. Se hace necesaria una intervención en tres niveles: a nivel social e institucional; a nivel de profesionales y agentes sociales y a nivel educativo e investigador.

Como colofón, el ponente subrayó que el bienestar (incluyendo en el mismo el biopsicosocial) de la persona migrante y refugiada, “la dignificación de sus condiciones de vida y la igualdad de derechos, oportunidades y deberes, deben ser los fines últimos de nuestras intervenciones”.

Las personas refugiadas se enfrentan por tanto a situaciones especialmente duras, con consecuencias graves para su salud física, mental y emocional. Las agresiones, abusos o muertes en ruta de las que son víctimas conllevan pérdidas de la seguridad y de la dignidad humana, que afectan particularmente a los colectivos más vulnerables, como las mujeres, los menores, las personas de edad avanzada, con discapacidad o con necesidades médicas.

Todo ello tiene, por tanto, un impacto sobre el bienestar y la salud mental, que de forma general se manifiesta en estrés, ansiedad y frustración. Como posibles consecuencias, nos encontramos ante soledad, desesperación, apatía, aislamiento, minusvaloración de su persona, alteraciones psicósomáticas y del comportamiento, duelo, fatiga cognitiva y afectiva y en situaciones de riesgo de exclusión y suicidio. Externamente, se producen fenómenos de estigmatización y exclusión, lo cual acarrea, entre otras consecuencias, soledad y desesperación.

De Irak a Sevilla

Posteriormente, los asistentes escucharon el testimonio de **Ahmed Abduljabbar**, refugiado iraquí residente en nuestro país, casado y con hijos, quien en su país estuvo muy implicado en lograr una apertura en las relaciones entre los distintos componentes del pueblo iraquí (chiíes, suníes, cristianos, árabes, turcomanos, kurdos y diferentes tribus) a través de encuentros y congresos. Así, cuando el Daesh tomó Mosul, llevó a cabo, junto con otros compañeros, campañas de donaciones por falta de suministros en las zonas más desprotegidas, cuyo envío fue mediante helicópteros que sobrevolaban las montañas, dándose a conocer en medios de comunicación y redes sociales.

Sin embargo, su activismo a favor del diálogo interreligioso y cultural fue considerado por algunos como peligroso y empezó a recibir amenazas de muerte, lo cual le obligó a cambiar varias veces de domicilio dentro de Irak. En la fatídica fecha de 23 de octubre de 2014, asaltaron su domicilio donde se encontraba toda su familia, le prendieron fuego e hicieron explotar su coche, tras lo cual decidió abandonar el país, con su mujer y su hija, y dirigirse a Turquía, donde tenía amigos.

Allí le pusieron en contacto con un grupo mafioso que les prometió llevarlos a Suecia a cambio de una gran cantidad de dinero. Así, iniciaron un viaje clandestino a Suecia, escondidos en trenes, pasando hambre y miedo. Durante el trayecto, los traficantes le iban pidiendo más dinero, bajo la amenaza de llevarse a la niña y quitarles los pasaportes. Finalmente, llegaron a su destino, en el que tenían contactos y donde pensaban que podrían finalmente acabar su viaje.

Permanecieron tres meses en Suecia, esperando a ver cómo se resolvía su situación como demandantes de asilo. Sin embargo, según el **Reglamento de Dublín**¹ y sin otros criterios que pudieran influir en sus solicitudes de asilo, Suecia se vio impelida a enviarlos a España, ya que fue el primer país donde se registraron. Fue el azar, ya que ellos pensaban dirigirse a Suecia, pero las leyes actuales les obligaron a que fuese España el país encargado de evaluar sus solicitudes de asilo.

Aquí recibieron la ayuda del Centro de Acogida de Refugiados (CAR) de Sevilla, donde estuvieron alojados en una primera fase de **acogida**², y donde, asevera, que fueron muy bien recibidos y tratados, por los que les transmite sus más cálidos agradecimientos. En una segunda fase, es el Comité Español de Ayuda al Refugiado (CEAR)³ el que siguió proporcionándole la ayuda necesaria (suministros, ayuda legal, aprendizaje del idioma, etc) para su adecuada integración en nuestra sociedad. Actualmente se encuentra viviendo en Sevilla y en búsqueda activa de empleo. Ahmed dio las gracias por la atención y por la ayuda, y pidió una actitud abierta por parte de nuestras sociedades.

Ahmed dio las gracias por la atención y por la ayuda, y pidió una actitud abierta por parte de nuestras sociedades ante la llegada de personas refugiadas.

Desafíos y retos de las personas refugiadas en Andalucía

La última intervención correspondió a **Cristóbal Francisco Bohórquez Zayas**, Responsable del Área Asistencial del Centro de Acogida a Refugiados (CAR)⁴ de Sevilla, y que tuvo por título *Desafíos y retos de las personas refugiadas en Andalucía*.

El ponente quiso subrayar que estos retos corresponden tanto a las personas refugiadas y solicitantes de asilo como a la sociedad de acogida. La Comunidad Autónoma de Andalucía forma parte de la ruta mediterránea oeste, donde se produjeron casi la mitad de la llegada de solicitantes de asilo a nuestro país en 2016, un total de 8.162 personas. Esto representaba un incremento de 120% de llegadas marítimas en 2016 frente a 2015. A nivel estatal, en estos dos últimos años, el número de solicitantes ha sido de unas 18.000 personas, cantidad, señaló el ponente, perfectamente asumible, y sin comparación con los datos de otros países, cuyos números son considerablemente mayores. Existe una red de acogida en territorio andaluz, con cuatro centros y viviendas a cargo de instituciones como ACCEM, CEAR, Cruz Roja y CEPAIM, ya que Andalucía es la comunidad española con más plazas de acogida.

El **sistema de acogida** en España, explicó el ponente, se estructura en tres fases: la fase de primera acogida, la fase de integración y la fase de independencia. La primera fase se inicia con la llegada. Tras efectuarse la identificación, los chequeos y los análisis médicos, pasan a los centros de acogida. En esta fase hay que tener especialmente en cuenta los componentes emocionales, y entender que, en algunos casos, lo que parece un “no quiero integrarme” en realidad

1. El llamado Reglamento Dublín III (Reglamento UE 604/2013) establece las reglas para determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, que tiene en cuenta el primer país de entrada en la UE, la posesión de visados o permisos de residencia y los vínculos familiares. Puede suponer el traslado de solicitantes de asilo de un Estado a otro, ya que, si no aplican otros criterios, el trámite debe efectuarse en el primer país donde el solicitante registró sus datos por primera vez. Se aplica en todos los Estados miembros de la UE, así como en Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein. Para la puesta en práctica de este Reglamento se utiliza el sistema EURODAC de intercambio de huellas dactilares de los solicitantes de asilo en Europa.

2. Para más información sobre el proceso de acogida en España: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/manuales_comunes_gestion/documentos/Manual_de_Gestion_Sistema_acogida.pdf

3. <https://www.cear.es/sectionsaspost/acogida/>

4. Son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integrar en la comunidad a las personas que solicitan asilo en España u obtengan la condición de refugiado o desplazado en España y que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia. Más información en la página oficial del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ProteccionAsilo/car/>

es un “no puedo integrarme”. Por ello, se hace fundamental dotar de herramientas para la integración, como el aprendizaje del idioma en los casos en que la persona no lo hable o dotar de contextualización que le haga entender a la sociedad española; en este sentido, si bien las diferencias culturales cada vez son menos acentuadas a causa, principalmente, de internet, aún existen. También resulta importante en este primer aclimatamiento poder ofrecer una agrupación familiar o apoyo en espera de la llegada de los suyos.

La segunda fase es la fase de integración propiamente dicha. En ella, estas personas ya no están en los centros, y se encuentran en búsqueda de vivienda, formación para el empleo y búsqueda de empleo. En esta fase es importante conocer la cultura laboral en origen, y por ello el ponente destacó la necesidad de que se hicieran más estudios, así como concienciar a los empresarios locales del potencial de las personas refugiadas.

La última fase es la fase de independencia, en la que, idealmente, se logra la autonomía del refugiado, con vivienda, trabajo e integración plena en la sociedad.

Respecto a la **sociedad de acogida**, hay que trabajar en la sensibilización, la educación y la solidaridad hacia las personas refugiadas. Se echa en falta, a juicio del ponente, mayor formación de profesionales y la inclusión de estos temas en nuestro sistema educativo.

Dentro del debate que se abrió posteriormente, se trataron cuestiones de índole filosófico, como el concepto de **xenofobia** y si ese miedo al otro es connatural a la propia persona y puede corregirse con el conocimiento y la experiencia vital o si es un producto social de carácter artificial.

Se debatió sobre el concepto y definición de **integración** y la adecuación o no de ese término, pues se apuntó a que el fenómeno debe ir en ambas vías: la de la persona acogida y la de la sociedad receptora, que también debe implicarse y ser parte activa de esta integración. Integración que no debe convertirse en asimilación; esto es, que la persona procedente de otra cultura y otra sociedad no debe perder sus rasgos identitarios, sino asumir las pautas de su sociedad de residencia (de acogida o de nacionalidad) conservando elementos definitorios de su sociedad de origen, lo cual repercutirá positivamente en su yo identitario.

Igualmente se subrayó la necesidad de la **implicación de la comunidad universitaria y el acercamiento de ésta a la sociedad civil**, apuntando propuestas y señalando proyectos ya en marcha en el marco de algunos másteres universitarios, especialmente en el ámbito de la salud mental, para la formación profesional y la investigación en este campo, no sólo con el colectivo de las personas refugiadas, sino también con otros, como las personas inmigrantes o sus descendientes.

Los retos a los que se enfrentan las personas refugiadas y solicitantes de asilo en su proceso de integración les corresponden tanto a ellas mismas como a la sociedad de acogida.

Respecto a la sociedad de acogida, hay que trabajar en la sensibilización, la educación y la solidaridad hacia las personas refugiadas. Se echa en falta mayor formación de profesionales y la inclusión de estos temas en nuestro sistema educativo.

Cristóbal Francisco Bohórquez Zayas



© ACNUR / A. Aarhus

GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA SUR DE EUROPA

**JORNADAS EN LA FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CÁDIZ · CAMPUS DE JEREZ DE LA FRONTERA**

"Miles de hombres, mujeres, niños, arrojados al agua, en lanchas improvisadas, bajo la vigilancia cruel de intermediarios que se aprovechaban de tanta desesperanza. La llegada por mar no es segura. El Mediterráneo y el Egeo se han transformado en cementerios, y las fronteras europeas en cuchillos tajantes sobre los cuerpos de anónimos que salen de no sabemos qué funesta tragedia histórica."

Sami Näir

La sesión correspondiente al ciclo “El asilo es de todos. Movimientos forzados de población y solidaridad internacional” con el tema “**La aplicación de la normativa europea e internacional en materia migratoria**” tuvo lugar el jueves 20 de abril de 2017 en la Facultad de Derecho, ubicada en el Campus de Jerez de la Universidad de Cádiz, organizada por el Comité español de ACNUR, el área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y el módulo Jean Monnet Inmigración y Derechos Humanos en la Frontera Sur Europea de la Universidad de Cádiz, con la colaboración de ACNUR y la financiación de la AACID.

La primera sesión, *Las fronteras marítimas y la crisis migratoria*, fue moderada, tras la presentación, por **Miguel Ángel Acosta Sánchez**, Profesor Contratado Doctor (Acreditado Titular) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

Las fronteras marítimas y la crisis migratoria

El primer ponente fue **Pablo Antonio Fernández Sánchez**, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla, quien trató de la dimensión jurídica en el ámbito marítimo de la migración. Para ello, el profesor realizó una panorámica de los distintos regímenes jurídicos que regulan las diferentes materias en juego en el tránsito de personas a través de las fronteras marítimas.

En primer lugar, la regulación de los espacios marítimos modifica la materia migratoria en relación con la competencia del Estado, pues son espacios más complejos de definir que en el caso de las fronteras terrestres, que cuentan con accidentes geográficos o puestos fronterizos que facilitan la delimitación. El profesor señaló que **no existe en Derecho internacional un derecho a inmigrar**¹, y como consecuencia, los Estados se han vuelto muy celosos a la hora de controlar el acceso a su territorio a través de sus fronteras. En el marco europeo se estableció la creación del **Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)**, siendo el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** el que contempla las políticas europeas de control de fronteras, asilo, inmigración y cooperación judicial y policial².

Entre las garantías que deben protegerse se encuentra, principalmente, el respeto de los derechos humanos, pero, necesariamente, teniendo en cuenta la seguridad del Estado. Es, pues, la **seguridad territorial la que fundamenta el control de las fronteras**. Sin embargo, hay que tener presente que nos encontramos con ciertos casos regulados *ad hoc*, o no regulados, y otra de las problemáticas estriba en que muchas personas desplazadas de su lugar de origen por conflicto o persecución, acceden a un Estado de acogida como Estado intermedio buscando establecerse posteriormente en otro Estado de su elección, donde normalmente tiene lazos que le permiten una mejor integración.

Si bien es necesario emplear correctamente la terminología y realizar una correcta identificación de quién reúne los requisitos de refugiado, no hay que dejar de reconocer que son países como **Turquía o Líbano** los que reciben mayor presión migratoria de desplazados procedentes de puntos diversos. Sin embargo, la UE ha bloqueado sus

1. “La libre circulación de las personas, así como la libertad de residencia, es un derecho humano básico y, sin embargo, la forma concreta en que está regulado adolece de un grado tal de asimetría que raya con el absurdo. Un rasgo visible incluso en el texto normativo más significativo sobre los derechos humanos, la Declaración Universal de 1948 (DHUD), cuyo artículo 13 proclama: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Según Heller: “La emigración es un derecho humano, mientras que la inmigración no lo es”. Eso es lo que se desprende, sin duda, de la legislación internacional vigente sobre la materia, inspirada en el citado artículo de la DUDH. En ella se reconoce a toda persona el derecho de abandonar el Estado del que sea nacional, así como el de retornar a él, pero se guarda, empero, un estrepitoso silencio acerca de la correlativa obligación de los otros Estados de aceptar su entrada en el territorio de su propia jurisdicción. [...] Conforme a las mencionadas normas internacionales, existe, pues, un derecho de salida del propio país, pero, en cambio, nada se dice acerca del de entrada en otro, salvo en los casos en que se huya de persecución, ya sea política, étnica o religiosa, en cuyo caso es de aplicación el derecho de asilo.”, Juan Carlos Velasco, Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid). Ver artículo completo: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/52582/1/01%20-%20Juan%20Carlos%20Velasco.pdf>

2. Título V del TFUE (artículos 67 y siguientes)

costas (Mar Egeo, costas jónicas, adriáticas, Mar Tirreno) y ante esta realidad, se han creado otros corredores para los flujos de personas (como es el caso del existente entre Estambul-Casablanca para llegar a Ceuta o el caso de Libia hacia la costa sur italiana).

En Europa, **Grecia e Italia** (con las llegadas procedentes de Libia) son los países donde se encuentra el mayor número de personas desplazadas, existiendo además mayores dificultades en el sector meridional mediterráneo, especialmente en Grecia. Al acudir a la figura del asilo por razones humanitarias, la cuestión se reconduce a la legislación de extranjería estatal. La normativa de la Unión Europea regula la protección internacional (refugiados y protección subsidiaria) mediante el **Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**³ y –aunque existe una **Directiva de protección temporal**, que ha sido transpuesta por la mayoría de Estados de la UE, entre ellos España– ningún Estado miembro la ha aplicado⁴. A juicio del profesor, esta hubiera sido la norma que coherentemente debería haberse aplicado en estos supuestos de flujos masivos, lo cual implicaría la aplicación de los grandes principios de protección, como el **principio de non-refoulement**, el **principio de protección jurídica** o el **principio de protección social**. Por su parte, el Consejo de Europa también ha tratado la

protección de los derechos humanos, a través del Consejo Europeo de Derechos Humanos, si bien hay que señalar que países como Francia, Turquía y Ucrania han llevado a cabo la suspensión temporal de la aplicación del Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales debido a sus circunstancias actuales.

A la regulación anunciada anteriormente, referente especialmente al estatuto personal, en el caso de los espacios marítimos, el problema añadido es la superposición de otros estatutos jurídicos derivados del **Derecho del Mar**, de la **seguridad humana en el mar**, del **tráfico de personas** o del **control de la navegación** a través de la Organización Marítima Internacional (OMI).

En lo que respecta al Derecho del Mar, el tratado que lo regula es la **Convención de Naciones Unidas del Derecho del Mar** (Montego Bay, 1982). A *grosso modo* y a los presentes efectos, el profesor explicó el régimen de las aguas interiores (donde el Estado ejerce las funciones territoriales), el mar territorial (donde el Estado asume las mismas funciones, pero con las limitaciones en materia de navegación de respeto al derecho de paso inocente, en la zona comprendida por la regla de las doce millas), el régimen de los estrechos y de la zona contigua. En cuanto al régimen de los estrechos, hay que distinguir entre el régimen de los estrechos internacionales (como es el caso de Gibraltar), utilizados para la navegación internacional entre una parte de la alta mar o de una Zona Económica Exclusiva (ZEE)⁵ y

La normativa de la Unión Europea regula la protección internacional (refugiados y protección subsidiaria) mediante el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y aunque existe una Directiva de protección temporal, ningún Estado miembro la ha aplicado. Esta hubiera sido la norma que coherentemente debería haberse aplicado en caso de flujos masivos, lo cual implicaría la aplicación de los grandes principios de protección.

Pablo Antonio Fernández Sánchez

3. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

4. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2001-81926

5. La zona económica exclusiva, también denominada mar patrimonial, es una franja marítima que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de 200 millas marinas (370,4 km).

otra parte de la alta mar o de una ZEE, donde hay un régimen de paso en tránsito y en los que no rige el derecho de paso inocente, aunque sea mar territorial de los Estados ribereños, como es el caso del Estrecho de Gibraltar.

También señaló el régimen jurídico de la zona contigua, que alcanza las 24 millas. El Estado puede establecer ciertos controles de jurisdicción o actividades sancionadoras (fiscal, sanitario, aduanero y migratorio). Por último, señaló que los Estados ribereños tienen un derecho de persecución en caliente en alta mar, en el supuesto de que la misma se inicie en el mar territorial hasta el acceso a otro mar territorial (artículo 111 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, CNUDM).

¿Qué ocurre, por tanto, cuando nos encontramos con una embarcación fuera de nuestro espacio jurídico? Si nos ceñimos únicamente al régimen del derecho del mar en una aplicación estricta de la Convención, no se debería actuar, salvo que la embarcación tuviera pabellón español (es decir, que ostentara bandera española). En cambio, ha de tenerse en cuenta que se superpone otro régimen, el de la seguridad humana, y en el caso de que haya personas en peligro, existen obligaciones de salvamento marítimo. Esta obligación, la de salvamento marítimo, es una obligación genérica que afecta a los Estados y a los buques mercantes, que se encuentran obligados, incluso, a desviarse en caso de que observen una situación de peligro. La **Organización Marítima Internacional (OMI) define los espacios de control:** cuanto más poder económico tiene el Estado, mayor espacio de control dispone. En el caso de España, debe controlar parte del Atlántico y del Mediterráneo.

Ahora bien, ningún Estado está obligado a recibir personas que estaban en peligro si el buque que las recogía tenía otro pabellón; por tanto, no se pueden llevar al puerto más próximo, salvo en situación de peligro extremo. Cuando llegan al puerto del pabellón, el trato que reciben estas personas es el correspondiente a los inmigrantes que han entrado de forma irregular, cuando en realidad no es el caso. Este supuesto se ha dado incluso en personas que han sido rescatadas y que no tenían la intención de emigrar.

Nos hallamos, como ya hemos adelantado, ante **problemas de superposición de normas**, que abarcan materias como tráfico de personas, Derecho internacional Humanitario (II. Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 1949), Derecho del Mar⁶, salvamento marítimo, etc.

Una de las cuestiones que planteó es **qué ocurre con aquellas personas a bordo de una patera en alta mar**. A este respecto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas intervino en la situación que se producía en el Mediterráneo meridional y adoptó el 9 de octubre de 2015 una Resolución por la que autorizó de forma excepcional y por un periodo

6. La CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, 1982, artículo 98.1 :

"Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o pasajeros:

a) preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;

b) se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo".

Artículo 98.2: *todo Estado Parte ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales".*

CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SEGURIDAD DE LA VIDA HUMANA EN EL MAR, 1974, capítulo V, regla 7 obliga a cada Estado Parte a "...garantizar la adopción de cualquier medida necesaria para mantener las comunicaciones de socorro y la coordinación en su zona de responsabilidad y para salvar a las personas que se hallen en peligro en el mar cerca de sus costas. Dichas medidas comprenderán el establecimiento, la utilización y el mantenimiento de las instalaciones de búsqueda y salvamento que se juzguen factibles y necesarias..."

CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE BÚSQUEDA Y SALVAMENTO MARÍTIMOS DE 1979 (Convenio SAR) obliga a los Estados Parte a "...garantizar que se preste auxilio a cualesquiera personas que se hallen en peligro en el mar; ...sean cuales fueren la nacionalidad o la condición jurídica de dichas personas o las circunstancias en que éstas se encuentren" (párrafo 2.1.10) y deberán "prestarles los primeros auxilios médicos o de otro tipo y trasladarlas a un lugar seguro" (párrafo 1.3.2).

de un año a los Estados miembros a inspeccionar y apresar barcos en alta mar frente a las costas de Libia que estén involucrados en el tráfico de migrantes⁷. La Unión Europea, basándose en esta resolución de las Naciones Unidas y en su tratado constitutivo y de funcionamiento, estableció la **misión EUNAVFOR MED SOPHIA**. En la actualidad, ésta sigue en marcha y está autorizada hasta el 27 de julio.

La realidad del control migratorio: experiencia desde la frontera sur de España

A continuación, tomó la palabra **Pedro Ríos Calvo**, Comisario del Cuerpo Nacional de Policía y Jefe de la Comisaría Local de Algeciras, cuya conferencia tuvo por título *La realidad del control migratorio: experiencia desde la frontera sur de España*. El ponente explicó desde su experiencia profesional cómo se gestionaba el control de fronteras en la zona de Algeciras y Tarifa y la actuación contra la inmigración irregular. Para ello estableció como marco cuatro niveles: las medidas llevadas a cabo con terceros países, la cooperación con países vecinos, el control fronterizo (control y vigilancia) y las medidas en el interior.

En cuanto a las medidas que se contemplan con **terceros países** podemos distinguir, en primer lugar, medidas de carácter policial, entre la que se encuentran la existencia de agregados y oficiales de enlace y las reguladas en los Acuerdos bilaterales con Mauritania y Marruecos. Con respecto a la cooperación con Marruecos, hay cuatro agregados y oficiales de enlace de extranjería, así como tres oficiales de enlace de inmigración marroquí en España y un Centro de Cooperación Policial en Tánger (Marruecos) sobre la base de lo establecido en el Acuerdo de 1992. Hay también oficiales de enlace franceses y portugueses en el Centro de Cooperación Policial de Algeciras. Igualmente hay un enlace en la Operación Paso del Estrecho y con protección civil.

Para tener cierta referencia de la importancia del puerto de Algeciras, el ponente ofreció algunos datos sobre el mismo. **El puerto de Algeciras es un macropuerto: se trata del mayor puerto en cuanto a tráfico de personas y el segundo en mercancías**. Cuenta con 11 atraques para pasajeros y una parte separada para mercancías (Ro-Ro) y cuenta con terminales APM y TTI, así como un centro de control y mando de fronteras en la zona del Estrecho de tecnología avanzada, realizándose una cooperación y comunicación de información a través de videoconferencias con

En la zona de Gibraltar, ante la localización de embarcaciones ilegales en el mar, es salvamento marítimo español quien acude (una treintena de personas ubicadas en Puerto Europa) y es Cruz Roja quien espera en el puerto la llegada de personas rescatadas. En Tarifa, la recogida corresponde a la Guardia Civil que traslada posteriormente estas personas a Algeciras.

Pedro Ríos Calvo

7. Resolución 2240 (2015): "10. Decide autorizar a los Estados Miembros que actúen individualmente o por conducto de organizaciones regionales a emplear todas las medidas que dicten las circunstancias para hacer frente a los traficantes y tratantes al llevar a cabo las actividades previstas en los párrafos 7 y 8 respetando plenamente el derecho internacional de los derechos humanos, según proceda, recalca que las autorizaciones mencionadas en los párrafos 7 y 8 no serán aplicables con respecto a los buques con goce de inmunidad soberana en virtud del derecho internacional, y exhorta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales que llevan a cabo actividades conformes con los párrafos 7 y 8 y el presente párrafo a que den absoluta prioridad a la seguridad de las personas a bordo y eviten dañar el medio marino o perjudicar la seguridad de la navegación; 11. Afirma que las autorizaciones conferidas en los párrafos 7 y 8 se aplicarán solo a la situación del tráfico de migrantes y la trata de personas en alta mar frente a las costas de Libia y no afectarán los derechos, obligaciones o responsabilidades de los Estados Miembros que se derivan del derecho internacional, incluidos los derechos u obligaciones derivados de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, incluido el principio general de la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón sobre sus buques en alta mar, con respecto a otros buques y en cualquier otra situación, y afirma también que la autorización conferida en el párrafo 10 se aplicará solo a la lucha contra los traficantes y tratantes en alta mar frente a las costas de Libia.
[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2240\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2240(2015))
 DECISIÓN (PESC) 2015/778 DEL CONSEJO de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED). <https://www.boe.es/doue/2015/122/L00031-00035.pdf>

Madrid y FRONTEX, con cámaras de última generación de la Autoridad Portuaria. Se trata de una Frontera Inteligente (con sistema ABC)⁸ con un módulo de identificación y otro de acceso. Asimismo, cuentan con detectores de latidos, para poder detectar a personas ocultas que intentan acceder al territorio español de forma ilegal, y que pueden poner en riesgo su propia vida.

En lo referente a la seguridad, se establece un **sistema de autorización e identificación** en los puestos fronterizos de Algeciras y Tarifa, donde se gestionan más del 80% de entradas en la Operación Paso del Estrecho, contando con un refuerzo permanente mediante la Brigada de Respuesta contra la Inmigración Clandestina, refuerzo móvil y guías caninos. Asimismo, **se actúa en el marco de operaciones FRONTEX, EUROPOL e INTERPOL**. Para su correcta gestión se llevan a cabo las llamadas “**inspecciones Schengen**”, rutinarias y sin previo aviso, cuya valoración ha sido muy positiva. Igualmente merece destacarse la presencia permanente de otras unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

En la zona de Gibraltar, ante la localización de embarcaciones ilegales en el mar, es salvamento marítimo español quien acude (una treintena de personas ubicadas en Puerto Europa) y es Cruz Roja quien espera en el puerto la llegada de personas rescatadas. En Tarifa, la recogida corresponde a la Guardia Civil que traslada posteriormente estas personas a Algeciras. En estos flujos mixtos de entrada, de refugiados e inmigrantes, las personas procuran entrar de formas muy distintas y no exentas de riesgos, como ocultas en camiones, escondidas entre las turbinas de los ferris, en pateras o embarcaciones ‘toy’⁹, así como la llegada en motos de agua en rutas como la de Tánger y la playa de Bolonia, a pocos kilómetros entre sí.

Gestión de los flujos mixtos migratorios en Italia

La siguiente mesa redonda, moderada por **María Valles**, coordinadora de la Oficina Permanente de ACNUR en España de la presencia de ACNUR España en terreno, la abrió **Alessandra Romano**, Oficial de Protección en la Representación Regional de ACNUR para el Sur de Europa, que se encuentra en Roma (Italia), y que trató la cuestión de la gestión de los flujos mixtos migratorios en Italia, país que es un punto estratégico para la llegada por vía marítima y donde se encuentran varios puntos de acceso.

En 2016 entraron a Italia por vía marítima en la ruta del Mediterráneo central 181.436 personas¹⁰, y sólo en los tres primeros meses del año han sido 24.292 los migrantes y refugiados rescatados frente a las costas italianas, contabilizando unas 826 personas desaparecidas según los datos que se poseen. Se estima que, en 2016, 5.096 personas murieron o desaparecieron en el Mediterráneo.

Estas personas refugiadas o inmigrantes provienen en un **90% de la ruta entre Italia y Libia**. La mayoría de las llegadas por vía marítima se produjeron en operaciones de búsqueda y rescate realizadas en alta mar, cerca de las aguas territoriales libias. Sin embargo, también se produjeron llegadas, aunque en menor número, de personas que alcanzaron el sur de Italia a través de Argelia, Grecia, Túnez y Turquía. La mayoría de las embarcaciones que llegaron de manera autónoma fueron interceptadas por las autoridades en las costas italianas y transferidas a los lugares adecuados para poder realizar los procedimientos de identificación de sus pasajeros. Pero algunas personas, aunque en menor medida, llegaron de manera autónoma a la orilla y fueron subsecuentemente interceptadas e identificadas por las autoridades.

8. El término *fronteras inteligentes* se refiere a las distintas herramientas de control, cuyo denominador común es su contribución a la realización de controles más rápidos y eficaces y, en algunos casos, el uso de nuevas tecnologías para tener un mejor conocimiento de lo que sucede en las fronteras exteriores.

9. Embarcaciones ligeras y más baratas que los cayucos o las pateras, fáciles de adquirir y menos seguras ya que están diseñadas para dos o tres personas con el fin de jugar en las piscinas o cerca de la orilla en las playas. En España el precio de una de estas lanchas hinchables ronda los 70 euros.

10. http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_dicembre_2016.pdf

Entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2017, la mayoría de las personas que llegaron a Italia por mar eran originarias de Guinea, Bangladesh, Costa de Marfil, Gambia, Senegal, Marruecos, Mali, Somalia y Eritrea.

Nos encontramos por tanto con **flujos mixtos**: solicitantes de asilo, refugiados, personas que huyen de conflictos armados, víctimas de trata, menores no acompañados o separados, personas que huyen de desastres naturales y migrantes económicos. Dentro de esa heterogeneidad ha de destacarse también la de las diferentes nacionalidades presentes. La ponente recalcó también la importancia de la terminología, tan subrayada a lo largo de estas jornadas, y la importancia de la distinción entre los términos “inmigrante”, “solicitante de asilo” y “refugiado”.

La importancia de la presencia de ACNUR estriba especialmente en sus diversas funciones como agente que determina el estatuto de protección, que ofrece soporte técnico, que actúa como grupo de incidencia y de presión y que interviene como entidad financiadora y formativa; para ello cuenta con acceso a las personas refugiadas, está presente en las áreas de desembarco, participa en la recepción de las mismas y colabora en la reubicación.

En 2006, el Ministerio del Interior italiano solicitó a ACNUR que apoyara y colaborara con las autoridades responsables en la materia y ello se materializó en el **Praesidium Project**, que estuvo operativo desde marzo de 2006 a mayo de 2015, financiado por el Ministerio del Interior a través de fondos europeos, la Comisión Europea y la OMI (Organización Mundial para las Migraciones), con la participación de ACNUR, Cruz Roja Italiana y, desde 2008, Save the Children. Ello fue una muestra de que **los Estados comenzaban a reconocer la importancia de que las organizaciones internacionales se involucraran en el proceso de gestión de flujos migratorios**. Este proyecto definió un modelo comúnmente conocido como modelo de Lampedusa (pequeña isla italiana cercana a Túnez), pues allí comenzó y se trasladó después a regiones como Sicilia o Calabria. A partir de 2015, cuando el proyecto terminó, se pusieron en marcha otras iniciativas en la que ACNUR participa, como los proyectos de acceso (**ACCESS**) y reubicación (**RELOCATION**) gestionados por la Unión Europea y financiados por el Ministerio del Interior italiano a través del Fondo europeo de Asilo, Migración e Integración.

La existencia de estos flujos mixtos de personas responde a un fenómeno peculiar. Italia está experimentando desde 2014 la llegada masiva de estos flujos, que requieren una gestión específica, pues como se ha avanzado anteriormente están compuestos de una mezcla heterogénea de personas en diferentes situaciones. La clasificación de estas personas para poder determinar su estatuto y atender, así, sus necesidades específicas, se realiza mediante el **trato directo**, en ocasiones apoyado por servicios de mediación e interpretación, pues lo que se busca es que la persona se encuentre en condiciones de explicar su situación y poder determinar su necesidad de protección. Ha de tenerse en cuenta que, a pesar de que en cada caso puedan concurrir diferentes derechos y necesidades que sean específicos de cada persona, todas son **sujetos de derechos humanos**. Deben, asimismo, para la protección de estos derechos, estar adecuadamente informadas de sus derechos y deberes y de la posibilidad, si se dan las condiciones, de solicitar protección internacional. Tanto ACNUR como la UE han señalado que es necesario el control de fronteras,

La importancia de la presencia de ACNUR estriba especialmente en sus diversas funciones como agente que determina el estatuto de protección, que ofrece soporte técnico, que actúa como grupo de incidencia y de presión y que interviene como entidad financiadora y formativa; para ello cuenta con acceso a las personas refugiadas, está presente en las áreas de desembarco, participa en la recepción de las mismas y colabora en la reubicación.

Alessandra Romano

pero **el procedimiento debe ser justo**, así como que los Estados tienen la obligación de ofrecer protección internacional. La Unión Europea estableció en 2015 la Agenda Europea de la Migración, cuyos objetivos son los siguientes:

- Reducción de los incentivos para la inmigración irregular;
- Gestión de fronteras;
- Obligación de proteger;
- Configuración de una nueva política de migración legal, pues muchas personas recurren al acceso irregular debido a las dificultades de poder acceder legalmente.

La UE cuenta también con la EASO (**Agencia Europea de Asilo**), ubicada en Malta, plenamente operacional desde 2011.

Como parte de los procedimientos de acción inmediata para actuar en las líneas fronterizas, los estados miembros de la UE que estaban sufriendo presiones migratorias desproporcionadas en las fronteras exteriores europeas, presentaron en mayo de 2014 la Agenda Europea de Migración, en donde la Comisión Europea proponía desarrollar un nuevo enfoque, el **hotspot approach**¹¹. Las agencias de la Unión Europea EASO, FRONTEX, la Europol (Agencia de Cooperación Policial Europea) y Eurojust (Agencia de Cooperación Judicial de la UE) han sido las encargadas de trabajar en el terreno con las autoridades de los Estados miembros fronterizos y proceder con sus obligaciones de acelerar los procesos de identificación, registro y toma de huellas dactilares de las personas refugiadas y migrantes.

El 'hotspot approach' se concibió también para contribuir a la implementación del **sistema de reubicación europeo** propuesto por la Comisión Europea el 27 de mayo y el 9 de septiembre de 2015: las personas que se encuentren en clara necesidad de protección internacional se identificarán en los estados miembros fronterizos para poder ser reubicados en otros estados miembros europeos donde se procesarán sus peticiones de asilo.

Italia ha promulgado desde entonces este enfoque para gestionar los flujos ininterrumpidos de personas de otras nacionalidades que acceden a su territorio. Se crearon para ello cuatro puestos de control *hotspots* en Lampedusa, Trapani, Pozzallo y Taranto. La Hoja de Ruta remitida a la Comisión Europea prevé puestos adicionales en Augusta y Porto Empedocle. Se crearon también los primeros centros de recepción que se integraron en nodos regionales en Sicilia, Puglia y Calabria. Habría que señalar que sólo el 30% de las llegadas han ocurrido a través de los *hotspots* operacionales, el resto se han producido principalmente en Augusta (Sicilia), Catania, Messina, Palermo, Reggio Calabria y Crotone.

Entre las funciones de estos *hotspots* está también la realización de controles médicos y la determinación de personas con necesidades especiales, que no pueden ser expulsadas del territorio. Para efectuar una correcta identificación de todos los diferentes aspectos de cada persona, **es imprescindible que sea informada** antes de la pre-identificación, a través de folletos informativos. Después la Oficina de Inmigración de la Policía estatal rellena un impreso para detallar todos los datos. Previamente a la identificación, mediante la toma de huellas, se le vuelve a informar de sus derechos y de cuestiones relativas a la protección internacional. Se gestiona la reubicación, el procedimiento estándar de asilo o la devolución, todo ello fruto del esfuerzo conjunto de ACNUR, el Gobierno italiano y la Comisión. Las agencias implicadas se reúnen periódicamente a nivel local con la policía y la Prefectura para que cada una pueda expresar sus prioridades e inquietudes. El Estado actúa a nivel local a través de la policía y otros organismos del Ministerio del Interior (Prefecturas) y a nivel central mediante un grupo de trabajo establecido por el Ministerio del Interior, que creó en 2016 un protocolo para estandarizar los procedimientos de desembarco y establecer las diferentes áreas

11. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf

Hotpost podría traducirse como centro de acogida y estancia temporal.

de intervención adjudicadas a cada actor implicado (Italy Hotspot Standard Operating Procedures). El encuentro se produce una vez al mes y si se produce algún incidente se informa a las autoridades locales y al Ministerio del Interior.

ACNUR forma parte del **Grupo de Trabajo para proveer apoyo técnico y seguimiento que asegure un acceso efectivo a los procedimientos** en caso de llegadas que puedan requerir de protección internacional y solicitudes de asilo. También asegura que la asistencia ofrecida sea la adecuada para cada caso.

Los equipos de ACNUR, compuestos por asesores jurídicos y mediadores interculturales, están presentes en todas las áreas de desembarco y en los *hotspots* de Sicilia, Apulia y Calabria, para ofrecer a las personas que llegan información sobre los procedimientos de protección internacional, las regulaciones del tratado de Dublín III y los programas de reubicación europeos antes de que sean identificadas por las autoridades italianas para asegurar que sean plenamente conscientes de sus derechos y de sus deberes en el momento en que entran en Europa. Además, ACNUR apoya a las autoridades en la identificación temprana de personas con necesidades específicas a la llegada.

ACNUR procura, por tanto, asistencia técnica al gobierno a través de la cooperación y la coordinación, a la vez que realiza sus labores con las personas parte de estos flujos: asistencia, información, protección internacional y asistencia específica a personas con necesidades.

Como reflexiones finales, la ponente recordó que, en materia de protección internacional, los Estados han asumido una obligación legal y, por tanto, vinculante. Subrayó que actualmente Libia no es un país seguro y que muchas personas pierden su vida en el mar intentando acceder a Europa. Por tanto, **de nosotros depende el proteger**. Finalmente, recordó la importancia de estar correctamente informado antes de tomar cualquier decisión.

El papel de la Cruz Roja Española en la frontera sur

En la segunda mesa, se trató el papel de las ONGs, con la presencia de representantes de Cruz Roja Española y de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. Por parte de Cruz Roja Española, el representante fue **Javier Gil Guerra**, Coordinador provincial en Cádiz, que trató el papel de la organización en la zona. Dividió fundamentalmente la tarea de Cruz Roja entre una parte proactiva en los países de origen y una parte paliativa en frontera durante el proceso migratorio y calificó este como un fenómeno complejo ante el que no hay una única respuesta y que además ha ido evolucionando. La frontera sur (Ceuta, Melilla, Marruecos y Andalucía) forma parte de varias rutas. **Los objetivos son, por tanto, atender las necesidades humanitarias y facilitar la acogida e integración** y, en aras a su consecución, se hace necesaria la relación con otras organizaciones, como ACNUR.

En cuanto a las diversas fases, comenzó destacando la cooperación internacional y la actuación de emergencia a través de puestos de atención. El ponente también dio datos sobre la llegada de inmigrantes a Cádiz: 1.513 personas, frente a 6.650 en Andalucía. Sólo en los meses de enero a marzo, nos encontramos en la provincia gaditana con la llegada de 502 personas. En la zona de Algeciras las llegadas son constantes, y lo que resulta preocupante es asumirlo como algo habitual.

Cruz Roja está presente en los CIES donde es imprescindible lograr un espacio de confianza que, entre otras cosas, permita el intercambio de información sobre el proceso migratorio y detectar si nos encontramos con casos especialmente preocupantes, como pudiera ser el caso de trata de personas y la presencia, en algunos supuestos, de una persona controladora participante de esta red.

Javier Gil Guerra

Cruz Roja está presente en los CIE (Centro de Internamiento de Extranjeros) de Algeciras y Tarifa desde abril de 2016, donde realiza labores de interpretación, asistencia familiar, orientación jurídica, entre otras, en lo relativo a protección internacional, mediación social y realización de varios tipos de actividades en los centros. Es imprescindible lograr un espacio de confianza que, entre otras cosas, permita el intercambio de información sobre el proceso migratorio y detectar si nos encontramos con casos especialmente preocupantes, como pudiera ser el caso de trata de personas y la presencia, en algunos supuestos, de una persona controladora participante de esta red. En tal caso, Cruz Roja puede trasladarlo a la policía si la persona lo autoriza. La presencia de Cruz Roja en el CIE tiene como ventaja fundamental el permitir la continuidad para un adecuado seguimiento de las personas que allí se encuentran.

Una vez finalizada su estancia en el CIE, estas personas pueden enfrentarse a distintas situaciones: regreso a sus países de origen, expulsión o acogimiento temporal en centros de acogida.

En el ámbito institucional, hay que destacar también la existencia de **mecanismos de coordinación** con la Fiscalía, los Servicios de Protección de Menores y la Junta de Andalucía y la existencia de una Oficina Integral de Atención a Personas Inmigrantes, que actúa cuando la persona ya está asentada en destino y diseña y ejecuta un itinerario integral, incluyendo la inserción laboral. En el caso de la provincia de Cádiz, esta inserción es pequeña al tratarse de una zona de paso, pues buscan generalmente entrar en países como Francia o Alemania, optando en ocasiones por vías no legales por carecer de documentación.

Nos encontramos, por tanto, en este campo, con distintos agentes y entidades que se coordinan y que, como en el caso de Cruz Roja, colocan a la persona como centro de atención.

El marco migratorio en la frontera sur

La siguiente ponencia correspondió a **Diego Boza Martínez**, profesor de Derecho Penal de la Universidad de Cádiz y Delegado para la Bahía de Cádiz de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), que intervino en calidad de delegado de la asociación, analizando la labor de la misma con respecto al derecho de asilo. Se trata de una asociación pequeña, pero con más de veinticinco años de historia, con amplitud de cometidos; entre otros, el de la migración, siendo una de las acciones principales en este sentido la elaboración de un **Informe de Derechos Humanos en la Frontera Sur**, que va por la vigésima edición¹².

Según Boza, nos encontramos ante un marco migratorio establecido por una Europa cerrada que dificulta la entrada y establece su política más centrada en la lucha contra las mafias y el terrorismo, en la criminalización de la migración y en la seguridad, lo cual forma la tríada perfecta para la justificación de la inacción en torno a los fallecidos durante el proceso migratorio. Todo este discurso y estas medidas provocan la despersonalización y la alterización¹³ de inmigrantes y refugiados, enfrentándonos ante un paradigma inalterable: parece no haber más alternativa que fronteras, vallas y controles, que ha gestado incluso una economía del control fronterizo.

El ponente pasó a continuación a tratar el **régimen de los CIE**, que, señala, supone *de facto* **privación de libertad**, y cuya composición de personas internadas no refleja la realidad de la migración en España (el 90% de estos internos son de origen africano, cuando la población migrante de nuestro país procede de un variado origen).

La atención por parte de la APDHA de la realidad migratoria se hace imperativa al encontrarnos inmersos en esta **frontera sur**, ante la realidad de las catorce mil llegadas a nuestras costas y ante los cinco millones de inmigrantes en

12. <http://www.apdha.org/media/informe-frontera-sur-2017-web.pdf>

13. Según el Informe Mundial de la UNESCO 2010, 'Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural', el proceso de alterización se refiere a la creación de estereotipos, especialmente por parte de los medios de comunicación, que determinan lo que nos separa de las demás personas, grupos o comunidades, a los que catalogamos como 'otros'. Ver informe completo: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187828s.pdf>

nuestro país, siendo el aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez donde se producen las entradas mayoritarias.

Esta realidad del fenómeno migratorio debe completarse con la desgarradora cifra de personas muertas o desaparecidas durante estos años (en 2016 se estima que unas 4.000 personas han perdido la vida o han desaparecido). Ello es consecuencia de la prevalencia de la premisa de la **seguridad frente al respeto de los derechos humanos**.

Desde APDHA, la atención específica de asilo ha sido tardía, lo cual se entiende si se examinan los datos que reflejan la situación de la provincia (en 2012, hubo 51 solicitantes de asilo, ascendiendo a 87 el número en 2015, frente a las 3.100 personas internas en el CIE). La primera llamada de atención sobre esta cuestión que tuvo la APDHA fue a consecuencia de la situación creada por los 192 ciudadanos sirios que acamparon en Ceuta entre enero y febrero de 2015, entre los cuales había solicitantes de asilo y cuyos procesos se habían demorado; como consecuencia, muchas de las personas procedentes de Siria que llegaron posteriormente ni siquiera iniciaron el procedimiento. Cuando estas personas llegaron por primera vez a la frontera española, las internaron en un **CETI (Centro de Estancia Temporal de Migrantes)** y no se les permitió cruzar a la Península. Tras su salida del CETI, acamparon en la Plaza de los Reyes de Ceuta para dar constancia del trato recibido. Ante esta situación, el Delegado del Gobierno fue concediendo permisos para desmovilizar la protesta, previa apertura de expedientes sancionadores por acampada ilegal.

Según Boza, son este tipo de medidas las que hacen que sea esencial adoptar una **posición reivindicativa** hacia la Unión Europea y hacia nuestros gobiernos (no hay que olvidar que hay un compromiso incumplido por parte de España de reasentar 17.337 refugiados ante de septiembre de 2017).

A partir de la imagen del niño Aylan en septiembre de 2015, se produjo una toma de conciencia y una ola de solidaridad entre la ciudadanía que pretendía gestionar la acogida de personas refugiadas. Se crea la iniciativa de los **ciudades-refugio** en algunas localidades que empiezan a movilizarse en su zona. Sin embargo, a la hora de hacer balance, en la actualidad, podemos apreciar que estas iniciativas no han tenido mucho éxito y que se está empezando a producir una desmovilización generalizada. A ello se le suma la **externacionalización del control migratorio** llevado a cabo por la Unión mediante el acuerdo con Turquía, o el control externo efectuado a través del acuerdo entre Marruecos y España.

Como resultado, la cuestión de los refugiados está cada vez más lejos del debate político y, desgraciadamente, con ello, estamos **normalizando la desgracia**. Muestra de ello es el caso del cadáver de Samuel, un niño, en Caños de Meca, que pasó desapercibido en España. Días después apareció el cuerpo de su madre en Argelia.

Nos encontramos ante un marco migratorio establecido por una Europa cerrada que dificulta la entrada y establece su política más centrada en la lucha contra las mafias y el terrorismo, en la criminalización de la migración y en la seguridad, lo cual forma la tríada perfecta para la justificación de la inacción en torno a los fallecidos durante el proceso migratorio. Todo este discurso y estas medidas provocan la despersonalización y la alterización de inmigrantes y refugiados, enfrentándonos ante un paradigma inalterable: parece no haber más alternativa que fronteras, vallas y controles, que ha gestado incluso una economía del control fronterizo. Es esencial, pues, adoptar una posición reivindicativa hacia la Unión Europea y hacia nuestros gobiernos.

Diego Boza Martínez

Para concluir su ponencia, el profesor recordó que estas personas no tienen más opción que intentar acceder a la UE por vías no seguras y controladas por mafias, pues la opción de entrada a través de visados desde origen (el llamado *visado humanitario*¹⁴) no existe.

El juez español ante la crisis migratoria

Como resultado, la cuestión de los refugiados está cada vez más lejos del debate político y, desgraciadamente, con ello, estamos normalizando la desgracia.

La conferencia de clausura, titulada *El juez español ante la crisis migratoria*, formó parte también de Seminario Internacional Permanente sobre Temas Penales organizado por la Universidad de Cádiz, y fue pronunciada por **Ramiro García de Dios**, Juez de instrucción del CIE-Madrid y Premio Derechos Humanos 2016.

La presentación del acto corrió a cargo de **María Acale Sánchez**, Catedrática de Derecho Penal de la Universidad de Cádiz, quien subrayó la importancia de la cooperación interdepartamental en la universidad. Mencionó la existencia de un grupo de política criminal entre la academia, fiscalía y judicatura e indicó que el conferenciante es una de las personas más idóneas para hablar del tratamiento de las personas internadas, y como muestra está el hecho de que se le concediera el Premio de Derechos Humanos por parte de la Asociación Española de Derechos Humanos.

El conferenciante es **juez de control del CIE de Aluche (Madrid)** desde 2009, centro que alberga unas seis mil personas al año. Parte de su trabajo es entrevistarse con estas personas. A raíz de los encuentros con las mismas, se encuentra con casos de violencia de género, matrimonios forzosos, hambrunas, guerras, batallas entre tribus (algunas fomentadas por ciertos países), conflictos interestatales y múltiples formas de explotación (por parte de países occidentales). Todo ello provoca ese flujo de personas que intentan escapar de estas realidades. Por ello, argumenta el ponente, no se puede hablar de crisis migratoria, sino de un bloqueo por parte de Europa, que trata de impedir la entrada de estas personas al continente. El manido argumento de que “nos invaden”, además, no es cierto, especialmente en el caso de España, país de paso hacia otros países donde estas personas cuentan con mayores posibilidades de integración.

Según considera el magistrado, un juez de instrucción no debería conceder internamientos en los casos de inmigración irregular, pues estima que el ordenamiento jurídico posee medidas alternativas, como pudiera ser el caso de presentaciones periódicas en comisarías o retornos voluntarios. Los CIE se han convertido, en la práctica, en instrumentos de control de las políticas migratorias, y **aboga por su cierre**. Citando a Javier de Lucas, señaló que compartía su reflexión de que España no ha tenido auténticas políticas de inmigración, sino que **ha hecho política con la inmigración**. En las últimas reformas de la Ley Orgánica 4/2000¹⁵ se ha aprovechado para reformar el Código Penal, pues mientras que antes sólo los extranjeros sin autorización de residencia podían expulsarse por vía penal, ahora una condena de prisión de más de un año también supondrá, en todo caso, la expulsión de los extranjeros con residencia legal; además se suprime la intervención del Ministerio Fiscal y se introducen devoluciones en caliente.

Por tanto, nos encontramos ante políticas en sentido restrictivo y utilitarista. Así, cuando se aprobó la Ley Orgánica 4/2000, se estableció una línea aperturista para atraer a un mayor número de trabajadores, especialmente en el sector de la construcción y en el sector agrario, pero **no se adoptaron políticas de integración**. Ello tiene aún repercu-

14. Visado que se otorga a los nacionales de terceros países por razones humanitarias. Un visado humanitario europeo podría proporcionar a las personas refugiadas una vía de entrada segura, ya que se podría solicitar directamente desde un tercer país, y también aumentaría el control de los flujos migratorios por los estados miembros. Sin embargo, por el momento, esta posibilidad no es más que una cláusula legal no aplicada.

15. Para más información: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>

sión hoy en día, y se manifiesta también en sistema educativo, con síntomas alarmantes de rechazo de la sociedad ante 'el otro'.

Por otro lado, no hay igualdad de derechos, ya que estos dependen de las distintas categorías de inmigrantes. Algunos han sido reconocidos (caso del derecho de reunión y asociación) por mandato del Tribunal Constitucional.

También nos hallamos ante el caso de **“irregulares sobrevenidos”**, en parte por causa de la crisis económica. Se trata de inmigrantes que han entrado de forma regular y a los que se les concedió permiso de residencia, pero que, a causa de las dificultades a la hora de ser contratados para trabajar, carecen de contrato, y por ello, no se les renueva el permiso de residencia y se les sanciona con la expulsión. En estos casos, además, se da la circunstancia de que hay supuestos en los que los hijos de estas personas también devienen inmigrantes irregulares. Se trata de menores que tienen nacionalidad española, pero, como dispuso el Tribunal de Justicia de la Unión en una sentencia de 2011, los padres de menores nacionales de Estados parte deben contar con permiso de residencia y trabajo, conforme con el artículo 8 del Convenio para la protección de derechos y libertades fundamentales del Consejo de Europa de 1950. Se hace manifiesto, consiguientemente, el efecto simbólico de los CIE y la expulsión del 40% de los inmigrantes.

Con respecto a las expulsiones, recordó que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictaminó que la Ley de Extranjería española, al sustituir la expulsión de un inmigrante en situación irregular por multa, vulnera la legislación comunitaria, en particular la Directiva de Retorno, tras la consulta del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre la compatibilidad de la legislación y jurisprudencia españolas con la directiva de retorno, y señaló la práctica de las llamadas **“expulsiones exprés”**, que se producen cuando hay un decreto de expulsión firme o, que sin ser firme, a la hora de recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa no se hayan solicitado medidas cautelares¹⁶.

En cuanto a los CIE, el ponente señaló que, al haberse establecido un periodo de 60 días en caso de internamiento, hay países que no readmiten a estas personas y casos que no pueden ser documentados, por lo que se agotan los periodos de internamiento sin posibilidad de atender a estas personas. Este hecho se esgrime como justificación para defender la medida del artículo 86 del Código Penal¹⁷. **Estos centros son incompatibles con cualquier sociedad**

Un juez de control de un CIE, en sus entrevistas con las personas internas, se encuentra con casos de violencia de género, matrimonios forzados, hambrunas, guerras, batallas entre tribus (algunas fomentadas por ciertos países), conflictos interestatales y múltiples formas de explotación (por parte de países occidentales). Todo ello provoca ese flujo de personas que intentan escapar de estas realidades.

Según considera el magistrado, un juez de instrucción no debería conceder internamientos en los casos de inmigración irregular, pues estima que el ordenamiento jurídico posee medidas alternativas. Los CIE se han convertido en la práctica en instrumentos de control de las políticas migratorias, además en condiciones penosas, por lo que aboga por su cierre.

Ramiro García de Dios

16. Las medidas cautelares son aquellas medidas provisionales adoptadas por circunstancias de especial urgencia mediante un procedimiento extraordinario y sumario sin oír a la parte contraria.

17. Artículo 86. En los delitos que sólo pueden ser perseguidos previa denuncia o querrela del ofendido, los Jueces y Tribunales oirán a éste y, en su caso, a quien le represente, antes de conceder los beneficios de la suspensión de la ejecución de la pena.

democrática, especialmente si tenemos en cuenta lo preceptuado en los artículos 17 y 25 de la Constitución Española, al hallarnos ante una privación de libertad, y, en muchos casos, en condiciones penosas, ya que muchos centros de estas características están en peores condiciones que las propias prisiones. Se refuerza su condición asimilable a la prisión si tenemos en cuenta que las fuerzas policiales, allí presentes, portan armas, algo que, el Tribunal Supremo, tras ser recurrido por algunas ONG, consideró conforme a derecho. Igualmente mencionó que lo acontecido recientemente en el CIE de Madrid fue el resultado de una protesta desesperada¹⁸.

Por otro lado, en lo que respecta a la figura del juez, recordó que conforme al artículo 117.4 de nuestra Norma Fundamental ha de ser un **juez de garantías**, y dicha función garante motivó el **Auto de 2011 que permitió el acceso de ONGs a los CIE y al tratamiento diferenciado de las visitas**, lo cual se ha logrado con muchas dificultades. Indicó igualmente al conferenciante que la Administración debe ofrecer los medios para ejercicio de los derechos, y alabó el papel de otros actores, como los servicios de orientación jurídica de los Colegios de Abogados.

Como reflexiones finales, instó a la necesidad de la agilización en los procedimientos de solicitud de asilo, criticó la falta de visión por parte de algunos jueces del ordenamiento jurídico global y subrayó la necesidad de una legislación que permita **mecanismos seguros para los flujos migratorios**, ya que la historia de la Humanidad es una historia de migraciones.

18. Se refiere a los acontecimientos ocurridos durante la noche del 18 al 19 de octubre de 2016, donde más de cincuenta personas iniciaron una protesta en el CIE de Aluche en Madrid denunciando las deficientes condiciones de internamiento y exigiendo su libertad.



© AGUIRRE, F. GARCÍA

UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA. UN COMPROMISO NECESARIO CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS.

JORNADAS EN LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

"Reparar el daño no es restaurar la situación perdida [...]. Es declarar inútil la derrota. Es declarar que la vida puede mantenerse en pie incluso allí donde todo está perdido. Desde este principio, en el que la esperanza puede transmitirse a pesar de no tenerla, se abre otra relación entre lo que somos y lo que es posible."

Marina Garcés. *Fuera de clase. Textos de filosofía de guerrilla* (2016)

En el marco de las *Jornadas de sensibilización en Derechos Humanos y Educación para el Desarrollo*, celebradas entre los días 23 y 26 de octubre de 2017 en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Málaga (UMA)¹, tuvo lugar la mesa redonda "Universidad y sociedad civil organizada. Un compromiso necesario con el derecho a la educación de las personas refugiadas". Esta mesa, nacida de la cooperación entre el Comité español de la Agencia de la ONU para los Refugiados (UNHCR-ACNUR), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en España, el Plan de apoyo a personas refugiadas de la UMA y 20 ONGs, se suma también a las acciones de sensibilización y educación integradas bajo el título "El asilo es de todos. Movimientos forzados de población y solidaridad internacional", desarrolladas por el Comité español de UNHCR-ACNUR en distintas universidades andaluzas a lo largo de los años 2017 y 2018.

La educación, uno de los principales retos para la protección internacional

La apertura de la mesa y presentación de los invitados estuvo a cargo de **María Zabala**, Oficial de Protección de la Oficina de ACNUR en España, que abrió las jornadas con las palabras de Filippo Grandi, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados: "La creciente crisis de refugiados no puede reducirse únicamente a cifras. También se trata de tiempo". A continuación, enmarcó uno de los principales retos que existen para la **protección internacional de las personas refugiadas: el acceso a la educación obligatoria, primaria y secundaria**. De los 16,1 millones de personas bajo el mandato del ACNUR², 6,4 millones son menores refugiados en edad de escolarización (entre 5 y 17 años), según el informe de ACNUR de 2016³, que ven limitado su derecho a la educación (artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos) y mermado su desarrollo integral como sujetos de derecho. Sólo el 1% de las personas refugiadas accede a la educación superior y la brecha de acceso a la educación es todavía mayor cuando se valora la situación de las niñas y las mujeres. Con estos datos, sólo podemos afirmar que nos encontramos ante una **crisis de valores**.

Uno de los principales retos que existen para la protección internacional de las personas refugiadas es el acceso a la educación obligatoria, tanto primaria como secundaria.

Procesos de integración de las personas refugiadas

En este mismo sentido, y apelando a la responsabilidad de la sociedad civil ante la crisis de las políticas migratorias de la Unión Europea (UE), **Francisco Cansino**, coordinador de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en Málaga⁴, recuerda a los asistentes que las personas refugiadas acaparan el foco mediático a diario y que es necesario

1. Estas jornadas, que acogieron voces expertas como las de Gonzalo Fanjul o Raquel Martí Lezana (UNHCR España), fueron organizadas por el Plan de apoyo a personas refugiadas de la UMA y 20 ONGs, nacido en 2016 para, amparados en la vocación de servicio público de la Universidad, enfrentar las crisis humanitarias y de derechos humanos, y el Plan de Innovación Educativa "Los Derechos Humanos en la docencia y la investigación: un enfoque transversal en la Universidad de Málaga (PIE 17-072). Además, han colaborado el Vicerrectorado de Estudiantes de la UMA, el Comité español de UNHCR-ACNUR, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), la Asociación Al-Quds, Amnistía Internacional (AI), Mujeres en Zona de Conflicto, el Observatorio Frontera Sur y el Área de Cooperación internacional al Desarrollo de la Universidad de Valladolid.

2. En el taller de educación para el desarrollo que se celebró en la tarde del 26 de octubre en la Facultad de Ciencias de la Educación (UMA), María Zabala ofreció la cifra total de personas desplazadas de forma forzada: según el informe anual de ACNUR de Tendencias globales de 2016, son 65,6 millones de personas. De todas ellas, el 51% son menores de 18 años y el 80% son mujeres y niñas. Unos 10,3 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados por los conflictos o la persecución en 2016. Disponible en: <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/>

3. El informe, titulado "Olvidados: la educación de los refugiados en crisis", puede leerse en: <http://www.acnur.org/que-hace/asistencia/educacion/olvidados-la-educacion-de-los-refugiados-en-crisis/> Asimismo, en noviembre de 2011, se publicó "La educación de los refugiados. Un estudio mundial", promovido por UNHCR-ACNUR y de donde se desprenden sus acciones en la defensa del derecho a la educación de las personas refugiadas bajo su protección. Véase: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9072>

4. CEAR. Disponible en: <https://www.cear.es/>

hacer un análisis profundo de la situación actual. Con mirada crítica, valora cómo ha aumentado el flujo de personas refugiadas en nuestro país y cómo ha cambiado la manera de trabajar en la acogida de estas personas. Instituciones como CEAR se han visto obligadas a transformar notablemente sus protocolos de actuación para dar cabida a esta alta demanda. Por ejemplo, en Málaga, antes de 2015, sólo se disponía de unas 37 plazas de acogida, y, sin embargo, hoy en día se dispone de 300. Esta creciente necesidad de acoger ha hecho crecer también a las propias organizaciones. CEAR pasó de 8 trabajadores a 59 en el plazo de poco más de un año, lo que ha supuesto un cambio muy importante en su manera de actuar.

Su disertación continúa criticando la **dobles moral** que gobierna la actuación de la UE. Se empieza a hablar de refugiados cuando se inicia la salida de personas de Siria, obligadas a dejar su país por una guerra civil. Hasta ese momento Europa mantenía que la gestión ante la llegada masiva de personas refugiadas era un problema de fronteras y que cada país debía actuar según su legislación nacional (Grecia, España e Italia, principalmente). Pero cuando los migrantes empezaron a llamar a la puerta de Alemania, la cuestión cambió y se empezó a considerar como un problema europeo que era necesario abordar entre todos los países miembros. Por aquel entonces, España se negaba a acoger refugiados, pero bajo la presión europea se acabó comprometiendo a acoger unas 17.337 personas. Sin embargo, en el transcurso de dos años, tan sólo se han acogido a unas 1.980⁵. Nos hemos quedado un poco cortos, declara. Desde CEAR se recuerda que el fin del plazo en el que se iban a acoger a las personas refugiadas no significa el fin del compromiso, al contrario, creemos que hay que seguir reafirmando⁶. Aunque se ha ampliado el número de plazas oficiales y se ha mejorado el sistema de acogida, **aún queda mucho camino por andar**. Trabajar en una ONG implica seguir recordando que lo que se está haciendo no es suficiente.

Francisco Cansino continúa analizando la situación actual en Málaga. Hace quince años, la mayoría de las personas que se atendían eran de Colombia o procedentes de África subsahariana, con una realidad muy difícil de justificar para poder obtener el estatuto de refugiado, que solía ser denegado. Sin embargo, hoy en día la mayoría son provenientes de Siria, con necesidades de protección demostradas. Esto ha cambiado bastante la forma de trabajar, ya que se sabe a priori que con estas personas se va a poder intervenir a largo plazo, mientras que en años anteriores de 50 personas, sólo una solía obtener el asilo y con suerte.

El coordinador de CEAR en Málaga afirma que el sistema de acogida español se puede mejorar, aunque también reconoce que se han ido dando pasos importantes. Hace quince años, para que un solicitante de asilo pudiera trabajar en España, tenían que pasar 6 meses y luego podía pedir una autorización específica para trabajar en una empresa; es decir, tenía que demostrar tener una oferta de trabajo concreta. El plazo de esta gestión era de 3 a 4 meses. Cuando llegaba la respuesta, normalmente la tarjeta ya había caducado y la persona tenía que volver a presentar una renovación. Mientras tanto, no podía trabajar, lo que representaba una situación absurda. No obstante, este procedimiento cambió hace años y ahora, a partir de los 6 meses, ya se puede trabajar, pues se supone que en ese plazo se tiene una respuesta, positiva o negativa, sobre si se ofrece la protección internacional. Es un parche, obviamente, pero por lo menos se ha intentado enmendar la situación anterior.

Uno de los principales retos que existen para la protección internacional de las personas refugiadas es el acceso a la educación obligatoria, tanto primaria como secundaria.

María Zabala

5. Según los datos que ofrece Amnistía Internacional (AI) en el marco de la campaña mundial "Yo acojo/ I Welcome", la cifra de personas refugiadas acogidas en España hasta el 7 de septiembre de 2017 es 2.431. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/campanas/yoaacojo/>

6. Véase también el "Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa" Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>

Actualmente, el sistema de acogida español ofrece inicialmente seis meses de acogida en un centro bajo un dispositivo de protección, que puede ser un piso gestionado por la entidad que acoge o las instalaciones propias de los centros de acogida, ya sean públicos o concertados. Después de ese tiempo, que se puede extender de 6 a 9 meses, según la vulnerabilidad de la persona, se da un paso más, lo que se denomina régimen de segunda acogida, que busca principalmente facilitar la autonomía de la persona. Durante esos seis primeros meses, se interviene a todos los niveles, con psicólogos, abogados, servicios sociales, educadores, etc, tratando de ofrecer un tratamiento integral. Se insiste mucho, además, en el aprendizaje del idioma, que es crucial para la integración de estas personas. Aunque depende de la procedencia, Cansino alega que 6 meses es un tiempo muy corto para obtener un buen dominio de la lengua. Por eso una de las reivindicaciones es poder profundizar más en el **aprendizaje del idioma**, crucial para poder lograr un mayor grado de **autonomía**⁷. Más tarde, cuando estas personas salen de los centros, el itinerario y el proceso formativo continúan unos dos años más en pisos tutelados.

En este punto de su disertación, Francisco Cansino reivindicó mayores esfuerzos para **mejorar la flexibilidad del sistema**. Por ejemplo, aclara que los perfiles de las personas refugiadas son muy diferentes y que podemos encontrar desde analfabetos hasta licenciados en varias carreras, con lo que hace falta una elevada adaptabilidad en cada caso⁸. Por esta razón, una de las demandas esenciales de CEAR es que la **formación** sea fundamental para la integración social de las personas refugiadas, y por eso el Plan de apoyo a personas refugiadas de la Universidad de Málaga con el refuerzo de las ONGs ha sido muy innovador y con buenos resultados. Aclara que hay cosas que mejorar y que van a seguir trabajando, pero que el paso ha sido definitivo.

Por otro lado, reflexiona sobre la posibilidad del **acceso a la universidad** de personas refugiadas. Cuando se nos pregunta qué somos, normalmente solemos responder con lo que hemos estudiado más que con lo que hacemos en realidad. Por eso es tan importante que estas personas puedan acceder a la universidad y el no poder hacerlo representa una gran debilidad en todo el proceso de integración. Aunque los sistemas de educación pública en las etapas de primaria y secundaria están funcionando muy bien en la acogida de menores refugiados, la formación profesional y el acceso universitario siguen siendo asignaturas pendientes.

Terminando su intervención, aduce, que nunca hay que olvidar, que **la integración se puede lograr, pero no así la 'normalización'**. Partimos de la base de que estas personas sufren situaciones de injusticia, y la injusticia no tiene

La formación es fundamental para la integración. Aunque los sistemas de educación pública en las etapas de primaria y secundaria están funcionando muy bien en la acogida de menores refugiados, la formación profesional y el acceso universitario siguen siendo asignaturas pendientes.

Se puede lograr la integración, pero no así la 'normalización'. Partimos de la base de que estas personas sufren situaciones de injusticia, y la injusticia no tiene reparación, sólo se puede aliviar. Nunca se les devolverá a su 'situación original', pues nunca debieron tener que marcharse de su país de forma forzada obligados por la violación de sus derechos humanos.

Francisco Cansino

7. Según los datos referidos por María Zabala en el taller antes mencionado, en 2015, se recibieron 14.900 solicitudes de asilo de personas procedentes de Siria, Ucrania y Palestina principalmente. En 2016, la realidad cambia: fueron tramitadas 16.500 solicitudes de asilo, de las cuales 3.960 procedían de Venezuela, 2.975 de Siria y 2.570 de Ucrania. Son datos facilitados por CEAR en su campaña "(Más que) Cifras" de 2016. Disponible en: <http://masquecifras.org/>

8. Sobre el sistema de acogida español, puede verse la campaña "(Más que) Cifras" de CEAR: <http://masquecifras.org/>

reparación, sólo se puede aliviar. Nunca se les devolverá a su 'situación original', pues nunca debieron tener que marcharse de su país de forma forzada obligados por la violación de sus derechos humanos.

Testimonio: viviendas ecológicas en el desierto del Sáhara

Tras la intervención de Cansino sobre los retos que caben asumir para la mejora del sistema de acogida en España, María Zabala presenta el testimonio de **Tateh Lehib Barika**, un joven ingeniero en energías renovables y refugiado saharauí, una 'historia de éxito' donde la educación ha jugado un papel fundamental. El testimonio de Lehib comenzaba así: "Han pasado más de 40 años desde que mi abuela, junto a mi madre y miles de refugiados saharauíes, llegaron a Tinduf, en el suroeste de Argelia, huyendo de la represión y del miedo a la muerte. Mi madre fue herida en el trayecto por los bombardeos. Llegaron a un desierto inhóspito, donde no crece nada y completamente desarraigadas. Fueron las mujeres las que empezaron a construir nuestro hogar partiendo de la nada. Empezaron a organizar el funcionamiento de las escuelas, hospitales y la ayuda humanitaria. Y a organizarse en cinco provincias⁹. Pensando en la promesa de volver a su tierra, los saharauíes vivimos muchos años en jaimas. Más tarde, se construyeron las casas de adobe. Yo nací en una casa de adobe bajo un techo de zinc. **Las condiciones en que vivimos son muy duras.** La temperatura en verano supera los 50 grados centígrados. Las tormentas de arena en el desierto a menudo se lleva el techo de mi casa. Nosotros lo llamamos 'el desierto de los desiertos'. Las condiciones de vida son duras en todos los ámbitos, más allá de los esfuerzos realizados por las autoridades saharauíes en materia de enseñanza para darnos una buena educación. Nuestros padres aportaron, conforme a sus posibilidades, su grano de arena. Y fueron los que nos enseñaron a leer y a escribir a algunos de nosotros. En los campamentos sólo había escuelas de primaria. Teníamos que viajar unos 1.800 kilómetros hacia el interior de Argelia para continuar los estudios de secundaria. Y nos llevábamos cada año nueve meses sin ver a nuestras familias. Algunos de nuestros colegas les ha tocado desplazarse a países lejanos, como Cuba, para continuar los estudios. Te ibas con la edad de 11 años y volvías con 29 ó 30 años".

Lehib, a continuación, describe su trayectoria educativa personal. Realizó estudios de primaria en los campamentos y se trasladó después a Argelia para continuar estudios secundarios. Cuenta como gracias a ACNUR, recibe una beca universitaria y puede estudiar Energías Renovables en la Universidad de Argel. En 2014, se traslada a la universidad de Las Palmas de Gran Canaria, donde gracias a la beca Erasmus Mundus puede realizar un Máster en Eficiencia Energética. Esta oportunidad, como él mismo relata, le proporcionó muchas ideas sobre diseño y arquitectura, especialmente en cómo reducir el calor a partir de ligeros cambios en los materiales y en los diseños de las construcciones. Cuenta que desde pequeño siempre le ha embargado la idea de **poder mejorar las condiciones de vida de su pueblo** y es así cuando empezó en la Universidad a buscar una construcción que resistiese mejor las inclemencias climáticas del desierto.

En 2015, se produjo una inundación en los campamentos saharauíes que destruyó unas 90.000 viviendas. El 60% de estas fueron derrumbadas. Cuenta como una de estas viviendas fue la de su abuela y que este hecho le proporcionó motivación para diseñar construcciones que además del calor y de las tormentas, resistiesen al agua. Empezó a investigar con sus profesores e hizo un hallazgo crucial, el libro de arquitectura titulado *La arquitectura de los pobres*, escrito por el egipcio Hassan Fathy, un arquitecto muy valorado en Egipto. Así fue como comenzó a introducirse en el mundo de la construcción en situaciones adversas como las del desierto del Sahara. Junto con sus profesores añadió algunos cambios en las construcciones y así fue como centró su Trabajo Fin de Máster (TFM) en las **adaptaciones de las vivien-**

9. Los cinco campamentos situados en la provincia argelina de Tinduf llevan por nombre: El Aaiún, Auserd, Smara, Bojador y Dajla, los mismos que tienen las ciudades del Sáhara Occidental ocupadas desde 1975 por Marruecos.

das hasta ahora realizadas para adaptarlas al **clima desértico en los campamentos de refugiados en el suroeste de Argelia**. Al acabar regresó a los campamentos y comenzó a aplicar su proyecto. Empezó a experimentar, y tras algunos intentos infructuosos, se le ocurrió probar con otra línea de construcción. Fue entonces cuando comenzó a recoger botellas de plástico usadas para tratar de rellenarlas con tierra, plantar semillas y crear techos verdes. Las construcciones en los campamentos son casas de adobe con chapa de metal, por eso en verano las casas se convierten en hornos, ya que el metal es uno de los mejores conductores de calor. Sin embargo, la idea de los techos verdes no funcionó en el Sahara, debido a las altas temperaturas que hay durante el día que acaban quemando las plantas.

Así llegó a otra conclusión, utilizar las botellas de plástico, rellenarlas de arena y utilizarlas como 'ladrillos' para construir una vivienda para su abuela que la pudieran resguardar del calor, la tormenta y la lluvia. En este momento, Tateh Lehbib mostró una fotografía de su abuela en el interior de la vivienda que había

construido para ella. He aquí su motivación personal. "En un principio, nadie creía que las botellas de plástico pudieran ayudar a la construcción de casas. Cuando me veían recoger botellas por la calle, me llamaban 'el loco de las botellas'¹⁰. Pero con el tiempo, cuando la vivienda fue tomando forma, la gente comenzó a visitarle y a traerle botellas de plástico, le ayudaban a rellenarlas y a construir con él. Y así fue como terminó la primera construcción. Es una construcción que resiste tanto el agua como el calor, y es de menor coste. Tiene dos techos y entre ellos hay una ventilación de aire. Su forma redonda no deja que los rayos del sol entren directamente, sino de forma inclinada, y eso reduce el calor. Tiene dos ventanas con diferentes alturas para facilitar la circulación del aire. Además, se pueden reutilizar las botellas que van a dar al vertedero con lo que se contribuye a no dañar más el medio ambiente.

Un día recibió una visita por parte de ACNUR en los campamentos de Tinduf. A partir de entonces, se presentó el proyecto al Centro de Innovación en Ginebra y fue seleccionado. Fue así como el ACNUR facilitó la financiación para la construcción de 25 viviendas destinadas a personas mayores y con discapacidad en todos los campamentos. Desde ese momento, Lehbib empieza a realizar campañas de sensibilización en todos los campamentos, en los centros culturales y en las escuelas explicando las ventajas de esta construcción para la mejora de sus vidas.

Y continuó narrando: "Nosotros, ahora, hemos terminado de construir 25 viviendas en los campamentos. Mi sueño es aliviar el sufrimiento de mi país, de mi sociedad. Mi sueño es construir más viviendas, aunque depende en gran parte de la voluntad y de la financiación. Yo he tenido la oportunidad de estudiar, de conseguir dos becas y de terminar mis estudios. Pero en los campamentos hay muchos jóvenes, que son como yo o incluso mejor, y no han tenido la oportunidad de seguir estudiando. Esta construcción, en realidad, mejora nuestra calidad de vida, aunque no es la solución para los refugiados saharauis. **La solución para los refugiados saharauis es volver a su tierra, con dignidad**. Esa esperanza nos acompaña a todos y está grabada en nuestra mente. Algún día, nuestro país, respirará el aire de la libertad y las personas tendrán las oportunidades que se merecen".

Mi sueño es aliviar el sufrimiento de mi país, de mi sociedad. Mi sueño es construir más viviendas, aunque depende en gran parte de la voluntad y de la financiación. Yo he tenido la oportunidad de estudiar, de conseguir dos becas y de terminar mis estudios. Pero en los campamentos hay muchos jóvenes, que son como yo o incluso mejor, y no han tenido la oportunidad de seguir estudiando.

Tateh Lehbib Barika

10. Con el título "El ingeniero "loco" del desierto", publicaron en El País un reportaje sobre su proyecto. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/03/27/actualidad/1490605573_412967.html

La espiral educativa, una educación que transforma

María Zabala, antes de ceder la palabra a la siguiente invitada, destaca que Tateh Lehib es un testimonio impresionante de lo que la educación puede llegar a hacer. A continuación, **Esperanza Zamora**, de La Espiral Educativa (SCA), habló sobre la educación para el desarrollo. Zamora comenzó su intervención declarando que la educación que promueve su cooperativa, creada hace cuatro años en Córdoba, tiene una dimensión muy amplia y se origina en la combinación de la máxima acción-reflexión-acción, siguiendo el paradigma de educación popular de Paulo Freire¹¹. Se trabaja desde la convicción de que **la educación transforma** tanto a las personas como a los entornos, con lo cual estamos irremediablemente obligados a convivir y entendernos. Luego, la educación es necesaria **en un mundo donde no cabemos la mayoría**.

La Espiral Educativa surgió en el contexto de la crisis económica española, cuando la situación laboral era muy precaria. Decidieron validar toda su experiencia como educadores y comenzar a hacer una educación que transforma. Considera interesante buscar los porqués de las cosas y siguiendo esta premisa, Zamora explica por qué se constituyeron en una cooperativa. Después de muchos años trabajando en movimientos sociales, asociaciones educativas u ONGs para el desarrollo, quisieron ser una experiencia nueva dentro del sistema económico y demostrar que, dentro de la economía actual, no sólo cabe el lucro o la rentabilidad, sino que también se puede **contribuir a la economía desde los valores que promueven los movimientos sociales**. Así, se diferencia de este modo en las formas de hacer, es decir, de tomar las decisiones, de organizarse o en la forma de repartir los ingresos.

Esperanza Zamora también destaca la concepción del nombre, *la espiral educativa*, como una forma de destacar que la finalidad es poner en marcha proyectos educativos transformadores, con una concepción de la educación no lineal, ni circular, sino considerando que los procesos educativos se dan en espiral, están en continuo movimiento, están vivos y se dan en diferentes ritmos o velocidades, dependiendo de las personas, transformando todo lo que tocan.

A partir de esta concepción y principios, desarrollan dos proyectos educativos: el primero es una escuela de monitores/as de tiempo libre y animación sociocultural llamada "Momo". Desde la consciencia de la realidad, la gente puede organizarse y participar en la transformación de aquello que se considera injusto o no funciona bien. El segundo es un ciclo formativo de grado superior de integración social.

Llegados a este punto, Zamora describe los elementos que definen la praxis educativa que ofrecen. Se destaca la importancia de que el desarrollo personal es inherente al desarrollo colectivo, **cuanto más grupo hagamos, más ganamos como personas**. En el grupo es donde la persona encuentra sus elementos más humanos. Relacionándonos con los otros es cuando nos conocemos de verdad, **empezamos a mirar más allá de nuestro ombligo** y a mirar juntos por lo común. Se aprenden las habilidades mínimas de convivencia o cómo regular nuestros conflictos. En fin, se aprende todo lo que necesitamos para ser y convivir. Y aunque parezca paradójico, esto ya no se da de forma 'natural' en las personas, sino que hay que trabajarlo. Por eso, añade que ellos trabajan mucho la cohesión y el clima grupal.

Esta experiencia ayuda a identificar el segundo elemento de su práctica educativa, que es definida como **dialógica y negociada**, donde todo se acuerda con el grupo, desde horarios y normas hasta cómo impartir los contenidos para que se adecuen a sus intereses y expectativas, y sirvan para gestionar sus miedos y temores. La metodología de clase está llena de dinámicas grupales y de trabajos en equipo para experimentar realmente qué es el trabajo colectivo, buscando alcanzar un funcionamiento basado en la cooperación que implica inclusividad, reconocimiento de la diver-

11. Según Esperanza Zamora, socia fundadora de La Espiral educativa, "es una cooperativa de educadores y educadoras que [...] arrastra casi dos décadas de experiencias y prácticas educativas acumuladas por los cuatro educadores que la componemos, quienes procedemos de diferentes orientaciones pedagógicas: desde la animación sociocultural hasta la pedagogía del ocio y tiempo libre, pasando por la educación para la paz y el desarrollo". Para más información puede consultarse: <http://laespiraleducativa.org>

sidad y el aprendizaje de las perspectivas de género, intercultural y de distintas capacidades. Además, afirma que en la práctica educativa cotidiana intentan poner a **las personas en el centro** (alumnado, profesores y personas a las que dirigen sus intervenciones, a todos los colectivos en riesgo de exclusión o excluidos de Córdoba entre otros) en lugar de dar importancia a los resultados académicos, el currículum o la rentabilidad. Con la negociación continua, argumenta, se reconocen y se acogen todos los problemas, las diferentes personalidades y las situaciones de partida de los estudiantes, construyendo de forma colectiva el conocimiento a partir de la puesta en común de todas las sabidurías, tanto las de los educadores como las del alumnado.

Otro elemento que define la praxis de La espiral educativa es el **acompañamiento**. Entienden que acompañar a adolescentes y jóvenes es fundamental en estas edades. Porque es difícil centrarse en los estudios, si se está muriendo tu madre, o si tienes una situación familiar complicada o si has roto con tu novio/a. Entonces, añade que es importante acompañar los procesos personales del alumnado, aparte de sus procesos académicos, salvaguardando la autonomía de las personas. Este es un elemento muy importante, la **autonomía**. Comenta que se suelen encontrar con chicos y chicas que tienen externalizadas casi todas sus obligaciones y muchas de sus necesidades. Son los padres los que les hacen la matrícula, por ejemplo, porque no quieren que se queden un año sin hacer nada, o que, si tienen un conflicto algo fuera de lo normal, acuden al juzgado. Y si se ponen tristes, van al médico y **se medican**. Así hay que trabajar también la autonomía, si nos hemos dotado de unas normas colectivas y consensuadas, entonces hay que cumplirlas y si no se hace, pues es la persona que incumple quien tiene que vivir las consecuencias, no es culpa del profesor, ni del compañero, ni de tu madre. Es uno una mismo/a. Y esto, una vez aprendido, se traslada a todas las esferas de la vida.

Por último, la realidad se aborda desde un **sentido crítico**, tratando de aportar perspectivas, autores y teorías que nunca antes habían llegado a las manos, oídos u ojos de los **educandos**. Se refuerza con actividades que animan a los estudiantes a pensar, pidiéndoles opiniones, posiciones, valoraciones o propuestas nuevas. Para pasar de la persona 'criticona' a la persona crítica. Se pasa de la protesta sin argumento y sin base, a la propuesta reflexionada, teorizada, experimentada y con criterio. Asimismo también la autocritica como parte del proceso de experimentación y de búsqueda. Y, explica que como educadores/as, no hay que generar verdades. Hay que ser honestos y por eso los estudiantes saben también cuales son nuestras debilidades, así desde el principio se deja claro que **la educación no es neutral**.

Por tanto, la práctica educativa que proponen se podría resumir en "**mucha experiencia y mucha acción**", ya que **"a andar se aprende andando; a hacer, haciendo; y a transformar se aprende transformando"**. De esta manera la gente interioriza que las cosas pueden cambiar, haciendo cosas y poniéndose en acción. Así el aula se traspasa

Se trabaja desde la convicción de que la educación transforma tanto a las personas como a los entornos, con lo cual estamos irremediabilmente obligados a convivir y entendernos. Luego, la educación es necesaria en un mundo donde no cabemos la mayoría.

La finalidad es poner en marcha proyectos educativos transformadores, con una concepción de la educación no lineal, ni circular, sino considerando que los procesos educativos se dan en espiral, están en continuo movimiento, están vivos y se dan en diferentes ritmos o velocidades, dependiendo de las personas, transformando todo lo que tocan.
Esperanza Zamora

continuamente: yendo a la calle, trabajando con los colectivos, haciendo talleres, yendo a los barrios u organizando jornadas, de manera que la realidad entre. Para todo esto, añade Zamora, es necesaria la participación. Por ello, cuando hacen proyectos desde la metodología de la intervención social, ellos la implementan y evalúan. Cuando se sienten interesados por algún colectivo, realizan campañas de sensibilización, como, por ejemplo, se hizo el año pasado con las personas sin hogar; u organizan las jornadas de inclusión en torno a las personas con autismo en Córdoba o pueden sensibilizar sobre la situación de las personas refugiadas. Por eso se rompe con los elementos que creemos de control, impuestos por el currículum o las leyes.

Terminó su intervención declarando que la **pedagogía crítica y alternativa** no es nada nuevo. Sin embargo, lo novedoso es que se aplique. No se consideran pioneros, pero sí que tienen la firme convicción que esta forma de educar, transforma, tanto a las personas como al entorno en que estas personas intervengan. Y el segundo elemento novedoso es que se intenta aplicar todo esto también de manera interna, en el modo de funcionamiento de la cooperativa, con la convicción de que esta forma de intervenir en lo social es un modo de resistir a la hegemonía cultural del sistema capitalista y generar espacios nuevos con creatividad donde podamos proyectar –o creer vivir en– ese otro mundo por el que estamos luchando, reconoce Zamora.

Sensibilización y educación para el desarrollo en la Universidad de Valladolid

La perspectiva del compromiso de la Universidad con las personas refugiadas la representa, en primera instancia, **Carmen Duce**, responsable de la Oficina de Cooperación de la Universidad de Valladolid (UVA)¹², quien comenzó su intervención agradeciendo la invitación de la Universidad de Málaga. Duce explica someramente el contexto de donde procede, con características bastante especiales. Valladolid es la capital de la región con mismo nombre de Castilla y León. Esta comunidad autónoma es la más extensa de Europa, con más de 200 núcleos rurales y con dos millones de habitantes, de una media de edad de 70 años. Es un territorio muy disperso y envejecido y aunque se ha hecho un gran esfuerzo por la educación, hay poco futuro y la gente más cualificada y formada se marcha. Se van a buscar trabajo en Alemania, Inglaterra, Madrid, Barcelona o en el País Vasco.

En ese contexto, la Universidad de Valladolid tiene unos 20.000 estudiantes repartidos en cuatro campus (Valladolid, Palencia, Segovia y Soria). La Oficina de Cooperación al Desarrollo de la UVA nace en 2007 con unos principios claros y adscritos a las normativas existentes. Como universidad reconocen que su papel fundamental es promover la investigación para el desarrollo, es decir, buscar recursos para los grupos de investigación e investigadores que están aplicando la ciencia para resolver los problemas que nos afectan como Humanidad: desigualdad, pobreza o violencia. En segundo lugar, se centran en la formación, la sensibilización y la educación para el desarrollo, tratando de que ningún estudiante salga de la universidad sin una visión crítica y panorámica de lo que está pasando en el mundo. En tercer lugar, y en relación con la proyección social, tratan de facilitar el voluntariado y el trabajo con ONGs. Pues creen de manera convencida, que es importante aún hoy el papel que puede jugar la **Universidad como facilitadora de redes entre instituciones**, esto es, como un agente que asume la labor de coordinación.

Para explicar en qué momento están ahora, Duce comienza su retrospectiva recordando uno de los hitos que contribuyó a visibilizar el proceso de organización de la sociedad civil en los años 90, como fueron las acampadas por el 0,7%¹³. A partir de aquí, narra como las administraciones públicas incluyeron en sus presupuestos partidas para la

12. Área de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la UVA [en línea]: <https://www.eii.uva.es/webcooperacion/>

13. En 1994, y a nivel nacional, se comenzó a demandar que se destinase el 0,7% del PIB para la ayuda al desarrollo. Este hito se recuerda como un pulso de la ciudadanía hacia las administraciones públicas en pro de la solidaridad y cooperación internacional.

ayuda al desarrollo. Cuando se abre la Oficina de Cooperación en 2007, se estaba en un momento de definición y de debate en la Universidad sobre qué debía –o no– ser la cooperación universitaria al desarrollo. Fue un momento muy interesante. Se creó el Observatorio de la Cooperación universitaria al Desarrollo, que sigue funcionando y que es un espacio en el que nos encontramos las estructuras de cooperación al desarrollo y solidaridad para debatir y marcar criterios de actuación. Se trabajó mucho con la AECID¹⁴ hasta el año 2011, y con la Dirección general de Universidades, de forma muy rigurosa, para definir la internacionalización y la cooperación. También se trabajó con la propia Junta de Castilla y León.

Con la excusa de la crisis, 2007-08, todo el sistema empieza a desmoronarse y a justificarse los recortes. La AECID recorta el 100% del presupuesto destinado a la cooperación universitaria para el desarrollo. Y esto tiene consecuencias, no sólo en la disminución de recursos o en la imposibilidades de poder contratar a personas, sino que en los últimos 5 ó 6 años se ha vuelto a un asistencialismo que creíamos ya superado. Desde la Oficina se ha intentado mantener ciertos criterios, pues como Universidad había que mantener nuestro compromiso, e incluso intentar frenar algunas iniciativas basadas en la buena voluntad de las personas, pero que evitan preguntarse por las causas y consecuencias de nuestra intervención en la realidad. No se puede volver a **estigmatizar** a las personas vulnerables o en riesgo. Entre este y otros factores como el momento de incertidumbre económica que están viviendo como institución, están en un momento de reconfiguración de las relaciones y de toma de decisiones sobre la deriva de la universidad.

Es el momento de hablar, no solamente de pobreza sino de **desigualdad** fundamentalmente, hablar del cambio climático o de la soberanía alimentaria. En definitiva, abordar la realidad más cercana y **romper la dialéctica de ‘ellos’ y ‘nosotros’**, porque ahora nosotros también padecemos esa realidad. Dentro de este contexto de crisis, expone que a pesar de todo, desde el año 2009, la Universidad de Valladolid ha logrado mantener su presupuesto para el fondo de cooperación al desarrollo, volcándose prioritariamente, en apoyar proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo en los cuatro campus de la Universidad con las ONGs, por ejemplo: proyectos de teatro-foro o de sensibilización y difusión de realidades diversas; trabajamos con la Asociación de Amigos del Pueblo Saharaui en la divulgación de –y formación en– su realidad, y apoyamos el programa de Vacaciones en Paz; trabajamos también con la Plataforma de Solidaridad con Palestina y colaboramos en la organización de jornadas dentro de la Universidad. Incluso apoyamos el boicot cultural, por el apartheid de Israel, aun a sabiendas que es un tema espinoso para la universidad.

La AECID recorta el 100% del presupuesto destinado a la cooperación universitaria para el desarrollo. Y esto tiene consecuencias, no sólo en la disminución de recursos o en la imposibilidad de poder contratar a personas, sino que en los últimos 5 ó 6 años se ha vuelto a un asistencialismo que creíamos ya superado. Desde la Oficina se ha intentado mantener ciertos criterios, pues como Universidad había que mantener nuestro compromiso, e incluso intentar frenar algunas iniciativas basadas en la buena voluntad de las personas, pero que evitan preguntarse por las causas y consecuencias de nuestra intervención en la realidad. No se puede volver a estigmatizar a las personas vulnerables o en riesgo o volver a hablar de ‘nosotros’ y ‘ellos’.

Carmen Duce

14. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid>

Desde hace dos años y medio, con el boom mediático creado en torno a las personas refugiadas procedentes de Siria, y a pesar de que llegan pocas personas refugiadas a Valladolid o a Castilla y León en general, **surgió la necesidad de hacer algo desde la Universidad**. Se plantean entonces crear un espacio de coordinación entre la secretaría de asuntos sociales, la Oficina de Cooperación al Desarrollo, la Oficina de Calidad ambiental, el Observatorio de Derechos Humanos y la asociación de voluntariado de la Universidad bajo la coordinación de Relaciones Internacionales, que se constituyó en un comité para realizar acciones puntuales como: charlas, la creación de una bolsa de personas voluntarias, o dar apoyo a Accem, por ejemplo, en la puesta en marcha de una plataforma para el aprendizaje on line de idiomas y ofrecer acompañamiento. Además, realizan acciones puntuales como reuniones grupales de mujeres de origen árabe para aprender a montar en bicicleta y tomar el té. Además, en el marco de un proyecto europeo, que busca trabajar qué imágenes y discursos se manejan en las zonas rurales sobre desigualdad, pobreza y conflictos en el mundo, y plantear una agenda para el desarrollo, también se ha abierto un debate sobre la despoblación de 20 pueblos y la posibilidad de acoger a personas refugiadas.

De modo que Duce concluyó su intervención admitiendo que para trabajar en la educación para el desarrollo, **hay que trabajar con la gente a partir de lo que viven y necesitan**, disponiendo de recursos adecuados y coordinando a todas las estructuras involucradas.

Plan de apoyo a las personas refugiadas de la Universidad de Málaga y las ONGs

A continuación comienza su intervención **José Francisco Murillo**, vicerrector de estudiantes de la Universidad de Málaga, encargado de cerrar la mesa, dando testimonio del compromiso de esta universidad andaluza con la educación de las personas refugiadas. Explica como desde la Universidad de Málaga, se entiende la educación como un proceso de enculturación radicalmente comprometido con los valores de libertad y de justicia social, sin los cuales, no se la puede considerar como educación. Recuerda las lecciones de R.W. Connell, *Escuelas y justicia social*, donde se desarrolla la relación de la educación con la construcción de un **currículum contrahegemónico**, pues el autor insiste en argumentar que si esos procesos educativos, sea en el nivel que sea: en infantil, primaria o la universidad, y desde el ámbito del conocimiento que sea, no están radicalmente comprometidos con la igualdad, con la justicia social, equidad y libertad, se convierten en procesos educativos corruptos, con independencia de que se trabaje con los estratos sociales más o menos favorecidos. De la concepción anteriormente esbozada se desprende la idea de la educación como un **bien público** y así es entendida desde la UMA.

Por eso en su implicación con las personas refugiadas, afirma que hay que ser conscientes de que nos estamos enfrentando al Holocausto del siglo XXI. Se calcula que hay más de 65 millones de personas desplazadas. En Europa, en 2015, 95.000 menores no acompañados pidieron asilo según las estadísticas oficiales. En 2016, Europol desconocía el paradero de 10.000 menores no acompañados. En el Mediterráneo, según datos del 2016, se han contabilizado más de 25.000 muertos, convirtiéndose en la mayor fosa común del mundo. Y Europa, adalid de la democracia y que se vanagloria de ser la precursora del derecho internacional, es la institución que está permitiendo que las personas migrantes tengan que pasar por rutas mortales y vivir constantes atropellos a sus derechos fundamentales. ¿Dónde ha quedado el compromiso de los países europeos en la ayuda a las personas refugiadas? ¿En colocar muros, vallas y concertinas a modo de 'infraestructuras de seguridad'? ¡El eufemismo es magnífico! Europa ha renunciado a hacer algo contra la desigualdad o injusticia social. Parece que hay que asumirla como 'natural'. Por ello, **como sociedad civil, nos toca no mirar hacia otro lado**. Cada uno/a de nosotros/as como personas físicas, desde las instituciones y organizaciones no gubernamentales, debemos hacer algo, principalmente exigiendo a los estados que cumplan el derecho internacional; ése que están incumpliendo gravemente todos los gobiernos democráticos occidentales.

Este planteamiento, según cuenta Murillo, es el que asume la Universidad de Málaga, cuando, en colaboración con una serie de ONGs, crea el **Plan de apoyo a personas refugiadas de la UMA y las ONGs**, una iniciativa única en España. Este plan, reconoce Murillo, sin las indicaciones, participación, experiencias y sabiduría de las ONGs, no habría funcionado. Sigue necesitando mejoras, evidentemente, pero se ha avanzado mucho. A continuación, describe someramente en qué consiste este Plan. La colaboración se lleva a cabo con 20 ONGs en este momento, pero se trabaja de forma más estrecha con las tres que tienen como objetivo fundamental abordar las realidades que afectan a las personas refugiadas, que son Accem¹⁵, CEAR y Cruz Roja¹⁶. Lo primero que se hace es ceder espacios de la universidad –tres despachos– para Accem, CEAR y Cruz Roja, para que la atención a las personas refugiadas pudiera hacerse en un espacio común y coordinar la intervención.

En segundo lugar, se ha tratado de gestionar el acceso a la universidad. Se ha aprobado un protocolo con las ONGs para **facilitar el acceso a la universidad de las personas beneficiarias de la protección internacional**, y se ha encauzado de un modo eficiente las gestiones administrativas y burocráticas para que las personas solicitantes o beneficiarias de asilo retomen o empiecen sus estudios superiores. También se ha conseguido que en la normativa para el traslado de expedientes académicos de la Universidad de Málaga se introduzca la causa de las personas solicitantes de protección internacional. Y con que podamos reconocer, de alguna manera, 30 créditos ECTS en los estudios que cursaban en el país de procedencia, se permita su acceso por causa excepcional. Además, el apoyo de los trabajadores sociales de esta universidad en la tramitación de la documentación necesaria está siendo excelente. Insistiendo en que es fundamental para todos estos procesos la colaboración con las ONGs.

En tercer lugar, se ha organizado un **plan de acogida y acompañamiento**: hay cinco plazas reservadas en la residencia de estudiantes de la UMA, que se está quedando pequeña por lo que se está valorando la posibilidad de alquilar pisos. Mediante los trabajadores sociales se les ayuda a solicitar las becas para el estudio del Ministerio de Educación; si no, pues tenemos las propias de la UMA: ayudas de cohesión social que se han visto fortalecidas para atender a las personas solicitantes de protección internacional, y las becas de emergencia para atender cualquier circunstancia sobrevenida (matrícula, alojamiento o manutención) o de acción rápida.

Si esos procesos educativos no están radicalmente comprometidos con la igualdad, con la justicia social, equidad y libertad, se convierten en procesos educativos corruptos. De la concepción anteriormente esbozada se desprende la idea de la educación como un bien público y así es entendida desde la UMA.

Europa, adalid de la democracia y que se vanagloria de ser la precursora del derecho internacional, es la institución que está permitiendo que las personas migrantes tengan que pasar por rutas mortales y vivir constantes atropellos a sus derechos fundamentales. Europa ha renunciado a hacer algo contra la desigualdad o injusticia social. Parece que hay que asumirla como 'natural'. Por ello, como sociedad civil, nos toca no mirar hacia otro lado.

Francisco Murillo

15. Accem. Disponible en: <http://www.accem.es/>

16. Cruz Roja. Disponible en: <https://ayuda.cruzroja.es/a-quien-ayudamos/>

Por otro lado, están las **ayudas para el aprendizaje del español**. Se han cedido espacios a las tres ONGs antes mencionadas que realizan su curso de español para estas personas. El Centro Internacional de Español también ofrece cursos para perfeccionar el idioma. En cuarto lugar, hay un programa de voluntarios que tiene como fin colaborar en la ayuda a las personas solicitantes de asilo.

Francisco Murillo hizo entonces un inciso para comentar en público que el **voluntariado** sitúa muy bien a la UMA en algunos rankings del sector, mostrando la solidaridad del alumnado de esta Universidad. A continuación sigue narrando las acciones del Plan. Se trabaja mucho en formación y sensibilización. Se vienen haciendo jornadas de **formación del voluntariado** con varias sesiones de trabajo a lo largo del curso y se ha profundizado también en la formación del personal docente e investigador sobre migración y personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional desde un proyecto de innovación pedagógica. Y en dos años se ha desarrollado una ingente cantidad de jornadas, talleres y proyecciones para la sensibilización. Se trabaja para implicar al alumnado en la realidad de las migraciones y personas refugiadas a través de las prácticas curriculares, trabajos fin de grado y trabajos fin de máster. También se están empezando a poner en marcha líneas de investigación.

La intervención del vicerrector de estudiantes de la Universidad de Málaga cerraba esta mesa redonda recuperando la máxima antes expuesta: aunque la educación no nos salva de cometer o participar de la barbarie, ayuda a percibir el compromiso como una manifestación de lo humano y a los individuos como parte del colectivo. Desde el reconocimiento del querer-hacer o pensar-hacer, la **transformación del entorno** y de las personas no sólo es probable, sino posible. Los testimonios aquí transcritos así lo certifican.



© ACNUR / J. Redfe

GÉNERO Y ASILO

JORNADAS EN LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

"Nunca dudes que un pequeño grupo de ciudadanos pensantes y comprometidos pueden cambiar el mundo. De hecho, son los únicos que alguna vez lo han logrado."

Margaret Mead

La última sesión del ciclo de jornadas “El asilo es de todos: movimientos forzosos de población y solidaridad internacional” tuvo lugar en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Córdoba el 15 de marzo de 2018 y el objeto de estudio y análisis propuesto fue la relación entre el desplazamiento forzoso y el género, nacido de la cooperación entre el Comité español de ACNUR y la Cátedra de Estudios de las Mujeres ‘Leonor de Guzmán’ y la Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Córdoba, con el apoyo de la Oficina de ACNUR en España.

La mesa redonda fue presentada por **Rosario Mérida Serrano**, Vicerrectora de Vida Universitaria y Responsabilidad Social; **María Rosal Nadales**, Directora de la Cátedra de Estudios de las Mujeres ‘Leonor de Guzmán’, **Antonio Jesús Rodríguez Hidalgo**, Director de la Cátedra de Cooperación al Desarrollo y **M^a Belén Cuadrado Ortiz** del Área de Sensibilización y Educación para el Desarrollo de la delegación andaluza del Comité español de ACNUR.

La Vicerrectora agradeció a organizadores/as y asistentes su presencia y subrayó la importancia de la visibilización y la potenciación de la cuestión de la igualdad, compromiso que desde su ámbito de actuación ha asumido la Universidad de Córdoba, a través especialmente de la Cátedra “Leonor de Guzmán”, cuya directora, presente en el acto, María Rosal Nadales, detenta la dirección de la misma y de la unidad de igualdad, y que opera igualmente de forma transversal en la puesta en marcha de proyectos de cooperación al desarrollo. Este compromiso ha sido también asumido desde la Cátedra de Cooperación al Desarrollo, representada en la mesa por su Director, Antonio Jesús Rodríguez Hidalgo. Igualmente, subrayó la relevancia y pertinencia de analizar la cuestión de los desplazamientos forzosos desde la perspectiva de género, dada **la interseccionalidad de las discriminaciones que se producen en los supuestos de mujeres desplazadas**, que experimentan una situación de desarraigo y de máxima vulnerabilidad. Por ello, es preciso, para la erradicación de la discriminación, llevar a cabo una labor de sensibilización y de puesta en marcha de diversos métodos de actuación contra la misma. La Vicerrectora apeló finalmente a la audiencia, compuesta por alumnado, profesores/as y miembros de organizaciones sociales, subrayando el doble compromiso que deben adquirir, como ciudadanos y ciudadanas y como educadores. Y finalmente subrayó el **compromiso moral de no permanecer impasible ante el dolor ajeno**, especialmente en el supuesto de las personas refugiadas, en el que se truncan expectativas, derechos, su desarrollo en todos los ámbitos y su dignidad. La sociedad por tanto debe dar un impulso a la actitud de asilo y cobijo y, dentro de sus funciones, la institución universitaria debe dar ejemplo. En el caso de la UCO, ha firmado un convenio con varias ONGs (Asociación Córdoba Acoge, Asociación Accem y Asociación Pro-Inmigrantes de Córdoba-Apic) dentro del ámbito de la responsabilidad social, para la realización de actividades vinculadas a la promoción y apoyo de personas refugiadas, beneficiarias de protección subsidiaria y demandantes de protección internacional. Finalmente, recordó que una acción humilde puede y debe ser “el principio de algo más”.

A continuación tomó la palabra Antonio Jesús Rodríguez Hidalgo, Director de la Cátedra de Cooperación al Desarrollo, que, en primer lugar agradeció la implicación de los organizadores y asistentes al acto y manifestó la satisfacción de participar en el mismo desde su labor de Director de la Cátedra de Cooperación al Desarrollo, subrayando **la importancia de la sensibilización, la formación y la capacitación de futuros profesionales** para que inicien acciones en pro de la ciudadanía global como puesta en marcha de una educación para el desarrollo.

En tercer lugar, Belén Cuadrado Ortiz, responsable del área de sensibilización y educación de ACNUR Comité Español y codirectora de las jornadas, igualmente agradeció el compromiso de la Universidad, de los ponentes y la presencia de los asistentes y expuso la motivación a la que respondía la iniciativa de las jornadas, surgidas en un contexto en el que su tratamiento por parte de algunos medios de comunicación causaba desinformación y que **los foros académicos eran indispensables para un análisis profundo y que aportara soluciones**. El objetivo de las jornadas, por tanto, es crear una ciudadanía activa que devenga en unos comprometidos profesionales del futuro. Y, por lo

que respecta a la temática elegida para presente sesión, se estimó que su inclusión era más que necesaria para visibilizar el tema del género en desplazamientos forzosos.

Cerró la presentación del acto María Rosal Nadales, Directora de la Cátedra de Estudios de las Mujeres 'Leonor de Guzmán', que, tras hacer extensibles los agradecimientos a los y las presentes, indicó que la pertinencia de las jornadas era más que justificada después de la jornada histórica del 8 de marzo, y subrayó **la importancia del estudio científico a través de una perspectiva de género** y de promover y desarrollar los estudios sobre las obras de las mujeres desde una perspectiva interdisciplinar en el campo de la investigación científica y de la docencia. Asimismo, manifestó su orgullo por el alumnado y la alta participación del mismo en las jornadas.

Género y refugio

A continuación, se inició la mesa redonda, moderada por **Eva Menéndez**, Oficial de Protección de la Oficina de ACNUR en España, que enmarcó conceptualmente el objeto de las jornadas y aportó datos que permitían contextualizar el impacto de la cuestión tratada.

En primer lugar, recordó el concepto de refugiado recogido en el art.1 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, figura de protección internacional, haciendo hincapié en los motivos contemplados en el artículo (motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas), la no protección efectiva del país de su nacionalidad o residencia en los casos expresados en el artículo y la persecución o fundados temores de que ésta se produzca, bien por parte de agentes estatales como de terceros no estatales¹. Para su efectivo cumplimiento se crea ACNUR, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados. Según los últimos datos aportados por ACNUR, se estima que nos encontramos con **65,6 millones de desplazados forzosos, de los cuales más de la mitad son mujeres y niñas**, cuyos riesgos a sufrir discriminación, violencia sexual o de género se ven incrementados por su condición de desplazadas forzosas, al haber desaparecido sus redes de apoyo. Por otro lado, tal como se desprende de un informe realizado por Save the Children en una investigación realizada respecto a la situación de las refugiadas menores sirias en Jordania y el Líbano se observó con alarma un alto número de matrimonios concertados infantiles, considerada por parte de las familias de las menores como una medida de salvaguardia, dado que no cuentan con un estatuto jurídico estable, buscando con ello un vínculo con el país receptor y la limitada ayuda humanitaria a la que tenían acceso, situación preocupante dada la reducción y desaparición de los ahorros de los que pudieron disponer. Estos matrimonios han dado también lugar a violaciones de derechos en el país de destino, pues se aprecian, entre otros, efectos negativos en su salud física y mental y violencia de género.

La respuesta de ACNUR a un especial tratamiento a la cuestión de género había sido muy tenue hasta mediados de los ochenta, cuando se adoptan las **Conclusiones del Comité Ejecutivo n.º 54 (XXXIX) Mujeres Refugiadas de 1988**, a partir del cual ACNUR manifiesta su compromiso en la necesidad de empoderamiento a las mujeres, igualdad de derechos, promoción de la igualdad y la necesaria respuesta a la violencia de género y sexual. Igualmente elabora y pone en marcha protocolos para responder y prevenir la violencia de género en los campos de refugiados. Para ello, pone en marcha estrategias integradas en respuesta a la violencia contra las mujeres refugiadas, desarrolladas en coordinación con los sectores salud, jurídico, programas, servicios a la comunidad y de seguridad y mediante asociaciones con ONG, gobiernos, socios colaboradores en la implementación y comunidades de refugiados para que estas

1. Ver texto completo en: http://www.acnur.es/PDF/0005_20120511114519.pdf

estrategias resulten más duraderas, estrategias que incluirán la promoción de un clima de confianza para facilitar, de ser el caso, denuncia; la obligatoriedad de la inscripción y entrega de documentación personal, pertinente para garantizar su seguridad individual, libertad de circulación y acceso a los servicios de primera necesidad; la participación de al menos 50% de mujeres en los comités de coordinación y demás comités de representación; la participación directa e indirecta de las mujeres refugiadas en la administración y distribución de ayuda humanitaria, garantizando, en la medida de lo posible, que sean ellas quienes la gestionen en sus hogares y la entrega de artículos sanitarios para todas las mujeres dentro de los programas de asistencia de ACNUR.

Indicó refiriéndose a la participación en las funciones de distribución de la ayuda que, tal como ha demostrado un estudio de ONU Mujeres cuando corría a cargo de éstas la distribución de alimentos disminuían los niveles de desnutrición de los niños. Asimismo, se establecen una serie de directrices y se ponen en marcha acciones de sensibilización, destacando los 16 Días de activismo contra la violencia de género, que se inicia el 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer para crear conciencia e impulsar un paso hacia la acción. Igualmente, la representante de ACNUR subrayó la importancia que en cuestión de igualdad supone la **activa participación de hombres y niños**, pues actúan como operadores de cambio y, además, muchas veces estos menores suelen ser también objeto de violencia en el ámbito doméstico. Finalmente, puntualizó que **las mujeres no deber ser vistas como personas vulnerables**, pues cuentan con una alta capacidad de resiliencia y son agentes de cambio en sus comunidades.

Ahondando en el trabajo de ACNUR, indicó que actúa desde el **enfoque de género, edad y diversidad**. A finales de la década de los noventa, se aprecia que muchas de sus acciones no llegan a toda la población en igualdad de condiciones (minorías, colectivos), lo cual pone de manifiesto que una parte de la población refugiada resulta invisibilizada. A partir de ahí se tomó conciencia que un objetivo fundamental en la planificación de ACNUR es asegurar que tal planificación se realice contando con todos y todas y sus circunstancias, y por ello se realizan ejercicios participativos para conocer sus opiniones y soluciones, en aras de **situar a la persona en el centro de todas las políticas y estrategias** teniendo en cuenta su diversidad.

En cuanto a la situación de nuestro país, subrayar que han aumentado las llegadas a nuestras costas. De entre estas personas, nos hallamos con un incremento de un 21% de mujeres y menores, siendo un 8% mujeres. Si hacemos una comparativa por nacionalidad, se observa que los países de procedencia son en su mayoría Marruecos y Argelia, mientras que, si se examina la procedencia sólo de las mujeres, los países de procedencia son principalmente Guinea y Costa de Marfil. Por tanto, sólo con ese dato, pueden identificarse ya necesidades específicas. Por otro lado, ACNUR trabaja con las autoridades en costas para proveer de una información adecuada sobre el derecho de asilo, cuya normativa interna se encuentra recogida en la Ley 12/2009. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en la incorporación de la perspectiva de género en materia de asilo. En este sentido, se han formulado algunas propuestas, como la inclusión de **expertos en temas de género y de infancia en las oficinas de asilo, y el establecimiento de protocolos a instructores antes de la toma de decisiones**. Igualmente, se aprecia la necesidad de plazas de acogida y recursos específicos para las víctimas de violencia, así como medidas para lograr una integración adecuada.

Según los últimos datos aportados por ACNUR, se estima que nos encontramos con 65,6 millones de desplazados forzados, de los cuales más de la mitad son mujeres y niñas, cuyos riesgos a sufrir discriminación, violencia sexual o de género se ven incrementados por su condición de desplazadas forzadas, al haber desaparecido sus redes de apoyo.

Eva Menéndez

Mujeres y niñas refugiadas

La primera ponente de la mesa redonda fue **Nuria Arenas-Hidalgo**, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales y Unión Europea y Directora del Centro de Investigación en Migraciones de la Universidad de Huelva, que disertó sobre la cuestión de las niñas y mujeres refugiadas y cómo se ha producido un aumento de solicitudes por motivos de género. En primer lugar, la profesora quiso destacar que estas jornadas se celebran en el contexto de la reivindicación del 8 de marzo y que se suma a otras iniciativas llevadas a cabo en cuestión de igualdad. Sin embargo, especificaba, que si bien nos hallamos en un contexto de mayor sensibilidad social y atención científica a los casos de persecución por motivos de género no sobran tesis doctorales o congresos sobre esta materia, por lo que daba la bienvenida a esta iniciativa del Comité español de ACNUR.

Sin embargo, bien es cierto que, si efectuamos un análisis en perspectiva histórica a nivel global, el cambio es extraordinario. En una primera etapa, se obvió la situación de la mujer en el exilio, y se rechazó expresamente incluir entre los motivos para otorgar el estatus de refugiado el género.

En un segundo periodo, se produce la **feminización de las migraciones**, lo cual hace que se tome más conciencia de la realidad y da un giro en el marco del derecho. Sin embargo, los ordenamientos no dan adecuada respuesta jurídica, que se evidencia, principalmente, en dos aspectos: no se tiene en cuenta las dificultades y las razones que llevan a huir por el hecho de ser mujer y falta de neutralidad a la hora de valorar las solicitudes de ambos sexos. Por esta causa, las escasas solicitudes presentadas por mujeres por motivos de género, o bien eran rechazadas, o bien se les otorgaba una protección temporal (acogida) con menores garantías. Casos de violaciones de derechos humanos como trata, matrimonios forzados, crímenes de honor, violencia de género... eran rechazados. **Las mujeres se convirtieron en la minoría olvidada.**

Con el paso del tiempo y el aumento de las solicitudes, las solicitantes son mayoría, siendo el género el principal motivo de refugio en Canadá. Sin embargo, sigue existiendo una **persecución invisibilizada** y el derecho no termina de acomodarse a una realidad compleja. Nos seguimos encontrando con actos de violencia de proporciones epidémicas (11,2 millones de niños y niñas víctimas de conflictos, 3 millones de niñas sufren MGF –mutilación genital femenina–, 1 de cada 3 es víctima de violencia doméstica o sexual...). A ello se le añade el hecho de que **más del 50% de las víctimas de conflictos son mujeres**. Una matización necesaria en este sentido es que no hay, desafortunadamente, desagregación de datos en lo referente a los menores diferenciando entre niños y niñas. En el caso de la entrada a Europa, se aportó el dato de que el porcentaje de llegada a las costas italianas de mujeres y menores es de un 60%. A esta realidad se le añade el hecho de que se ha experimentado un incremento exponencial de solicitudes de menores no acompañados. Actualmente a nivel mundial nos encontramos con **100 millones de niños y niñas desplazados forzosamente en 68 países**, expuestos, entre otras amenazas, a la trata.

La profesora expuso que una de las mayores preocupaciones concernientes a los desplazamientos forzados es el aumento de la vulnerabilidad tanto en origen, como en tránsito y destino de niñas y mujeres. Además de que en varios casos sufren una **revictimización** en destino.

A la luz de la realidad expuesta, si se examina la normativa y la interpretación de la misma, la primera matización que se debe hacer es que en la Convención de Ginebra de 1951 **se rechazó expresamente incluir el sexo como sexta categoría de motivos** por parte de los redactores del convenio. En lo que respecta a la interpretación de la misma, ésta se ha llevado a cabo desde un punto de vista masculino, sin tener en cuenta las persecuciones específicas a las mujeres y sin valorar los riesgos a los que se enfrentan al realizar actividades que transgreden, a juicio de la sociedad en la que viven, las costumbres, algunas del calibre de la MGF o el matrimonio forzado. Teniendo en cuenta además que la respuesta de las autoridades europeas en ciertos casos ha dejado mucho que desear.

En este sentido, la profesora recordó el caso de Semira Adamu, demandante de asilo nigeriana que huyó de su país para escapar de un matrimonio forzado, a quien se le denegó el asilo en Bélgica y fue deportada el 22 de septiembre de 1998 en un avión comercial, donde comenzó a pedir ayuda a los pasajeros. A ello reaccionó la policía tapándole la boca con almohadas, lo que finalmente causó su muerte por asfixia. Contaba con apenas 20 años. Tres días después, el Ministro de Interior anunció la suspensión temporal de todos los procedimientos de expulsión forzosa programados y presentó su dimisión.

Con respecto a la apreciación de los motivos que llevan a la persecución, nos hallamos con la dificultad añadida de que nuestra sociedad ha sido más proclive a considerar el carácter persecutorio de prácticas ajenas a nuestra cultura como la mutilación genital femenina o el matrimonio forzado, sin embargo, solicitudes de protección internacional basadas en la violencia machista o intrafamiliar o los casos de trata difícilmente consiguen resoluciones positivas. El desafío, por tanto, ya no es incorporar el género, sino hacer una interpretación adecuada y aplicar en toda interpretación esta perspectiva.

Asimismo, existen una serie de dificultades específicas cuando nos encontramos con demandantes de asilo por cuestión de género. En primer lugar, se les exige a las mujeres solicitantes que demuestren que los atentados de los que fueron objeto tienen entidad de persecución; en segundo lugar, al haber sufrido la mujer ya esa violación de sus derechos, causa de la persecución, se ha aludido erróneamente por parte de las autoridades que ya no existe motivo, pues el hecho ya ha ocurrido, sin tener por tanto en cuenta los daños físicos y psicológicos ni la situación de exclusión a la que se verá sometida si regresa al país de origen; en tercer lugar, se exige un criterio de la verosimilitud en la entrevista, con un excesivo empeño en la prueba y falta de conocimientos por parte de las autoridades de la situación en el país de origen de la solicitante, además de que el examen ha de ser individual.

Respecto a la legislación europea y nacional, tanto la Directiva 2011/95/UE, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, como la ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, **identifican género dentro de la categoría de grupo social.**

Por otro lado, la profesora Arenas-Hidalgo realizó la siguiente crítica respecto a la interpretación de la jurisprudencia y la instrucción efectuada por la Oficina de Asilo y Refugio: de sus actuaciones se desprende la relación directa entre la persecución por motivos de género y la pertenencia a determinado grupo social que **renuncia a valorar el trasfondo político de oposición femenina** que aparece como trasfondo de las solicitudes de asilo por motivos de género, ni siquiera se esboza la posibilidad de que estas manifestaciones puedan albergar alguna connotación política. El prototipo de refugiado es alguien con una actitud crítica, convicciones políticas, abierto a llevar una actitud de resistencia contra el orden establecido y que sufre temor a causa de estas actividades. Se trata de un sujeto con una actividad pública.

Sin embargo, en muchos países, éste es un terreno reservado a los hombres. A las mujeres se les ha excluido de la esfera de poder. Las mujeres pueden tener una actitud de resistencia menos prominente, desarrollada en la esfera privada, no obstante, estos casos no se suelen considerar razonables motivos de persecución. La extensión de **la resistencia política femenina se ha subestimado.** Las experiencias de las mujeres son marginalizadas. Por tanto, la visión de la mujer parte de una perspectiva paternalista errónea, quedando relegada únicamente a una posición de víctima, junto con colectivos vulnerables como menores y personas con discapacidad.

Por otra parte, como aspecto positivo, **la normativa ha aceptado que la persecución pueda provenir de un actor no estatal.** Efectivamente, cuando el Estado no actúa ante las persecuciones y ataques de otros actores, éste es

cómplice o tolerante a la misma, permitiendo por ello una percepción de impunidad a los agresores. Sin embargo, respecto al procedimiento, es criticable el excesivo empeño en la prueba indiciaria, como puede apreciarse en los casos que llegan a la Audiencia Nacional y al Tribunal Supremo, apreciándose, además, que en los últimos años ha habido un menor porcentaje de reconocimiento de la condición de refugiadas a mujeres. Cabe también señalar que muchas solicitudes se han resuelto en la fase administrativa. Tanto en la vía judicial como administrativa, en gran parte de los casos no se ha reconocido el estatuto de refugiada, obteniéndose en algunos supuestos, o bien protección subsidiaria, o bien la estancia por razones humanitarias, estatutos menos protegidos. Igualmente es reseñable, volviendo a la carga de la prueba, que, en España, la mayoría de los casos son rechazados porque no resultan creíbles. **Las solicitudes por motivos de género tienen muy difícil superar la prueba de la verosimilitud**, lo que pone de manifiesto el excesivo gravamen y discrecionalidad de estos supuestos.

También en cuanto al procedimiento, hay que hacer una mención especial a las garantías, entre las que se encuentra la exigencia de presencia de entrevistadora y de una intérprete, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 46 de la ley (**principio de trato diferenciado**)². En España, se garantiza el derecho a que las demandantes de protección internacional sean entrevistadas por mujeres si es su deseo, o que dispongan de una intérprete mujer, sin embargo, el mandato del art. 46 de realizar un tratamiento diferenciado debe ir más allá y en algunas sentencias del Tribunal Supremo llama la atención sobre cómo no se garantiza ese derecho.

En último lugar, en lo que respecta al ámbito educativo, **se requiere una mayor formación en las universidades españolas**. En la actualidad, sólo dos cuentan con una asignatura específica

No hay, desafortunadamente, desagregación de datos en lo referente a los menores diferenciando entre niños y niñas. Actualmente a nivel mundial nos encontramos con 100 millones de niños y niñas desplazados forzosamente en 68 países, expuestos, entre otras amenazas, a la trata.

Si se examina la normativa y la interpretación de la misma, la primera matización que se debe hacer es que en la Convención de Ginebra de 1951 se rechazó expresamente incluir el sexo como sexta categoría de motivos por parte de los redactores del convenio.

Solicitudes de protección internacional basadas en la violencia machista o intrafamiliar o los casos de trata difícilmente consiguen resoluciones positivas. El desafío, por tanto, ya no es incorporar el género, sino hacer una interpretación adecuada y aplicar en toda interpretación esta perspectiva.

Nuria Arenas-Hidalgo

2. Artículo 46. Régimen general de protección.

1) En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

2) Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas a las que se refiere el apartado anterior. Asimismo, se dará un tratamiento específico a aquéllas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley.

3) Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

de política europea de asilo y se hace necesaria la presencia de profesionales bien formados para la identificación, acogida y evaluación por impacto de género.

Finalmente, la profesora Nuria Arenas-Hidalgo hizo una serie de apreciaciones respecto a la política europea y nacional en cuanto al asilo. Señaló que en el acuerdo de la UE con Turquía no se establece en sus cláusulas ninguna referencia al impacto de género. Si se examinan las recientes actuaciones, puede concluirse que **el derecho de asilo ha sido puesto en entredicho** y que la respuesta, tanto de la UE como de España ha sido deplorable. En este sentido, no sólo nos encontramos ante la violación del derecho de asilo, sino también de la obligación de cooperación leal del art. 4.3 TUE. Comprobamos con inquietud cómo los estados que enarbolan la bandera de los derechos humanos y suscriben tratados sobre esta materia pueden ser especialmente crueles con la población más vulnerable. Así se ha puesto de manifiesto en varias sentencias del TEDH, como la referente a una menor de Eritrea que pidió asilo en Bélgica, ordenándose en este caso la devolución a Italia, lo cual parece contrario al interés superior del menor o el caso Mublanzila Mayeka y Kanili Mitunga en Bélgica, sobre una menor no acompañada. Las circunstancias del caso son las que siguen: una menor congoleña de cinco años de edad, llamada Tabitha, que trataba de llegar hasta Canadá para reunirse con su madre, refugiada en ese país. Durante dos meses, la niña estuvo detenida, en el mismo aeropuerto de Bruselas, en un centro de tránsito para adultos. Durante todo este tiempo, la menor estuvo separada de sus padres y no recibió ninguna medida de acompañamiento psicológico o de carácter educativo. Finalmente, Tabitha fue expulsada.

Como conclusión final, la profesora Arenas-Hidalgo apeló a una **revalorización del derecho de asilo**, derecho humano universal para todos, en consonancia con las obligaciones internacionales asumidas por la comunidad internacional.

La comunidad LGTBI en situación de desplazamiento forzoso

El siguiente ponente fue **José Díaz Lafuente**, Profesor Doctor de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I y especialista en colectivo LGTBI y refugio, cuya tesis doctoral versó sobre el refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español.

El profesor comenzó destacando que a nivel mundial **las personas pertenecientes al colectivo LGTBI son perseguidas, excluidas, estigmatizadas y discriminadas por expresar libremente su género o sexualidad**, ya que la sociedad imperante o una parte de ella las perciben como amenaza al patriarcado, a la configuración jerárquica y binaria del género y la conformación heteronormativa de las relaciones afectivo-sexuales. Como resultado, muchas se ven obligadas a abandonar sus lugares de origen y a sus seres queridos. Y es en este sentido en el que entra en juego el derecho de asilo, que afecta a distintas ramas del Derecho (Internacional, Administrativo, Procesal y Constitucional). Como representación gráfica de apoyo a la entidad de lo expuesto, el profesor mostró el mapa de ILGA (Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales), fechado en mayo de 2017³, que muestra la situación actual de los derechos de las personas LGTBI. El mapa distingue entre los países donde existe criminalización (72 Estados, entre los que se encuentran Yemen, Arabia Saudí, Eritrea o Sudán, aplicándose en 8 de ellos la pena de muerte), protección (85 Estados, con varios niveles y tipos de protección) y reconocimiento (47 Estados, de entre los cuales sólo 24 reconocen en su legislación el matrimonio para todos). A pesar de los avances en la última década, nos encontramos también con un repunte de movimientos de rechazo a este colectivo, como pudieran ser los movimientos integristas religiosos (algunas iglesias evangélicas en Estados Unidos y el Norte de África, la Iglesia rusa ortodoxa, el islamismo radical, etc).

3. Ver mapa: <http://ilga.org/es/mapas-legislacion-sobre-orientacion-sexual>

Siguiendo el postulado de la filósofa Hannah Arendt (“el derecho a tener derechos”), se ha adoptado una conciencia política que ha llevado a **la protección y el reconocimiento de derechos a las personas LGTBI** que se ha producido en diversas fases: una primera, de despenalización en Europa, que no ha concluido hasta 2014, en el norte de Chipre; una segunda, de reconocimiento de igualdad de carácter formal, y una tercera, con normativa antidiscriminatoria que lleva a la consecución de la igualdad real. Y es ahora cuando se hace más que nunca necesaria una toma de conciencia de que nos encontramos ante atentados contra la dignidad humana y que la protección debe llevarse más allá de nuestras fronteras.

Así, nos encontramos con una serie de desafíos a efectos de reconocimiento, procesales y de garantías. Sin embargo, a juicio del profesor, **el principal desafío se encuentra a nivel terminológico** y, en este sentido, señaló lo acertado de que en la presente mesa redonda sobre género se tratara la cuestión del refugio y asilo por orientación sexual y/o identidad de género y remarcó **la importancia de la aplicación de la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas**.

El profesor se refirió a continuación a las Directrices sobre protección internacional No. 9, relativas a solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967, deben ser leídas conjuntamente con las Directrices del ACNUR sobre protección internacional N° 1, relativas a la persecución por motivos de género y las Directrices del ACNUR sobre protección internacional N° 2: "Pertenencia a un determinado grupo social", así como los Principios de Yogyakarta, sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

Para una mayor precisión terminológica, el profesor definió los conceptos objeto de tratamiento de su exposición. Así, definió **la orientación sexual** como la capacidad de toda persona de sentir atracción emocional, romántica, sexual o afectiva duradera hacia otros, mientras que en el caso de la **identidad de género** nos referimos al concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los sentimientos que esto conlleva; se relaciona con cómo vivimos y sentimos nuestro cuerpo desde la experiencia personal y cómo lo llevamos al ámbito público, es decir, con el resto de las personas. Se trata de la forma individual e interna de vivir el género. En cuanto a la **expresión de género** es “la manifestación externa de los rasgos culturales que permiten identificar a una persona como masculina o femenina conforme a los patrones considerados propios de cada género por una determinada sociedad en un momento histórico determinado”.

Las personas pertenecientes al colectivo LGTBI son perseguidas, excluidas, estigmatizadas y discriminadas por expresar libremente su género o sexualidad, ya que la sociedad imperante o una parte de ella las perciben como amenaza al patriarcado, a la configuración jerárquica y binaria del género y la conformación heteronormativa de las relaciones afectivo-sexuales.

En España se reconocen estos supuestos como causa de persecución, aunque la ley como la directiva europea lo hacen de forma discriminatoria.

En lo que respecta a determinar si existía o no persecución en el país de origen, se requiere evaluar las circunstancias imperantes del país de origen, lo cual puede provocar inseguridad jurídica, pues depende del conocimiento (en muchas ocasiones, deficiente) de la autoridad española.

José Díaz Lafuente

En el caso del colectivo LGTBI, nos encontramos con una serie de **subcategorías** que es preciso saber identificar y conocer. En este sentido, al encontramos dentro de un marco transnacional y multicultural, no todas las personas pueden sentirse plenamente identificadas con estas categorías, por lo que es preciso un ejercicio de individualización, contextualización y examen de las distintas casuísticas, puesto que, además, la orientación sexual puede variar a lo largo de la vida de una persona, por lo que no nos encontramos con categorías inmutables.

Examinando ya los **desafíos** que presentan las solicitudes de asilo fundamentadas en la persecución por orientación sexual y/o identidad de género, existen pocos estudios sobre la presentación de mismas y los resultados de su tramitación, si bien nos hallamos con el caso paradigmático de Canadá como receptor de refugiados por estos motivos. En segundo lugar, se observa que estos solicitantes son objeto de discriminaciones múltiples. En tercer lugar, con respecto a la prueba, se mantienen ciertos estereotipos, como en el caso de las **mujeres lesbianas**, a las que se les exige una excesiva masculinidad y cuyas solicitudes han sido y están siendo muchas veces denegadas por el hecho de tener descendencia.

En cuanto a los **hombres homosexuales**, si bien cuentan con mayor visibilidad, también se enfrentan a dificultades similares derivadas de los estereotipos a la hora del examen de su solicitud. Por lo que respecta a la **transexualidad**, nos encontramos con el colectivo más vulnerable, tal como demuestran los datos y estudios realizados por Transgender Europe. El caso más preocupante es el de Brasil, donde se produjeron 120 asesinatos el año pasado a personas transgénero, al ser consideradas como amenazas. En lo que respecta a su situación como demandante de asilo, se les exige un proceso quirúrgico completo de cambio de género, lo cual resulta abusivo teniendo en cuenta que sólo han podido expresar su sexualidad en entornos seguros. En el caso de la intersexualidad, en África las personas intersexuales son consideradas como entes malignos o casos de brujería.

Atendiendo ya a la regulación jurídica, si bien en España se reconocen estos supuestos como causa de persecución, tanto la ley como la directiva europea lo hacen de forma **discriminatoria**. En el caso de la ley española, la ley 12/2009, nos remite a la categoría de grupo social determinado, lo cual implica una categoría innata e inmutable y que sean percibidos por la sociedad como un único grupo social. Por otro lado, en lo que respecta a determinar si existía o no persecución en el país de origen, se requiere evaluar las circunstancias imperantes del país de origen, lo cual puede provocar inseguridad jurídica, pues depende del conocimiento (en muchas ocasiones, deficiente) de la autoridad española. En muchos casos, además, nos encontramos con denegaciones sistemáticas, al no otorgar el asilo en tanto en cuanto se identifique la orientación o identidad como acto ilícito, lo cual es un supuesto claro de discriminación conforme al artículo 12 de la ley (supuestos de denegación). Por tanto, los solicitantes provenientes de países donde existe criminalización y hubieran sido condenados por sentencia firme por la misma tendrían denegado el asilo. Consiguientemente, la redacción de la norma obedece a la **perpetuación del estereotipo**.

Por otro lado, en la vía judicial, y hasta una STJUE de 7 de noviembre de 2013, se aplicó el llamado **requisito de la discreción**, según el cual no procedía reconocer la condición de refugiado si éste no hubiera adoptado medidas (esto es, no manifestar abiertamente su sexualidad) para evitar la persecución. Tal exigencia, estima el Tribunal, es contraria a la dignidad de la persona, pues **no se puede obligar a ocultar la identidad sexual**.

También en materia de prueba nos encontramos con prácticas vejatorias, como en Reino Unido, hasta 2001, donde se practicaba una prueba del recto anal para determinar la homosexualidad. Sin embargo, tales prácticas están siendo abolidas, y por ello se llevó a cabo un procedimiento por parte de la Comisión Europea en 2014 iniciado por parte de la entonces Comisaria europea de Asuntos de Interior, Cecilia Malmström, respecto a la práctica realizada en la República Checa de test falométricos de verificación, intrusivos y contrarios a la dignidad de la persona en el examen de la solicitud de asilo y refugio por motivos de orientación sexual. Sin embargo, es preciso señalar que

Turquía, país con el que la UE estableció el acuerdo de 18 de marzo de 2016 sobre refugiados, practica análisis del recto anal a los jóvenes que van a incorporarse al servicio militar.

Como conclusión, el profesor Díaz Lafuente indicó que se hace necesario tomar conciencia de que nos encontramos ante un derecho fundamental y personalísimo y así romper con el planteamiento paternalista estatal. Por tanto, no vale con reconocerlo, sino que hay que ir más allá de la concepción androcentrista. En tal sentido, no puede configurarse como una política aislada, sino que hay que realizar un trabajo orgánico y coherente en lo que se refiere al tratamiento de los derechos humanos de carácter efectivo y a nivel universal. Por tanto, es imprescindible exigir la despenalización en un marco de diálogo institucional. No hay que olvidar que más de un 40% de países siguen persiguiendo personas por razón de su orientación sexual o identidad de género y, en ese sentido, **la educación es un factor clave para la lucha contra la discriminación a este colectivo.**

La mutilación genital femenina (MGF)

La tercera intervención en las jornadas corrió a cargo de **Asha Omar Isteeliye**, Fundadora y Directora de 'Save a Girl, Save a Generation', asociación que lucha contra la ablación femenina en España. Esta asociación centra su actividad en la formación en la prevención y erradicación de la MGF desde una perspectiva intercultural y de género. También lucha contra matrimonios forzados y contra la prostitución y la explotación infantil. Dirige su actividad principalmente a profesionales sanitarios y de los ámbitos de la asistencia social y la mediación intercultural y pone en marcha actividades en materia de formación en salud sexual y reproductiva y de sensibilización y concienciación en cuestión de derechos, libertades e igualdad.

La ponente, en primer lugar, aclaró a la audiencia el concepto de **ablación femenina o mutilación genital femenina**, definiéndolo como la eliminación de tejido de cualquier parte de los genitales femeninos por razones culturales, religiosas o cualquier otra sin fundamento médico. La pérdida casi total de sensibilidad es la principal consecuencia para las afectadas, con el añadido trauma psicológico. Hay mujeres que mueren desangradas o por infección en las semanas posteriores a la intervención, que se realiza casi siempre de manera rudimentaria. Pueden producir hemorragias graves y problemas urinarios, y posteriormente causar quistes, infecciones, complicaciones del parto y aumento del riesgo de muerte del recién nacido. Es, en definitiva, un procedimiento que no aporta ningún beneficio a la salud de mujeres y niñas, sino todo lo contrario y se trata de una práctica contraria a los derechos humanos. A continuación, se nos mostró un mapa donde se señalaba las zonas donde se realizaba la MGF⁴.

En la actualidad, más de 200 millones de mujeres y niñas vivas han sido objeto de la MGF en los 30 países de África, Oriente Medio y Asia donde se concentra esta práctica, practicándose en la mayoría de los casos en la infancia. Al contrario de la creencia popular que identifica la cuestión de la MGF como una práctica localizada sólo en África y vinculada a la religión islámica, **se trata de un problema global y debería ser una preocupación global.** Así, hay casos

En la actualidad, más de 200 millones de mujeres y niñas vivas han sido objeto de la MGF en los 30 países de África, Oriente Medio y Asia donde se concentra esta práctica, practicándose en la mayoría de los casos en la infancia. Al contrario de la creencia popular que identifica la cuestión de la MGF como una práctica localizada sólo en África y vinculada a la religión islámica, se trata de un problema global y debería ser una preocupación global.

Asha Omar Isteeliye

4. Más información en: <http://www.mgf.uab.cat/esp/mgf.html>

en Antigua Inglaterra, en Colombia en 2007 o entre los aborígenes australianos y su difusión a todo el mundo mediante la perpetuación de la práctica en comunidades en el exterior.

En el caso concreto de África, en países como Chad, no se extiende a todo el territorio nacional, siendo practicada por algunas etnias. En el caso de Sudáfrica, donde no forma parte de su cultura, también se realiza. En el caso concreto de Kenia, país de origen de la ponente, nos encontramos con una alta inmigración y con los dos campos más grandes de refugiados. El país está compuesto de 48 etnias, de las cuales 21 practican la MGF y, de éstas, 3 son musulmanas.

La mutilación genital femenina se clasifica en **cuatro tipos principales**. El tipo 1 (clitoridectomía), consiste en resección parcial o total del clítoris (órgano pequeño, sensible y eréctil de los genitales femeninos) y, en casos muy infrecuentes, solo del prepucio (pliegue de piel que rodea el clítoris). Ha sido también denominado sunna, término que ha sido erradicado al causar una confusión errónea con la Sunna o Pasos del Profeta y por lo tanto en relación con la tradición islámica. El tipo 2 (excisión), consiste en la resección parcial o total del clítoris y los labios menores (pliegues internos de la vulva), con o sin excisión de los labios mayores (pliegues cutáneos externos de la vulva). El tipo 3 (infibulación), consiste en el estrechamiento de la abertura vaginal, que se sella procediendo a cortar y recolocar los labios menores o mayores, a veces cosiéndolos, con o sin resección del clítoris (clitoridectomía). El tipo 4 comprende todos los demás procedimientos lesivos de los genitales externos con fines no médicos, tales como la perforación, incisión, raspado o cauterización de la zona genital.

El tipo 3 se practica en Mali, Egipto, Somalia y Eritrea y fue el que le practicaron a Asha. A continuación, relató su experiencia personal ante una audiencia que quedó sobrecogida ante su testimonio. Contó cómo, a la edad de 5 años, ella misma, ilusionada porque su familia le había contado que iba a ser un día especial (el día de su purificación), fue a comprar las cuchillas con las que le practicaron la ablación. Ese día está perfectamente grabado en su memoria. Un tiempo después, le anunciaron que iba a casarse con un hombre mayor que ella. En el momento de la noche de bodas, él no pudo penetrar a causa de la ablación que había sufrido, y, en ese momento, una mujer, que se encontraba preparada, la abrió con una cuchilla. Fue, en sus palabras, una violación consentida por ambas familias que habían concertado la unión. Muchas niñas, tras esa traumática experiencia, se suicidaban esa misma noche. Esa noche consiguió estar en otra habitación, pero más tarde descubrió que había quedado embarazada, lo cual fue un jarro de agua fría. En el período de la gestación, en un primer momento no quiso tener al bebé; cuando lo aceptó, al pensar que la criatura no tenía culpa, rezó para que su bebé fuera niño. El día del parto, una vez salió el bebé, la enfermera se le acercó con éste en los brazos, y le dijo: "Felicidades, es una niña". En ese momento, se prometió que esa niña no iba a pasar por lo que ella había pasado. Y esa lucha personal, que comenzó con esa promesa, se ha convertido en **Save a Girl, Save a Generation**.

Trata de seres humanos con fines de explotación sexual

La última ponencia correspondió a **Lucía Salamanca**, abogada del área de Acción Social en proyectos de lucha contra la trata de mujeres en Zona de Conflicto (MZC), ONGD que lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Sus actividades se centran en cooperación internacional y ayuda humanitaria en origen y tránsito, educación para el desarrollo, prevención y sensibilización, investigación y acción social. En toda su actuación y planificación se adopta un enfoque de género.

En este sentido, el objeto específico de su actividad, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual es una de las formas más graves de ejercer la violencia de género. Según datos de Eurostat de 2015, **un 80% de las personas sometidas a trata son mujeres**. Igualmente los datos demuestran que otro tipo de violencias tienen un claro sesgo de género y aludió a que la trata con fines de explotación sexual viene contemplada en el Convenio de Estambul

(Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica) de 2011, como una forma de violencia de género que va más allá de la violencia doméstica como la entendemos en base a la ley 1/2004.

El **Protocolo de Palermo** define la trata como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

En lo que respecta a España, y teniendo presente que los datos no son exactos, pues hay información no accesible, según los datos aportados por la policía y por las ONG, nos encontramos con 66.736 mujeres en nuestro país en situación de trata con fines de explotación sexual y 13.779 han presentado denuncia ante la policía. En Córdoba, donde tiene sede la organización, se presenta un informe semestral, en colaboración con el resto de entidades que conforman la plataforma andaluza Antena Sur contra la trata, que arroja los siguientes datos: el 91,66% de la trata es con fines de prostitución. En su mayoría nos encontramos con mujeres extranjeras, de entre 20-25 años, procedentes de África Subsahariana, Rumanía y Nigeria, aunque se observa un aumento de mujeres provenientes de Costa de Marfil y Camerún. Igualmente se aprecian cada vez más casos de MGF, especialmente de las mujeres del África Subsahariana. Por lo que respecta a las refugiadas, al ponerse en manos de las redes, una vez en Libia se les retiene en edificios donde son objeto de violaciones sistemáticas y otros abusos. Incluso algunas aceptan tener relaciones a cambio de pan y agua.

Como dato positivo, en la provincia de Córdoba se observa que cada vez hay un mayor interés en solicitar protección internacional, lo cual demuestra los avances en cuestión de concienciación, para lo cual una buena labor informativa es esencial. La ponente puso también de manifiesto la existencia de una buena práctica de cara a evitar revictimización en destino, consistente en que parte del relato ofrecido de cara a la denuncia de la trata es tenido en cuenta en la evaluación de la solicitud de protección internacional. Por otro lado, expresó la necesidad de una **mayor sensibilización entre los profesionales de la Administración de Justicia y del ámbito sanitario**, subrayando la mala práctica en materia de MGF, en el que se han encontrado con casos de denegación de los informes médicos de exploración.

La trata con fines de explotación sexual viene contemplada en el Convenio de Estambul (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica) de 2011, como una forma de violencia de género que va más allá de la violencia doméstica como la entendemos en base a la ley 1/2004.

Nos encontramos con 66.736 mujeres en nuestro país en situación de trata con fines de explotación sexual y 13.779 han presentado denuncia ante la policía.

Por lo que respecta a las refugiadas, al ponerse en manos de las redes, una vez en Libia se les retiene en edificios donde son objeto de violaciones sistemáticas y otros abusos. Incluso algunas aceptan tener relaciones a cambio de pan y agua.

Lucía Salamanca

En colaboración con la Oficina de ACNUR en España



**UNHCR
ACNUR**
La Agencia de la ONU para los Refugiados

Avda. General Perón, 32-2º
28020 Madrid
Tel: +34 915 563 649
spama@unhcr.org
www.acnur.es

Financiado por:



JUNTA DE ANDALUCÍA

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

El Comité español de ACNUR se compromete a reconocer, reafirmar, promover y garantizar la plena realización de la equidad de género como una característica inalienable e indivisible de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. La promoción sistemática de este principio con resultados medibles es esencial para garantizar la protección y las soluciones duraderas para las personas de todas las edades y orígenes que son objetivo de la organización.