

3.- DERECHO AL ASILO, LA NACIONALIDAD Y EL EMPADRONAMIENTO



DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

3.- Derecho al asilo, la nacionalidad y el empadronamiento

3.1.- El derecho al asilo y la protección internacional.

3.1.1.- Incumplimientos de España a la obligación de respetar el derecho al asilo y la protección internacional.

3.2.- El derecho a la nacionalidad.

3.1.1.- Brechas en el acceso al derecho a la nacionalidad

3.3.- El derecho a empadronarse.

3.1.1.- Brechas en el acceso al derecho a empadronarse.

Repertorio de propuestas desde el colectivo migrante.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

INTRODUCCIÓN

Los Derechos Civiles y Políticos

forman parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) y son **interdependientes, indivisibles e imprescindibles** para que las mujeres en movimiento puedan disfrutar de una vida en **dignidad, libertad e igualdad**.

Los Derechos civiles incluyen el derecho a la **vida**, la **integridad** física, moral y mental, la **seguridad**, la **igualdad** y la **no discriminación** en todas sus formas, así como el derecho a la **libertad**, incluida la de opinión y conciencia, palabra y expresión, religión, prensa, reunión, asociación y manifestación.

También incluyen el derecho de las mujeres en movimiento a sentirse **seguras** en su vida cotidiana y **no ser detenidas** arbitrariamente y, en el caso de haber sido privadas de libertad, a ser tratadas humanamente y con el respeto debido, así como al asilo, al matrimonio y a fundar una **familia**.

Los **Derechos Políticos** incluyen el derecho a la **tutela judicial efectiva** (abogado, intérprete, juicio imparcial, debido proceso) a la **verdad, justicia y reparación**, a la **participación democrática** y a la **información**, transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

INTRODUCCIÓN

TODOS
LOS SERES
HUMANOS
NACEN LIBRES
E IGUALES EN
DIGNIDAD Y
DERECHOS

En este tercer módulo (dosier) de la publicación “[Mujeres en Movimiento: Diálogos en torno a las brechas de DDHH que afrontan](#)” nos proponemos ahondar en las principales brechas que afrontan las mujeres en movimiento residentes en Madrid en sus derechos civiles y políticos. Al igual que los otros dos módulos (dosieres) parte de los “diálogos de (y con) Mujeres en Movimiento” que, en el marco de la investigación de la que deriva esta obra¹, mantuvieron cincuenta y una mujeres de diferentes nacionalidades, edades, estatutos migratorios, situaciones socioeconómicas, etc².

A través de su conversación³, dichas mujeres identificaron, en el caso de los derechos civiles y políticos, cuáles son las principales vulneraciones que afronta en su derecho a la participación ciudadana y a la protesta pacífica, esto es, a la reunión, asociación y manifestación, así como a la libertad de conciencia, religión, opinión y expresión. Se indagó, asimismo, sobre cuáles son las principales brechas en las obligaciones del estado español, incluida la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y el Ayuntamiento de Madrid, en relación con su derecho “a tener papeles”, esto, es al empadronamiento, asilo, a la nacionalidad, a la reagrupación familiar, etc.

Sin embargo, si hay algo que sobresale en (y atraviesa) los testimonios de todas las mujeres en movimiento residentes en Madrid que han participado en esta investigación, es el impacto, o mejor dicho, los múltiples impactos que, en sus vidas cotidianas, tiene la actual política migratoria española. Dicha política se caracteriza, desde hace treinta años, por la “producción legal de la irregularidad” (Jaramillo, et al. 2020:66), esto es, por la (re)producción de un andamiaje político-administrativo cuyo discurso gira en torno a un (re)trato “excepcional y securitizado” de las personas migrantes y, en especial, de aquellas que son ubicadas por ese mismo andamiaje en una situación de “irregularidad” (Ruiz-Giménez, 2017). Se trata, asimismo, de un andamiaje que (re)produce unas prácticas político-administrativas y policiales entre las que destacan la construcción de fronteras “duras” (en la Frontera Sur) y “blandas” (en el caso de Madrid, la de Barajas), la práctica sistemática y cotidiana de redadas por perfil racial, prohibidas por el derecho internacional de derechos humanos, el “dispositivo de deportación”, así como el cierre en la práctica de casi todos los canales legales de acceso o regularización.

1 - Dicha investigación se enmarca dentro del proyecto “Mujeres en Movimiento y su derecho a una vida libre de violencia y discriminación: Recomendaciones para una política madrileña con enfoque DDHH-Género-Interseccionalidad”, un proyecto financiado por el Ayuntamiento de Madrid llevado a cabo, de forma colaborativa, por el Grupo de Estudios Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (GERI-UAM) y tres entidades de la sociedad civil con una larga trayectoria de defensa de los DDHH de las MeM: la Red de Mujeres Latinoamericanas, Alianza por la Solidaridad y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI). El equipo está formado de investigación por Helia Isabel del Rosa (AIETI), Erika Marlene Sarmiento Castiblanco y Edith Espinosa (Red Latinas), Julissa Jáuregui (Alianza por la Solidaridad) y por parte del GERI, Lucrecia Rubio Grundell, Gloria Cuesta Noguerales, Natalia Valdés del Toro, Rebeca Giménez González, Ángela Irazo y, como investigadora principal, Itziar Ruiz-Giménez (GERI). Para más información sobre el proyecto, véase aquí.

2 - Para más información sobre los perfiles de las mujeres participantes en el proyecto, véase la infografía, disponible aquí.

3 - En concreto, este Diálogo se celebró durante el III taller dedicado a los derechos civiles y políticos, celebrado el 24 de abril del 2021 en el espacio municipal de Medialab, en el cual se utilizó, para facilitar la conversación entre las mujeres en movimiento, la metodología de grupos de discusión y herramientas de participación que fueron adaptadas específicamente para este taller y su temática, esto es, desde un enfoque de DDHH-Género e Interseccionalidad. Para más información sobre la metodología empleada, véase el anexo metodológico en la web del proyecto.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



Ambos aspectos, discurso y prácticas, de esa política de “producción legal, política y económica” de la irregularidad (re)producen una fuerte estratificación racial de la sociedad española (y madrileña) que no sólo afecta a las mujeres migrantes residentes en Madrid en situación de irregularidad, si no también a quienes tienen permisos de residencia, obtienen el asilo o se nacionalizan. Afecta, igualmente, a muchas mujeres y niñas (y hombres y niños)

con nacionalidad española, debido a su color de piel, origen étnico, nacional, pertenencia a una confesión religiosa minoritaria, y en especial, el islam y un largo etcétera. Todas ellas han visto cotidianamente los impactos en sus derechos de esa “producción legal de la irregularidad” y generándoles “sentimientos de inseguridad, miedo, inestabilidad, inferioridad, pérdida de identidad, baja autoestima y desarraigo” (Lizama, 2017:3). Les impide disfrutar de todos sus derechos, el derecho a una vida libre de violencia y discriminación en todas sus formas, de sus derechos económicos, sociales y culturales y de sus derechos civiles y políticos. Y, en especial, del derecho de toda persona, incluidas las mujeres en movimiento residentes en Madrid, a **sentirse segura** y protegidas en su casa, familia, lugar de trabajo, en el espacio público, los lugares de ocio, en el metro, plazas y calles de su ciudad o, incluso cuando acude a las autoridades policiales y judiciales en busca de verdad, justicia y reparación.

Sin embargo, como se muestra en estas páginas, queda un largo camino para que esos derechos se hagan realidad y, sobre todo, para que la actual política migratoria española respete sus obligaciones internacionales con la legislación internacional de Derechos Humanos. Una legislación que entiende que todas las mujeres en movimiento residentes en Madrid tienen derecho a tener derechos y, en concreto, aquellos en los que se detiene este módulo (dossier), los derechos civiles y políticos. Así lo ha reiterado en numerosas ocasiones, el Comité de Derechos Humanos que, en su Observación General nº 18, sobre la No discriminación y en su Observación General nº 35 sobre la libertad y seguridad personales, exhorta a los estados (incluida España) a garantizar la igualdad de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) ratificado por España en 1997.

Pero antes de mostrar cuáles son las brechas existentes en relación con esos derechos, y al igual que en la introducción de los otros dos módulos (dossier) nos detendremos un momento en algunos conceptos claves de esta investigación, si bien es cierto que su análisis más detallado se encuentra en otros lugares⁴:

4 - Véase, por ejemplo, el artículo de divulgación del proyecto o el anexo metodológico a estos dossieres, disponibles ambos en la web del proyecto.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



¿Qué es el enfoque de DDHH?

Identificar las principales vulneraciones de todos los derechos humanos de las MeM, mostrando su indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Analizar el grado de cumplimiento de España de sus obligaciones de respetar/proteger y hacer efectivos de cada uno de esos DDHH.

Evaluar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad, sostenibilidad de las políticas públicas que afectan a esos derechos y cuál ha sido la participación de las MeM en ellas.

Evaluar como las autoridades estatales (como titulares de obligaciones) tratan a todas las personas, incluidas las MeM, no como usuarios/beneficiarios sino como titulares de DDHH

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Ser diferente no es un problema



El problema es ser tratado diferente

¿Qué son los enfoques de Género e Interseccionalidad?

ENfoque de
Género

- ▶ Identificar las diferencias en los roles y las tareas que realizan las mujeres y los hombres, así como las asimetrías e inequidades en la forma en que se relacionan
- ▶ Identificar las causas que las producen para formular medidas que contribuyan a superar las brechas sociales producidas por esas desigualdades de género.
- ▶ Contribuir a lograr relaciones de género equitativas y justas a través de medidas que derriben las barreras que impiden ese logro y/o que fomenten acciones que incentiven y potencien la igualdad, incluido a través de medidas temporales, específicas (medidas de acción positiva)

(Texto)

- ▶ Identificar cómo (¿y por qué causas?) se interrelaciona el **género, la clase, el origen étnico, religioso, nacional (extranjero, migrante, refugiado), el color de piel, la edad (infancia, adolescencia, personas mayores), la discapacidad o diversidad funcional**, etc., creando, nutriendo y modificando las relaciones políticas, sociales, económicas, culturales de una sociedad y que, entrelazadas y entremezcladas, generan discriminaciones cruzadas, dinámicas y contextualizadas, en la vida cotidiana de gran parte de la ciudadanía que habita el municipio.
- ▶ Adoptar "soluciones integrales" en TODAS las políticas públicas que atiendan a la complejidad de esas interrelaciones, cambiantes y dinámicas,

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

¿Cuáles son las principales obligaciones de España desde el enfoque de DDHH?

Obligaciones jurídicas internacionales de España con los derechos civiles y políticos de las MeM

Obligación de RESPETAR

Abstenerse de realizar actos que vulneren los derechos civiles y políticos y el principio de no discriminación.

Obligación de PROTEGER

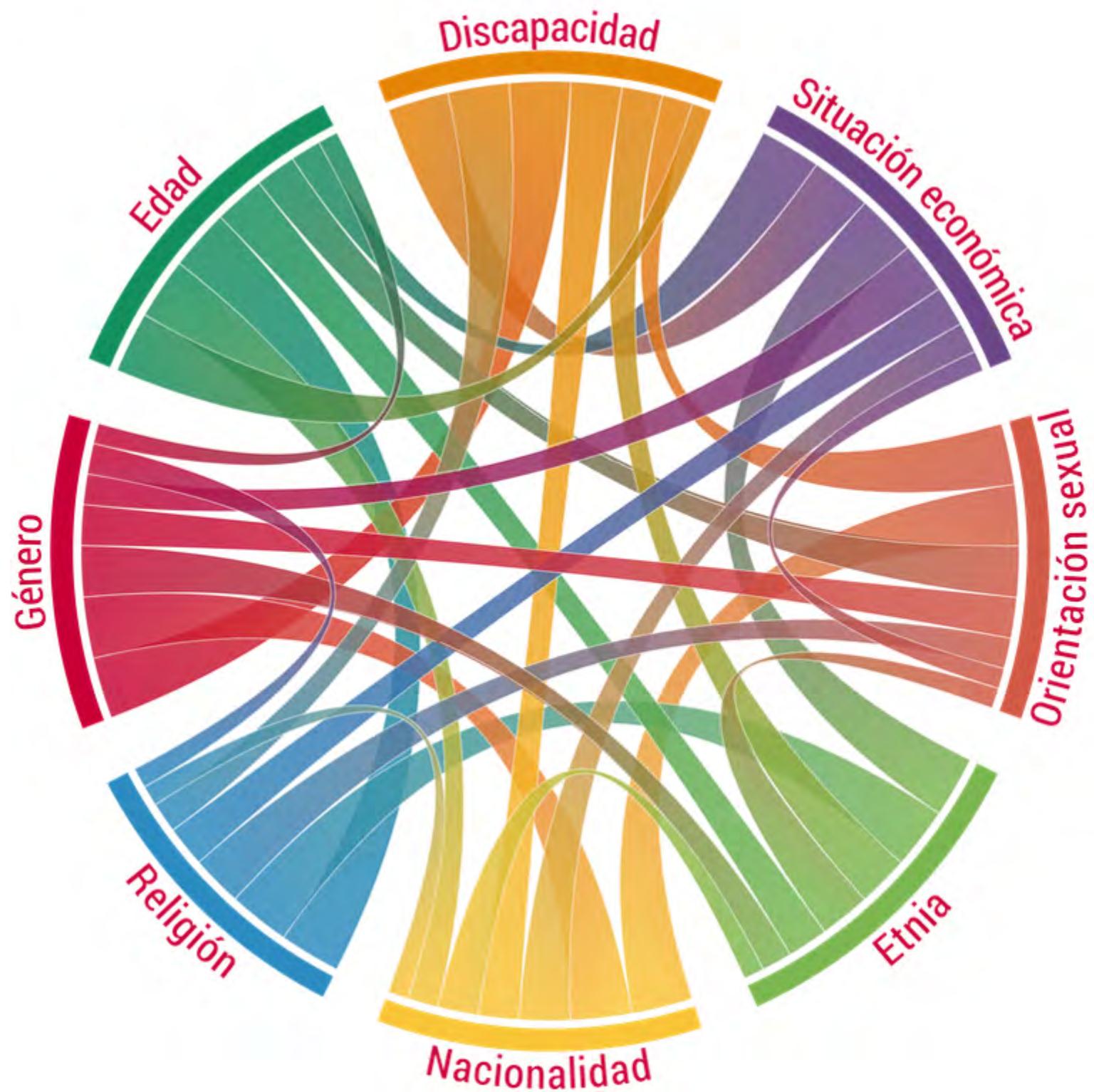
Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir los abusos a los derechos civiles y políticos cometidos por particulares, empresas, etc.

Obligación de REALIZAR/HACER EFECTIVOS

Adoptar todas las medidas apropiadas necesarias (hasta el máximo de recursos disponibles) para hacer efectivos esos derechos



DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.- DERECHO AL ASILO, LA NACIONALIDAD Y EL EMPADRONAMIENTO.

Todas las personas que habitan en Madrid,
incluidas las mujeres en movimiento
que se hayan visto obligadas a huir de su lugar de origen o residencia,
a causa de un conflicto armado, violencia y/o persecución
tienen derecho al **asilo** y
a obtener **protección frente a la no devolución**,
así como a disfrutar de todos los derechos que les reconoce la legislación internacional
de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Todas las personas que habitan en Madrid,
incluidas las mujeres en movimiento,
tienen **derecho a la nacionalidad** y a no verse privada arbitrariamente de su nacionalidad ni
del derecho a cambiarla, tal y como establece el artículo 15 DUDH y el artículo.
Asimismo, tienen **derecho a acceder a**
la nacionalidad española en los términos establecidos por la normativa nacional.
La nacionalidad es un elemento fundamental pues otorga la protección del estado y la
posibilidad de ejercer sus derechos conforme a las normas jurídicas del mismo.

Todas las personas que habitan en Madrid,
incluidas las mujeres en movimiento
tienen **derecho a empadronarse** y, así,
poder acceder al disfrute efectivo de otros derechos
(salud, educación, ayudas sociales, etc.).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

TESTIMONIO:

“Yo pedí asilo solo para mí y el policía me dijo que con mi historia (VG) también tenía que ser para mis dos hijas. Yo le dije que la mayor no puede ir a Perú porque tengo miedo de que el papá les haga algo. Mi hija llegó conmigo y cumplió aquí 18 años... Hace un mes a ella le ha llegado que le están negando el asilo, a pesar que en Perú me han aceptado una denuncia, hice denuncia de abandono de hogar, agresión y amenaza, cuando me vengo acá por miedo, y a ella le dicen que, al menos en Perú, me ha hecho valer porque me han aceptado la denuncia, pero no sirve de nada porque ya llevo en esto tres años; ya no quiero ni sacar cita, porque me van a decir que no, y me dicen que para regularizar necesito un contrato, pero por horas no me van a hacer un contrato. Son trabas y trabas y ¿dónde pido ayuda?, porque lo del asilo esta negado y no sé qué va a pasar conmigo.”

(E., peruana)

Toda persona, con independencia de su nacionalidad, tiene derecho a buscar protección fuera de su país cuando su vida, integridad física o libertad estén en peligro y sea refugiada, esto es, tenga fundados temores de ser perseguida por su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social como, por ejemplo, serían las mujeres que huyen de persecución en base a su género, orientación sexual o identidad de género¹¹⁷.

Según el Derecho Internacional, toda persona tiene derecho a no ser devuelta al país en el que sufre persecución, así como a obtener protección y disfrutar de sus derechos sin discriminación alguna¹¹⁸. Un derecho, el del asilo, consagrado en el artículo 14 de la DUDH¹¹⁹ y desarrollado por varias normas internacionales, entre otras, la Convención del Estatuto del Refugiado Político de 1951 (Convención de Ginebra), su Protocolo de 1967 (Protocolo de Nueva York) o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2007.

El derecho al asilo también se reconoce en la Constitución Española -CE-, en su artículo 134, desarrollado posteriormente a través de varias leyes, la última, la Ley 12/2009. Sin embargo, dicha ley, que incorporaba la normativa de la UE¹²⁰, supuso “un retroceso en derechos” para las personas refugiadas y solicitantes de asilo (AI, 2016: 9)¹²¹. Asimismo, su posterior implementación ha supuesto toda una carrera de obstáculos para las mujeres que buscan protección internacional en España¹²²: primero, para llegar y solicitarla; segundo, para disfrutar de un proceso con garantías; y, tercero, para conseguir el disfrute pleno de sus derechos como refugiadas o beneficiarias de protección internacional.

Pero antes, un apunte sobre la imposibilidad de saber con exactitud cuantas mujeres refugiadas o solicitantes de asilo residen en Madrid. Según Rubio & Ruiz-Giménez (2021: 37) podrían ser en torno a 8.087. Aunque las estadísticas oficiales del Ministerio de Interior, de manera agregada, recogen el dato del número total de solicitudes presentadas por mujeres en toda España, no están desagregadas, por lo que no se sabe ni cuantas viven en Madrid ni de qué países vienen (su nacionalidad) o su edad. Tampoco se conoce, de forma desagregada, cuáles son los motivos de persecución alegados para, así, poder conocer, por ejemplo, cuántas huyen por persecución política, étnica, religiosa, y cuántas por persecución de género, orientación sexual, identidad de género, etc.

117 - Sobre la larga lucha del movimiento feminista y del colectivo de personas Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales (LGBTI) para lograr la inclusión de estos dos motivos de persecución en la legislación internacional de las personas refugiadas, véase Ruiz-Giménez (2017:151-52).

118 - En España, la protección internacional se otorga a las personas refugiadas, a los beneficiarios de protección internacional, a los desplazados en caso de afluencia masiva y a los y las apátridas”.

119 - El artículo 14 de la DUDH dice “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él, en cualquier país(...). 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”.

120 - La LO 12/2009 de 30 de octubre, regulada del derecho de asilo y de la protección internacional, modificaba la anterior ley, la LO 9/1994 de 19 de mayo que, a su vez, modificaba la LO 5/1984 de 26 de marzo. La reforma del 2009 viene motivada por la necesidad de incorporar al ordenamiento español, la normativa europea de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de DDHH.

121 - Véase [aquí](#), las preocupaciones sobre la ley planteadas por Amnistía Internacional.

122 - No se recoge información relativa a las mujeres apátridas que serían aquellas quienes no son consideradas nacionales de ningún país y reúnan los requisitos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, firmada y ratificada por España. Este estatuto recogido en el artículo 34 de la LO 4/2000, de 11 de enero, se ha desarrollado en el RD 865/2001/ de 20 de julio.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

3.1.1.- INCUMPLIMIENTOS DE ESPAÑA EN LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Ausencia en muchos ayuntamientos de políticas garanticen el pluralismo religioso.

- ▶ Tras tres décadas iniciales de políticas de “puertas abiertas” para que las personas migrantes vinieran a Europa y contribuyeran con su trabajo y cuidados a su reconstrucción y desarrollo, a partir de mediados de los años ochenta, los gobiernos europeos (tanto conservadores como socialdemócratas) introdujeron fuertes restricciones al derecho al asilo: cierre de canales legales, visados, multas a compañías transportistas, procedimientos acelerados en frontera, recorte de derechos, detenciones en centros de internamiento, redadas con perfiles raciales, etc. (Ruiz-Giménez, 2017: 150).

Con sus impactos en los tránsitos migratorios por vía marítima.

- ▶ Dichas políticas han impedido a cientos de miles de personas viajar a Europa a través de rutas legales y seguras, obligándolas, por el contrario, a transitar por rutas peligrosas que, cada año, se han cobrado la vida de miles de personas cuando intentan llegar a las fronteras europeas y, en el caso de España, a su Frontera Sur (Ceuta, Melilla, Islas Canarias o las costas andaluzas).

□ Desde el 2014, habrían **muerto** más de **15.000 personas** en el Mediterráneo, según el proyecto [Migrantes Desaparecidos](#), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), siendo “la ruta (migratoria) más peligrosa del mundo”.

- Se estima que, en los primeros seis meses del 2021, otras 1.300 personas perdían la vida, intentando llegar a Europa, más del doble que durante el primer semestre del 2020 (CEAR)¹²³.

- En el 2020, más de **500 personas** perdieron la vida en su viaje hasta las Islas Canarias, duplicando las cifras del 2019, con 210 muertes.

- ▶ La respuesta de los gobernantes europeos ante esta tragedia ha sido reforzar el cierre de las vías legales y seguras, endureciendo su política de visados, fortificando sus fronteras y militarizando el mar Mediterráneo, en el que llevan años incumpliendo, de forma sistemática, su obligación internacional de rescatar a quienes están en peligro en alta mar.

123 - Datos extraídos de su [web](#), (fecha de consulta 25 de julio del 2021).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ❑ Como señalan ACNUR y la OIM, “[salvar vidas no es opcional](#)” sino una obligación, al igual que lo es “no obstaculizar o criminalizar a las organizaciones humanitarias que lo hacen”¹²⁴.
- ▶ A pesar de todas esas restricciones, las personas en movimiento han seguido viajando por esas peligrosas rutas marítimas. Se estima que, en los últimos cinco años, han llegado a España a través de rutas marítimas **181.719 personas**, muchas procedentes en su mayoría del África Occidental (M. Interior, 2020¹²⁵). Se calcula que, en el 2020, en torno al 8% de las personas que llegaron por vía marítima eran mujeres (CEAR, 2021:7).
- ❑ En el 2021 y hasta el 14 de septiembre de 2021, han llegado por vía marítima un total de 22.564 migrantes a España (M. Interior, 2021)¹²⁶.
- ▶ En el caso de las **Islas Canarias**, tras años de escasas llegadas, la ruta marítima se reactivaba a partir de septiembre del 2019. A pesar de que, en los meses de marzo y abril, se frenaron las llegadas debido al cierre de fronteras en los países africanos, los cuatro meses siguientes se producía un significativo repunte y a finales del 2020, habían llegado **23.000 personas**.
- ▶ La falta de respuesta adecuada por parte de las autoridades españolas ha provocado una nueva “crisis de derechos humanos”, en las Islas: macrocampamentos improvisados y saturados, noches a la intemperie, condiciones de precariedad (frio y hambre), conflictos en los campos, protestas vecinales, falta de asistencia letrada e intérprete adecuada, etc. (CEAR; 2021: 95).
- ❑ Frente a esa situación surgía, por un lado, una importante red vecinal y ciudadana para acompañar a las personas africanas en la defensa de sus derechos y, por otro, el Defensor del Pueblo y diversas ONGs ([AI](#), [Human Rights Watch](#)) solicitaban el cierre inmediato del campamento.
- ▶ Otra de las medidas más cuestionadas de esta última “crisis” en Canarias ha sido la instrucción emitida por la fiscalía de las Palmas de **separar a las hijas e hijos** (incluidos bebés de pocos días o semanas) de sus madres y familiares para hacerles las pruebas de ADN, separaciones que, en ocasiones, duraron más de un mes, y que provocaron “un dolor inmenso” y unas consecuencias de imposible reparación” (CEAR; 2021: 95).
- ❑ Tanto la separación de las familias como el retraso de las pruebas de ADN no son una novedad de la “crisis” Canaria, sino una constante en los informes anuales del Defensor del Pueblo “quién sigue con preocupación esta situación desde el 2013”¹²⁷.

124 - En los últimos años y en especial tras la aprobación de la directiva europea 2002/90/CE que permite sancionar a quienes sin ánimo de lucro ayuden a las personas en movimiento, son varios los gobiernos que han sancionado y criminalizado a las organizaciones humanitarias que se dedican al rescate en alta mar o a quienes ayudan a las personas en movimiento a cruzar las fronteras europeas (Ruiz-Giménez, 2017:158)

125 - Ministerio del Interior, [Informe quinquenal sobre inmigración irregular](#). Los datos desagregados de cada año, según el M. Interior fueron 5.312 personas en el 2015, 8.162 (2016), 21.971 (2017), 57.498 (2018), 26.103 (2019) y 40.106 (2020).

126 - Ministerio del Interior (2021): [Informe quinquenal sobre inmigración irregular 2021](#): datos acumulados del 1 de enero al 29 de agosto.

127 - Véase la ficha sobre el derecho de las niñas y niños en movimiento a una vida libre de violencia y discriminación.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Y sus impactos en otras rutas migratorias igual de mortíferas.

- ▶ Al peligro de las rutas marítimas se añade el que viven miles de personas que atraviesan el desierto del Sáhara o los múltiples espacios fronterizos existentes a lo largo de las rutas migratorias terrestres en África, Oriente Medio, Asia o Europa del Este. En esos mortíferos espacios, muchas personas en movimiento y, de forma desproporcionada las mujeres y las niñas, se ven expuestas al acoso, la explotación y la **violencia sexual** por parte de redes de tráfico y/o de trata de personas con fines de explotación (sexual o laboral), así como también al acoso y la violencia de agentes de seguridad estatales encargados del control migratorio (CEAR-Euskadi, 2017, [Women's Link](#)).
 - ❑ Muchas de esas personas emprenden esos **peligrosos viajes** debido a la imposibilidad de viajar en avión a causa de las restrictivas políticas de visados de la UE, entre otras, la exigencia del controvertido visado aeroportuario en los aeropuertos europeos (incluido el de Barajas) a personas en tránsito procedentes de determinados países, incluidos aquellos con graves conflictos armados. Un visado cuya exigencia España además amplía a países como Costa Marfil, Mali, Siria, Yemen, etc., y desde hace unas semanas a Haití¹²⁸.
- ▶ A pesar de que la legislación española, incluida tras la reforma del 2009, reconoce el derecho a pedir asilo en embajadas y consulados españoles, el gobierno español lleva once años sin aprobar el reglamento que debía desarrollar el procedimiento para ello, negándose a tramitar, por ese motivo, las solicitudes presentadas en esos lugares.
 - ❑ El 15 de octubre del 2020, el Tribunal Supremo rechazaba esta postura del gobierno español y reconocía el derecho a pedir asilo en las representaciones diplomáticas españolas, así como el de las personas solicitantes de asilo a pedir el traslado legal a España con el objetivo de poder formalizar su solicitud¹²⁹.
- ▶ Ante esta trágica situación, la respuesta europea y española no ha sido la apertura de **vías migratorias legales y seguras**, sino insistir en su enfoque securitizado, reforzando la militarización de sus fronteras exteriores y externalizando el control migratorio hacia terceros países (Marruecos, Mauritania, Libia, Turquía, etc.) para que sean ellos quienes, con fondos europeos, impidan la llegada de personas en movimiento, incluido refugiadas y solicitantes de asilo, a España y Europa).
 - ❑ Este enfoque fue adoptado por el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero en la mal llamada "crisis de los cayucos" del 2006, un enfoque que tuvo impactos políticos, socioeconómicos y culturales diversos en los países africanos por los que discurren las rutas migratorias, así como en España y la UE, destacando por su contribución al "fuerte repunte xenófobo y nacionalista que convierten a las personas en movimiento en chivos expiatorios de ciertos males o problemas sociales" (Ruiz-Giménez, 2017: 158, GEA, 2020, 2021).

128 - Además del listado de países a cuyos nacionales la UE exige este tipo de visados, el gobierno español exige el visado de tránsito a las personas nacionales de Camerún, Costa de Marfil, Cuba, Djibuti, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, India, Liberia, Malí, República del Congo, Sierra Leona, Siria, Togo, Yemen, o Palestina. Para más información oficial sobre esta medida, véase la web del MAEC.

129 - Sentencia ADMINISTRATIVO Nº1327/2020, Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, Rec 4989/2019 de 15 de octubre de 2020.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ Ese enfoque securitizado de la migración ha impulsado, asimismo, uno de los nichos más beneficiosos del actual mercado capitalista, la **industria del control migratorio**. Un negocio que canaliza millones de euros de las y los contribuyentes europeos, incluida la población en movimiento, desviando los menguantes fondos dedicados a otras políticas (educación, sanidad, ayudas sociales, lucha contra la violencia de género o el racismo, etc.), incluidas las políticas de asilo y acogida.
 - Un floreciente negocio en el que operan gobernantes europeos, ministerios de defensa e interior, agencias europeas de seguridad (entre otras la Agencia Europea de Guardia Costera y Fronteriza, antes **FRONTEX**, que ha visto cuadruplicar sus fondos en los últimos años¹³⁰ y que en junio del 2021, era denunciada por malversación de fondos por el Tribunal Europeo de Cuentas¹³¹), así como múltiples actores económicos (empresas armamentísticas, de cibervigilancia y drones, navales, de alambradas, concertinas o material antidisturbios, de seguridad privada, etc.) con estrechos vínculos políticos y económicos entre ellos y con una enorme capacidad de influir y determinar la política europea (Ruiz-Giménez, 2017:157, Akkerman, 2016).
 - En España, según la fundación [PorCausa](#) (2020 8-10), entre el 2014-2019, la industria del control migratorio obtuvo 660.7 millones de euros de fondos públicos, la mayoría (un 66,9%) a través de adjudicaciones sin concurso público, destinándose en un 83,5% a “perímetros fronterizos”, un 14,8% a los procesos de detención y expulsión y un 1,7% a acogida e integración. Dicha industria está formada fundamentalmente por 10 multinacionales, entre ellas, las principales industrias armamentísticas españolas, así como compañías como Repsol, Ferrovial, el Corte Inglés, Grupo ACS; Eulen, Telefónica, etc.
- ▶ Este enfoque securitizado y la apuesta europea por no abrir vías legales y seguras tiene consecuencias demoledoras en las vidas de las mujeres y hombres en movimiento, incluidas las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo. No sólo las aboca a enfrentar cotidianamente una mayor exposición a diferentes manifestaciones de la violencia de género, incluida la violencia sexual y la trata con fines de explotación (Ruiz-Giménez 2017:157), si no que les impide disfrutar de su derecho a no ser devueltas a un lugar donde pueden sufrir violaciones de DDHH, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de prácticas de neo-refoulement (Gabrielli, 2017:146, Hyndman & Mountz, 2008)¹³².
- ▶ Desde las ONGs¹³³ y, sobre todo, el colectivo migrante organizado, se han llevado a cabo múltiples iniciativas contra estas políticas migratorias: entre otras, la Caravana Abriendo Fronteras, la iniciativa Welcome Refugees, manifestaciones multitudinarias como la del 18 de febrero del 2017 en Barcelona, iniciativas municipales o ciudadanas de acogida, exigiendo entre otras que:

130 - La agencia europea dedicada al control migratorio se creaba en el 2004 y pasaba de un presupuesto de 19 millones de euros en el 2006 a 460 millones de euros en el 2020. Además en el nuevo marco financiero plurianual de la UE se duplica su presupuesto anual que pasará a ser de 900 millones de euros.

131 - El demoledor informe del Tribunal de Cuentas denuncia que la agencia gasta millones sin auditar y que raramente analiza su desempeño o el impacto de sus actividades. Véase el informe aquí. Otras instituciones europeas como el Parlamento Europeo o la Defensoría del Pueblo también han abierto investigaciones sobre esta agencia europea.

132 - El principio de *Non Refoulement* es una norma imperativa del derecho internacional que prohíbe devolver a una persona a un país donde pueda ser perseguido o pueda sufrir violaciones de derechos humanos.

133 - Organizaciones como [CEAR](#), [Human Rights Watch](#), [Amnistía Internacional](#) publican periódicamente informes denunciando las violaciones de derechos humanos que afrontan las personas refugiadas y solicitantes que intentan entrar por la frontera sur española.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ❑ Los gobiernos europeos (incluido el español) habiliten canales legales y seguros para que las personas refugiadas y necesitadas de protección internacional puedan viajar, por ejemplo, con visas humanitarias y/o facilitando que puedan pedir asilo en embajadas o consulados.
 - ❑ Los gobiernos europeos (incluido el español) abran (o extiendan) otras vías seguras tales como programas de reasentamiento o de reubicación, así como, por ejemplo, flexibilizando los requisitos para la reagrupación familiar.
 - ❑ La UE y sus estados miembros abandonen ese enfoque securitizado y adopten uno que priorice los DDHH de las mujeres y hombres en movimiento, incluido el derecho al asilo (GEA, 2020 y 2021).
- ▶ Estas iniciativas han despertado un importante corriente de empatía y solidaridad por parte de sectores importantes de la sociedad española y europea, como reflejaba una encuesta de Amnistía Internacional del 2017, en la que el 80% de los y las encuestadas se declaraba dispuesta a acoger a personas refugiadas (Ruiz-Giménez, 2017: 158).
- ▶ Esta empatía y solidaridad de sectores de la sociedad española se ha puesto recientemente de manifiesto ante la actual crisis en Afganistán, apoyando la iniciativa del gobierno español de acoger a cerca de 2.000 personas afganas que habían trabajado durante años para la Unión Europea, la OTAN y otras organizaciones internacionales en su país de origen. El gobierno español se ofrecía, asimismo, a servir como un “centro de recepción” inicial para más personas para su posterior recepción por parte de otros países de la UE.

Un sistema de asilo al borde del colapso.

- ▶ Aunque España ha recibido, durante décadas, un número de solicitudes de protección internacional muy inferior al resto de países europeos, en los últimos seis años, la tendencia se invertía, hasta el punto de que, en el 2020, se convertía (con 88.762 solicitudes) en el tercer país europeo con más solicitudes, tras Alemania (105.833) y Francia (89.290) (OAR, 2021:9).
- ▶ Este incremento progresivo se inicia en el 2013 y se agudiza a partir del 2015 con la (mal)¹³⁴ llamada “crisis de refugiados” y el aumento de llegadas marítimas por el Mediterráneo. En el 2019, España alcanza “la máxima entrada de solicitudes registradas hasta la fecha (118.446), más que el doble (...) (que) el 2018 (...) y 46 veces la del 2013” (OAR, 2021:8).

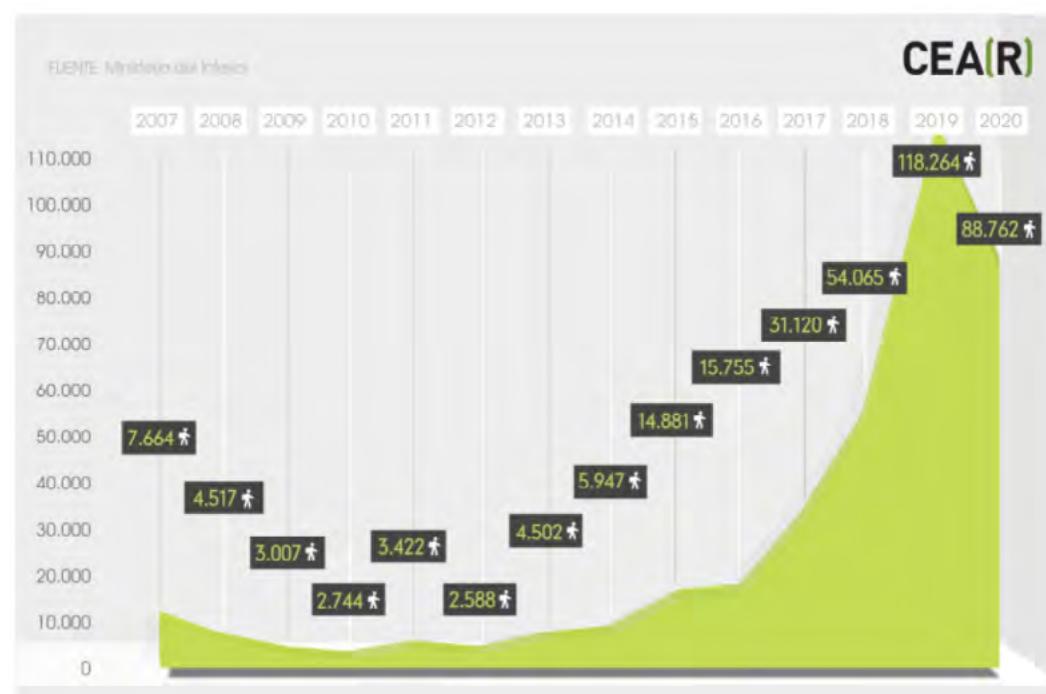
¹³⁴ - Las autoras de esta monografía discrepan de que se pueda denominar “crisis de los refugiados” a lo que ocurrió en el año 2015, al considerar que más bien fue una “crisis de derechos humanos” (Ruiz-Giménez, 2015).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- La inmensa mayoría de las solicitudes de asilo no han sido, sin embargo, en la mediática “Frontera Sur”, sino en puestos fronterizos habilitados (en especial, el aeropuerto de Barajas) y sobre todo, en el territorio español. De hecho, sólo el 3% de las solicitudes de asilo se realizan fuera del territorio español, y sólo el 0,1% (128 solicitudes) en misiones diplomáticas, lo que evidencia la ausencia de vías legales y seguras (CEAR, 2021:67).
- ▶ Sin embargo, en el 2020 se producía una reducción de casi un 25% del número de solicitudes respecto al 2019, provocada por el cierre de fronteras, lo que supuso que no hubiera apenas solicitudes durante los meses de marzo a junio (CEAR, 2021: 60).

Tabla 8: Evolución de solicitantes de asilo en España



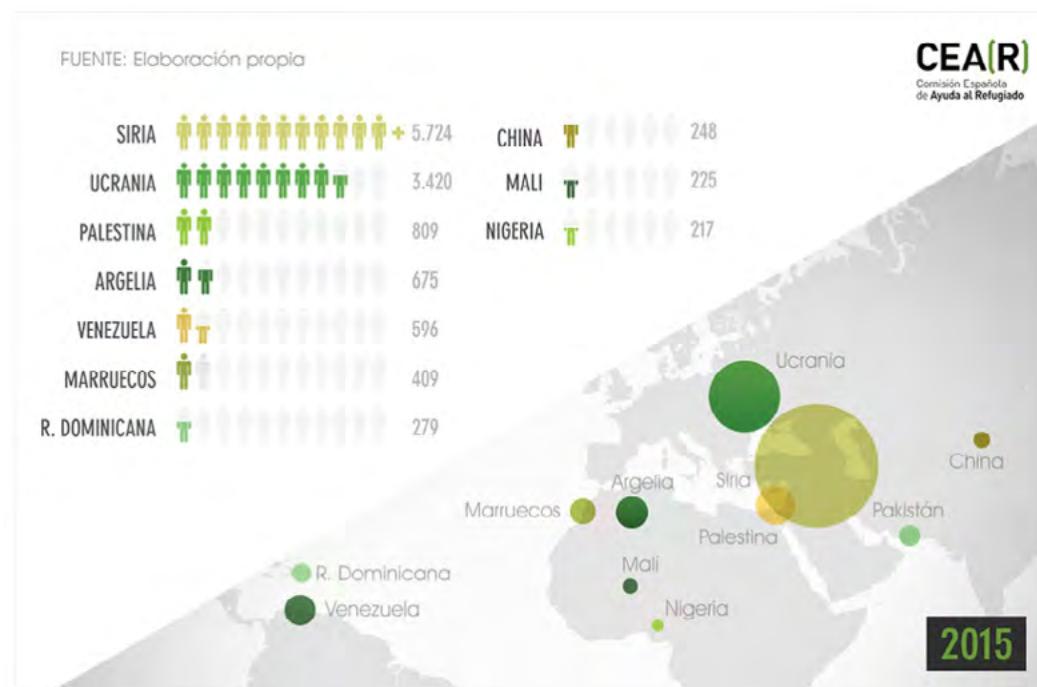
- ▶ El *sostenido aumento de las solicitudes* de asilo habría sido, según el gobierno español, la principal causa que ha tensionado el sistema de asilo español (OAR, 2021). Sin embargo, para algunas ONGS, la crisis del sistema responde, más bien, a una falta de previsión y de voluntad política de responder de forma adecuada a dicho incremento. En nuestra opinión, se debe, en realidad, a la voluntad política, activa y consciente, del gobierno español de “inducir” dicha crisis para, así, legitimar su enfoque securitizado y la adopción de medidas temporales para responder a una supuesta situación “incontrolada” de llegada masiva de solicitantes de protección internacional con el objetivo, no declarado, de desincentivar a que pidan asilo en España (Ruiz-Giménez, 2017: 146).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ En paralelo al aumento de solicitudes se ha producido un *cambio radical* en el *perfil de las y los solicitantes*. En el año 2012 era mayormente africano, pasando a provenir del conflicto sirio o de Asia central (Afganistán, Irak) en los años 2015-16, para, en los últimos cinco años, convertirse España “en el principal destino de los flujos latinoamericanos” (OAR, 2021: 10).
 - Se trata de “un modelo singular”, diferente al del resto de países europeos ya que, por ejemplo, las principales nacionalidades en Alemania son la siria y afgana y, en Francia, la haitiana y africanas (OAR, 2021:10).
- ▶ En el año 2020, aunque se tramitaron solicitudes de 111 nacionalidades distintas, el 87,4% fueron latinoamericanas, como se muestra a continuación.

Tabla 9: Número de solicitudes de asilo en España, en el 2020, por nacionalidad, 2020



Fuente: web masquecifras.org (CEAR)

- ▶ **41.719 mujeres y niñas** han solicitado asilo en España en el 2020, lo que supone el 47% de las solicitudes. Por edades, casi el 50% de las personas solicitantes tiene entre 18 y 34 años, el 30% entre 35 y 64 años (28.144) y el 15% entre 0 y 13 (12.944) (OAR, 2021), si bien los datos no están desagregados por sexo.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ Durante el primer semestre del 2021, según el [Ministerio de Interior](#), se han presentado **35.728 solicitudes** de asilo, en su mayoría de personas con edades entre los 18 y 34 años (20.769), entre 35-64 años (9.686), entre 0-13 años (3.699), entre 14-17 (905) y con más de 65 años (669). De todas ellas, el **32,34% han sido mujeres** y un 67,66% hombres.
 - ❑ Los principales países de origen han sido Venezuela (6.488 solicitudes), Colombia (5.427), Marruecos (4.212), Mali (3.334) y Senegal (2.418).
 - ❑ **6.711 personas** son las que se han solicitado asilo en la **CAM**.
- ▶ El importante y sostenido incremento de solicitudes desde el 2012 no ha ido acompañado, sin embargo, de una “adecuada respuesta de las autoridades españolas” (AI, 2016: 4), generándose una situación de **cuasi colapso administrativo** especialmente a partir del 2015.
- ▶ Entre el 2015 y el 2020, se han producido **demoras excesivas** en la formalización de las solicitudes de asilo, con tiempos de espera de entre 5-8 meses (AI, 2016: 23, Garcés 2019: 3), impidiendo a miles de mujeres, hombres, niñas y niños acceder al programa de acogida, así como a la documentación oficial como solicitante de asilo, esencial para protegerles frente a la expulsión y devolución a su país de origen¹³⁵.
- ▶ Además, se han generado crecientes **demoras** en la tramitación de las solicitudes de asilo por parte de la Subdirección General de Protección Internacional y/o la Oficina de Asilo y Refugio (SGPI/OAR), excediendo con creces los plazos legales previstos, lo que ha motivado que el Defensor del Pueblo, haya recordado, en varias ocasiones, la obligación legal de resolverlas en no más de seis meses¹³⁶.
- ▶ Para afrontar esa situación de colapso, en el año 2016, el Ministerio de interior adoptaba medidas excepcionales “multiplicando prácticamente por cinco el número de puestos de trabajo originales existentes” (OAR, 2021: 8)¹³⁷. Sin embargo, al finalizarse los contratos del personal interino contratado en noviembre del 2018, el **colapso** se agudizó, fijándose las citas previas para formalizar las solicitudes “al cabo de más de un año” (Garcés, 2019: 3).
- ▶ La situación ha mejorado un poco en los últimos dos años con el segundo “**plan de choque**” adoptado por el gobierno en el 2019 por el que han entrado casi 200 personas más en la OAR¹³⁸. En el año siguiente, el 2020, “por primera vez en su historia”, la OAR resolvía más expedientes que solicitudes recibía (OAR, 2021: 8) y, multiplicando por nueve su capacidad, presentaba **116.567** propuestas de resolución ante el órgano administrativo decisorio, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), lo que supone un 86,2% más que en el 2019, (OAR, 2021: 9)

135 - Desde hace años, a la hora de pedir asilo en territorio es necesario solicitar una cita a través de la [web](#) del ministerio, considerando que sólo se formaliza dicha solicitud cuando se realiza la entrevista inicial por parte de un funcionario de policía.

136 - Véase, por ejemplo, [aquí](#) la queja recogida en la web del defensor de un solicitante que formalizó su solicitud el 16 de diciembre del 2011 y se resolvió el 10 de junio del 2015, 4 años y medio después.

137 - Con 54 puestos funcionarios y 7 laborales.

138 - El presupuesto de la OAR se aumentaba un 165,9% (Garcés, 2019:4)

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

▶ Sin embargo, esta agilidad debería ir acompañada de “la calidad en toda la instrucción y el cumplimiento de la exigencia de un **estudio individualizado**” (CEAR, 2021: 69), así como del resto de los estándares internacionales relativos a un proceso de asilo justo.

□ En este sentido, el Defensor del pueblo (2016: 27) resaltaba como la oferta pública del 2016 no exigía formación especializada en protección internacional y DDHH, tal y como establece la legislación internacional y europea.

▶ A pesar de todo ello, a finales del 2020, quedaban pendientes sin resolver **94.528 solicitudes** de asilo (OAR 2021: 35), entre ellas, “23.735 de personas originarias de Colombia y 19.065 de Venezuela” según CEAR (2021: 68). Siguen produciéndose, además, demoras excesivas en la renovación de los documentos que acreditan la condición de solicitante de asilo, lo que dificulta sobremanera su vida cotidiana.

Un sistema de asilo que, en muchas ocasiones, discrimina por nacionalidad..

▶ Una de las mayores disfunciones del sistema de asilo español a lo largo de las últimas tres décadas, ha sido la utilización de **criterios políticos** (nacionales) a la hora de examinar las solicitudes de asilo. Se argumenta que las y los solicitantes de ciertas nacionalidades son “migrantes económicos” que “abusan del asilo”, en base a una (incorrecta) reinterpretación de quienes son las “personas refugiadas”, al considerar que, por provenir de países considerados “seguros”, no tendrían derecho a pedir asilo (Ruiz-Giménez, 2017: 153).

▶ A pesar de que esta narrativa contraviene la Convención de Ginebra de 1951, que prohíbe la discriminación por nacionalidad, el concepto de “**país seguro**” se incorporó, a mediados de los noventa, en la normativa europea a propuesta del gobierno español liderado por entonces por José María Aznar¹³⁹. Con el argumento de que no había vulneraciones de DDHH en Europa, se acordó restringir al máximo el derecho de las y los ciudadanos europeos a pedir asilo.

□ Un argumento altamente cuestionable y, más, en el actual contexto de “crisis de los DDHH” en Europa: entre otras, la creciente represión de la protesta, la penalización de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, el racismo institucional generalizado contra la población migrante y las minorías étnicas y religiosas (pueblo gitano, musulmanes, afrodescendientes, judíos, etc.) (Ruiz-Giménez, 2017).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

La discriminación por nacionalidad de personas procedentes de países no europeos.

- ▶ A pesar de tratarse de una narrativa contraria a la legislación internacional, los conceptos de “país seguro” y “tercer país seguro” han sido muy utilizados en Europa en las últimas décadas.
 - ❑ El primero, por ejemplo, se utilizó durante los años 2015-2016 para etiquetar como “refugiadas” a quienes huían del conflicto sirio y rechazar que hubiera personas en peligro de sufrir persecución en otros países como Afganistán, Irak, Nigeria, Somalia, Mali, Sudán” (Ruiz-Giménez, 2017: 153).
 - ❑ El segundo ha servido, por ejemplo, al gobierno español para no otorgar protección a quienes, huyendo de persecución, han transitado por un tercer país, considerado “seguro”, al sostener que tenía que haber pedido protección allí.
 - ❑ El problema de esta narrativa es doble: por un lado, ninguno de los dos conceptos encuentra fácil acomodo en la Convención de Ginebra de 1951 y, en el segundo caso, los criterios para identificar que “terceros países” son “seguros” son muy cuestionables.
 - ❑ Son numerosas las ocasiones en la que se ha devuelto a las personas solicitantes de asilo a países que no han firmado dicha Convención o lo han hecho con reservas (Turquía) o que, de facto, no la cumplen, no tienen procesos de asilo justos o incumplen el principio de no devolución (Marruecos, Mauritania, Libia, etc.), norma imperativa del derecho internacional que impide devolver a una persona directa (o indirectamente) a un país donde puede estar en peligro. Por ello, cuando España (u otro país europeo) utiliza estos conceptos para denegar una solicitud y devolver (directa o indirectamente) a una persona solicitante de asilo a un país donde puede sufrir vulneraciones de DDHH o persecución, estaría vulnerando sus derechos humanos.
- ▶ En el contexto español, esta narrativa ha servido, en segundo lugar, para sostener públicamente que las personas del **África** subsahariana que llegan por vía marítima a su **Frontera Sur**, vienen de países seguros (de origen o de tránsito), por lo que son “migrantes económicos” y no huyen de persecución. Sin embargo, son muchas las personas africanas que provienen de países con graves conflictos armados o donde existe un riesgo real de que sufran persecución, incluido por género, orientación sexual o identidad de género.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

□ El Comité de DDHH de Naciones Unidas ha mostrado su preocupación por los informes que dan cuenta de casos de solicitantes de asilo no sirios a los que se les **niega** el acceso a las oficinas de asilo en Ceuta y Melilla¹⁴⁰. En el mismo sentido, se han manifestado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, 2016)¹⁴¹, el Representante especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre migración y refugio (2018) o el Grupo Europeo de Expertas en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (GREVIO), alertando de los “obstáculos que encuentran las mujeres y hombres de países subsaharianos para acceder al paso fronterizo de Bebi-Enzar y, posteriormente, para solicitar protección internacional. Como resultado, las mujeres, menores y otras personas con necesidades específicas de protección, recurren crecientemente al crimen organizado y a otras redes para entrar a dichos enclaves por vía marítima, lo cual solo aumenta su vulnerabilidad”. Por ello, Grevio señala “la necesidad de defender el derecho de asilo para todos, incluidas las mujeres y niñas de países subsaharianos que a menudo huyen de graves conflictos y violencia de género y, por tanto, necesitan urgentemente apoyo y protección” (GREVIO, 2020: 289).

- ▶ En tercer lugar, esta narrativa contribuye a la recreación, durante más de tres décadas, de un espacio fronterizo fuertemente militarizado en Ceuta y Melilla, donde las fuerzas de seguridad españolas y marroquíes han llevado a cabo numerosas **devoluciones en caliente** que, como veremos más adelante, vulneran el derecho a la seguridad¹⁴², así como el derecho a pedir asilo.
- ▶ Son múltiples los mecanismos internacionales de DDHH que, durante décadas, han alertado de la ilegalidad de dichas devoluciones que, con mucha frecuencia, se producen en dichos espacios fronterizos¹⁴³. Así lo entendió, por ejemplo, el Tribunal Europeo de DDHH, en su sentencia de 3 de octubre del 2017, al declararlas contrarias al Convenio Europeo de DDHH.
- ▶ Sin embargo, en una **polémica sentencia** posterior, de febrero del 2020, revertía su postura anterior, argumentando que las personas que intentaron saltar las vallas fronterizas podían haber entrado por un puesto fronterizo oficial o haber solicitado protección internacional en ese puesto o en la embajada española (o consulado) en Marruecos. Al no hacerlo, la expulsión sumaria “habría sido consecuencia de su propia conducta”¹⁴⁴.

140 - En sus Observaciones finales del Comité de DDHH sobre el sexto informe periódico de España del 2015, párrafo 18.

141 - En su informe sobre España de mayo del 2016 (DOC ONU, CERD/C/ESP/CO/21-23, parr. 28, cuando recomienda asegurar que las tramitaciones se resuelven sin discriminación por origen étnico o nacional.

142 - Debido al uso excesivo de fuerza por los agentes del estado, a los malos tratos, a la omisión del deber de asistencia médica, etc. Véase la ficha sobre el derecho a la seguridad.

143 - Véase, por ejemplo, las Observaciones finales del Comité de DDHH sobre el sexto informe periódico de España del 2015 en cuyo párrafo 18 muestra su preocupación por las expulsiones en caliente, por el amparo legal en la Ley de Seguridad Ciudadana y por que dichas expulsiones se realizan sin las garantías suficientes para que se respete el principio de no devolución.

144 - En febrero del 2020, la gran sala del TEDH, dictaba una sentencia que respaldaba la actuación de la Guardia Civil en 2014 en una devolución en caliente, a pesar de una sentencia anterior del 2017 en la que consideraba que era contraria al artículo 4 del Protocolo nº4 del CEDH y condenaba a España a indemnizar a las dos personas con 5.000 euros. En su sentencia de 2020, adoptada por unanimidad de los 17 jueces cambian su postura y entiende que España no viola el CEDH.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ❑ Esta sentencia ha sido muy cuestionada por el colectivo de personas migrantes y [las ONGs](#), al entender que no es cierto que las personas migrantes que intentan saltar las vallas tengan vías legales para entrar o pedir asilo en Ceuta o Melilla. Por ello, consideran que la sentencia “no se ajusta a la realidad de lo que ocurre y sienta un precedente muy peligroso para todas las fronteras europeas”.
- ❑ Para [Women’s Link](#), esta sentencia “va a tener un impacto específico en la vida de las mujeres migrantes, que no puede ser invisibilizado u olvidado”, ya que permitirá la devolución en caliente de quienes pueden ser víctimas de trata o están en riesgo de persecución, sin que puedan “ser identificadas o de solicitar protección”.
- ▶ Unos meses después, el 19 de noviembre del 2020, el Tribunal Constitucional en la [sentencia 172/2020](#)¹⁴⁵ (sobre la Ley “mordaza”) también consideraba constitucionales estas expulsiones colectivas y sumarias, “siempre y cuando respete(n) la normativa internacional de DDHH y de asilo, prestando igualmente atención especial a las personas vulnerables”.
 - ❑ La sentencia tuvo un voto particular (a favor de la inconstitucionalidad de las expulsiones) de la magistrada María Luisa Balaguer quien considera que “la devolución en frontera criminaliza la inmigración irregular” y “le impide, de facto, defender ninguno de los DDHH de que es titular” (CEAR, 2021: 89).
- ▶ En definitiva, el limbo jurídico recreado por el gobierno español en Ceuta y Melilla continúa incumpliendo el derecho internacional, por un lado, al impedir sistemáticamente que las personas africanas, en su inmensa mayoría hombres, que saltan las vallas fronterizas puedan pedir asilo y, por otro, al disponer de mecanismos que, de forma adecuada, identifiquen a quienes necesitan protección internacional (Ruiz-Giménez, 2017: 153).
 - ❑ Además, por esos espacios fronterizos, fuertemente fortificados, “circulan invisibles y sin saltar el muro de alambradas, mujeres africanas en movimiento, en especial, de origen nigeriano, siendo escasa la actuación del gobierno estatal para investigar cómo entran o cuál es la implicación en su movilidad del negocio de la trata con fines de explotación sexual” (Ruiz-Giménez, 2017: 154).
- ▶ La carrera de obstáculos para disfrutar de su derecho al asilo no finaliza para las (pocas) personas que consiguen saltar las vallas, evitar su devolución en caliente y pedir asilo en Ceuta y Melilla. Durante mucho tiempo, ya como solicitantes de protección internacional, se encontrarán atrapados en los centros de estancia temporal (CETI) allí ubicados. Dichos centros, casi siempre saturados, **no suelen reunir las condiciones de acogida exigidas por la normativa comunitaria**, unas condiciones que se han deteriorado en el 2020 debido a los impactos del Covid19¹⁴⁶.

145- En concreto la disposición final primera de la Ley de Seguridad Ciudadana.

146 - En el CETI de Melilla han llegado a permanecer más de 1.600 personas en un espacio para 781 en una situación de hacinamiento que incumplía las medidas de seguridad COVID. Amnistía Internacional lanzó una campaña para que el Ministerio de Interior trasladará a las personas confinadas en dicho CETI a la península, véase [aquí](#)

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ❑ Salvo las personas de origen sirio, a la inmensa mayoría de las personas que consiguen solicitar asilo en ambas ciudades se les ha impedido sistemáticamente viajar a la península, obligándoles a permanecer en el CETI, en general saturado, durante todo el proceso de asilo, incluso cuando, como se ha visto, la duración del proceso excede (con mucho) los plazos legales. Una práctica del Ministerio de Interior que vulnera el derecho a la movilidad de las personas solicitantes de asilo, reconocido por la normativa internacional, europea y española.
 - ❑ Finalmente, tras múltiples denuncias del ACNUR, el Defensor del Pueblo y varias sentencias judiciales desfavorables, incluso del Tribunal Supremo¹⁴⁷, hace pocos meses, en la primavera del 2021, el Ministerio de Interior cambiaba de opinión y admitía el derecho a la libre circulación de las personas solicitantes de asilo residentes en Ceuta y Melilla¹⁴⁸.
- Es importante resaltar que el gobierno español no sólo utiliza el controvertido concepto de “país seguro”¹⁴⁹ en Ceuta y Melilla o en el resto de la Frontera Sur (Islas Canarias y las costas andaluzas). También fundamenta el **tratamiento diferenciado** que reciben muchísimas solicitudes de asilo, se presenten donde se presenten, dado que, como veremos la respuesta (positiva o no) de la administración española depende en muchas ocasiones de la nacionalidad del/la solicitante.
- ❑ Esto impacta, por ejemplo, en las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo procedentes de América Latina que han llegado por vía aérea al aeropuerto de Barajas con visados turísticos, habiendo, en muchos casos, adquirido deudas importantes para financiar esos viajes.
 - El 38% (33.871) de las solicitudes de asilo del 2020 se hicieron en Madrid (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021: 37-38), a pesar del cierre durante meses del Aeropuerto de Barajas, debido a la pandemia del Covid19.
- En efecto, desde hace décadas, a pesar de ser contrario a la Convención de Ginebra de 1951 que prohíbe la discriminación por nacionalidad, el gobierno español aplica criterios políticos en el examen de las solicitudes de ciertas nacionalidades (DP, 2016). Así, por ejemplo, en ocasiones, ha decidido conscientemente “no estudiar las peticiones de protección internacional (...) a la espera de que la situación de derechos humanos mejore en los países de origen, lo que ha contribuido a grandes demoras en [su] resolución” (AI, 2016: 4).
- Esta **parálisis** de los expedientes que puede durar meses (e incluso años) se ha producido, por ejemplo, en las solicitudes de Ucrania, Territorios Ocupados o Mali (AI, 2016: 9), desoyendo, en este último caso, incluso, la recomendación de julio del 2019 del ACNUR de otorgar protección a las personas que huyen de dicho país (CEAR, 2021: 66).

147 - Entre otras razones por ser contraria al artículo 12.1 del Pacto Internacional de DCyP que reconoce que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

148 - Sobre ello, véase, por ejemplo, la [nota de prensa](#) de CEAR del 12 de mayo con el texto de la sentencia.

149 - A pesar de ser contrario a la Convención de Ginebra, aparece recogido en el artículo 20.1 d) y en la Directiva 2005/85/CE.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ En otras ocasiones, en lugar de estudiar las solicitudes de manera individual, caso por caso, como exige la normativa internacional, el gobierno español ha optado por aplicar “**criterios estándar**” (DP, 2016), rechazando todas las solicitudes de una nacionalidad, o, al contrario, otorgándole de forma general, protección subsidiaria o una autorización por razones humanitarias. Tal práctica habría ocurrido, por ejemplo, en los casos de Somalia o Siria, incluso con solicitudes que contaban con el apoyo del ACNUR para que se les diera el asilo.
- ▶ Por último, el gobierno español utiliza, asimismo, la cláusula de “la alternativa del desplazamiento interno”, otro concepto ausente en la Convención de Ginebra, para considerar a un país de origen “seguro”.
 - ❑ Así ocurre, por ejemplo, con las solicitudes de asilo de personas colombianas. En los últimos años, la “respuesta más usual del gobierno español” ha sido denegar la protección internacional, “al considerar que el conflicto armado ya ha terminado” que “la persecución no es responsabilidad de sus autoridades”, sino de agentes no estatales (incluido en los casos de persecución por paramilitares).
 - ❑ Esta postura del gobierno español, contraria a las recomendaciones del ACNUR y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) ha llevado a que, en el año 2020, se **denegasen el 98%** de las 37.907 solicitudes de ese país y sólo se otorgasen 624 estatutos y 152 autorizaciones por razones humanitarias. Se han denegado, por tanto, solicitudes de “líderes comunitarios, defensores de DDHH, periodistas y personas de referencia en sus comunidades” en peligro si vuelven a Colombia, así como de mujeres que han sido víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado (CEAR, 2021: 61-62).

Unos procesos de asilo donde subsisten algunas deficiencias importantes.

A continuación, se mencionan algunas de las deficiencias detectadas en la tramitación de las solicitudes de asilo que, reiteradamente, han sido denunciadas por el colectivo de personas refugiadas así como por el ACNUR, el Defensor del Pueblo y las ONGS.

- ▶ **Las entrevistas iniciales** realizadas, en la mayoría de los casos, por funcionarios de policía sin formación adecuada en protección internacional y de DDHH, práctica que es especialmente grave en el caso de las solicitudes presentadas en los CIES y los puestos fronterizos, incluido, el aeropuerto de Barajas.
 - ❑ Para la normativa internacional y europea, es fundamental que estas entrevistas las realicen personal especializado con perspectiva de género y sensibilidad a las cuestiones culturales, así como con formación específica sobre la persecución por género, identidad de género u orientación sexual y/o para entrevistar a quienes han sufrido tortura, malos tratos, violencia sexual, etc¹⁵⁰.

150 - Artículo 15.3.c de la Directiva 2013/32/UE de procedimientos. Este tipo de entrevistas son claves para mejorar su fiabilidad y poder identificar de forma adecuada las necesidades de protección de las y los solicitantes, así como sus circunstancias personales y familiares.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ En muy contadas ocasiones, se celebra una **segunda entrevista** por parte del personal de la OAR (cuando debería ser obligatoria), incluso cuando las solicita el ACNUR por considerar que pueden ser casos de protección internacional (DP, 2016).
- ▶ Los análisis de **credibilidad** de las solicitudes no siempre se basan en información actualizada del país de origen, lo cual es especialmente preocupante en las solicitudes realizadas en puestos fronterizos, por lo que es necesario reforzar los servicios de apoyo documental existentes en la OAR.
- ▶ No siempre se garantiza el derecho a la **asistencia letrada e intérprete**, en especial en Ceuta, Melilla, Canarias y los CIES, pero también en solicitudes formuladas dentro de la península.
 - ❑ Durante años, cuando una persona solicitaba asistencia letrada durante el trámite telefónico de cita previa, la OAR demoraba, aún más, la cita para la formalización de la solicitud, induciendo a muchas personas a renunciar a ese derecho (DP, 2016).
- ▶ Aunque se han detectado avances recientemente, durante décadas, no se motivaba de forma adecuada la denegación de las solicitudes, vulnerándose la legislación de asilo y obstaculizándose el derecho al recurso de las y los solicitantes de asilo. .

TESTIMONIO:

“Tengo un año de estar aquí en España, he llegado en plena pandemia, el día 9 de marzo... venía huyendo básicamente de mi país por mi vida, porque ya estaba amenazada de muerte. Soy servidora social en mi país, soy líder comunitaria de las comunidades indígenas..., en Colombia (...) Llegué aquí y solicité mi protección internacional cuando llegué, pero no pude realizarlo de inmediato por todo esto. Lo he hecho el día 11 de agosto de 2020 y el día 15 de febrero de este año me la han denegado.... He recibido una denegación en la cual he mirado y he evaluado en compañeros colombianos, que también están en una situación muy diferente a la mía y les han dado siete razones por las cuales les han denegado y son las mismas que las mías.

(M., colombiana).

La mayoría de las personas refugiadas que llegan al estado español no reciben protección y más de la mitad de los casos se descartan sin ni siquiera ser estudiados (Cear-Euskadi, 2017:22).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Inadecuada calidad de las políticas españolas de acogida. .

El gobierno español dispone de un sistema estatal de acogida para atender las necesidades habitacionales de las y los solicitantes de asilo y sus familiares que gestiona el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con la colaboración de algunas ONGs especializadas, con una duración máxima de 18 meses, ampliable a 24 meses en el caso de personas vulnerables (familias monomarentales o numerosas, personas enfermas o dependientes, etc.)¹⁵¹.

► Entre los años 2015 y 2019, al igual que el proceso de asilo, el **programa estatal** de acogida prácticamente **se colapsó**, siendo imposible garantizar una adecuada recepción e integración de todas las personas solicitantes de asilo, vulnerándose, de esta forma, la normativa internacional y europea. En efecto, al igual que en Ceuta y Melilla o en las Islas Canarias, “los recursos existentes en la península tampoco (dieron) respuesta adecuada a las personas necesitadas de protección internacional, especialmente las más vulnerables” (AI, 2016:4, DP, 2016, Garcés, 2019).

□ En primer lugar, el colapso de la OAR provocó que miles de personas tuvieran que esperar entre 5-8 meses y, en algunos casos, más de un año, para poder formalizar su solicitud de asilo, y, por tanto, acceder a una plaza de acogida (Garcés, 2019: 3). Desde el Ministerio no se habilitó ningún programa alternativo de “emergencia” para garantizar sus necesidades básicas mientras tanto.

- De hecho, en su informe sobre España, el Alto Comisionado de DDHH de la ONU (2019) lamentaba “el incumplimiento de los plazos establecidos para la obtención de las tarjetas de solicitantes de asilo, lo que (les) deja sin poder acceder a la asistencia médica, la educación y otros derechos”¹⁵².

□ En segundo lugar, los recursos de acogida se vieron claramente desbordados durante esos cinco años. Aunque las plazas de acogida aumentaron, pasando de 930 en el 2015 a 8.600 a finales 2018, fueron insuficientes para atender a todas las personas que solicitaron asilo: en el 2015, 14.881 y en el 2018, 54.065.

□ Tercero, el incremento de plazas se concentró en los recursos gestionados por las ONGs (CEAR, ACCEM y Cruz Roja), hasta el punto de que “a finales del 2018, el 94% de las plazas (del sistema estatal de acogida) estaban en (sus) manos”. Además, su crecimiento fue “a golpe de convocatorias de subvenciones anuales”, lo que, por un lado, sobredimensionó “sus equipos de forma exponencial” y, por otro, precarizó la gestión y generó inestabilidad, “además de poner en riesgo la constancia de los servicios y las ayudas proporcionados” (Garcés, 2019: 4).

151- En la primera fase, (entre 6-9 meses) disponen de alojamiento en uno de los Centros de Acogida de Refugiados (CAR) del gobierno (uno de ellos en Madrid, otro en Sevilla y otro en Valencia) o en pisos de las ONGs, así como de asistencia social y psicológica y cursos de idioma e inserción laboral. En la segunda fase (12-18 meses), las y los solicitantes viven con ayudas al alquiler y manutención y programas de acompañamiento de las ONGs. A partir del 6º mes tienen autorización para trabajar.

152 - Informe del ACNUDH: resumen de comunicaciones de las partes interesadas sobre España para la celebración del EPU, 2020, Par. 92. (doc. A/HRC/WG.6/35/ESP/3).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ Un segundo problema del sistema estatal de acogida fue su **rigidez**, la cual, entre el 2015 y el 2019, se vio agravada por el colapso de los recursos y la falta de previsión del gobierno. Si ya antes resultaba difícil, a partir del 2016, resultó misión casi imposible que se realizase una adecuada valoración **individualizada** de las necesidades personales y familiares de las personas solicitantes de asilo y de sus familias a la hora de asignar las plazas y/o detectar sus necesidades específicas (AI, 2016: 7).
 - Así, hasta principios del 2021, las personas (las menos) que conseguían una plaza de acogida, se veían obligadas a abandonarlas mucho antes de que se hubiera resuelto su solicitud y hubieran (o no) conseguido un empleo o vivienda. Se veían abocadas a una situación muy precaria, sin que el gobierno garantizará las necesidades básicas a las que, como solicitantes de asilo, tienen derecho (Garcés, 2019: 2-3)¹⁵³.
- ▶ Un tercer problema del sistema de acogida es su **escasa adaptabilidad** para responder a las necesidades de las personas más **vulnerables** como las víctimas de tortura y trauma, las mujeres víctimas de violencia de género, las niñas o niños no acompañados, las personas que necesitan atención psicológica especializada, las personas enfermas o mayores, etc. (DP, 2016; AI, 2016; Garcés, 2019).
 - Tanto estas personas como muchas familias en situación de extrema vulnerabilidad se han visto obligadas, igualmente, a abandonar los dispositivos de acogida sin una alternativa clara (Garcés, 2019: 2).
 - De esta forma, el gobierno incumplía la directiva europea de acogida, una norma que no se ha incorporado a la legislación española¹⁵⁴, en parte, por la negativa del gobierno a aprobar el reglamento de asilo, once años después de la entrada en vigor de la Ley 12/2009¹⁵⁵.
- ▶ En suma, durante seis años, miles de personas han visto como se vulneraban sus derechos en tanto que solicitantes de asilo, bien mientras esperaban formalizar su solicitud, bien durante el programa de acogida o bien al tenerlo que abandonar, muchas veces antes de la resolución de su solicitud.
 - En lugar de disfrutar de los derechos que le reconoce la legislación europea, se han visto obligados a sobrevivir por su cuenta, afrontando condiciones de enorme precariedad, alquileres inasequibles, discriminación cotidiana etc.

153- Según dicha autora, hubo casos en los que las familias se vieron obligadas en medio del programa a desplazarse a otras provincias en función de la disponibilidad de plazas existentes, implicando “en el caso de menores una nueva escolarización en un nuevo contexto” y, en otros casos, la “dispersión de las familias”, en especial, “cuando la llegada de miembros de una misma unidad familiar se daba en momentos distintos y no hay plazas disponibles en esa provincia”. (Garcés, 2019:2).

154 - Algunas de las directivas de la Segunda Fase del Sistema Europeo Común de Asilo no han sido incorporadas: la directiva sobre condiciones de acogida (refundición) adoptada el 19 de julio de 2013, que versa sobre “los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)”; la directiva de reconocimiento del derecho de asilo (refundición) adoptada el 9 de enero de 2012, por la que se establecen “las 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 (refundición) la directiva adoptada el 19 de julio de 2013 sobre procedimientos de asilo (refundición), sobre “procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (EASO, 2016: 17-18).

155 - Ante el vacío legal derivado de la ausencia del reglamento, el sistema de acogida viene regulado en una Orden Ministerial de 1989, desarrollada con una resolución de 6 de julio de 1998 de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales por la que se aprueba el estatuto básico de los centros de acogida a refugiados, así como por normativa secundaria (pliegos de subvenciones y protocolos de actuación de las ONGs colaboradoras (AI, 2016:6).

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ❑ Y lo han hecho con una enorme resiliencia, con la ayuda de sus redes familiares o afectivas, de las redes migrantes o de algunas redes vecinales que, espontáneamente, surgían para acompañarlos en varias ciudades (Madrid, Barcelona, Bilbao, etc.), en especial, en el contexto de la pandemia.
- ❑ En otras ocasiones, sin embargo, se han visto abocadas a situaciones de calle o han accedido a programas sociales municipales para grupos desfavorecidos que “no están preparados para atender a las necesidades específicas (de) este grupo de población” (AI, 2016: 5; DP, 2016; Garcés, 2019: 3).
- ▶ La ciudad de **Madrid** fue uno de los municipios que tuvo que hacer frente a la grave situación humanitaria en la que se encontraban miles de personas solicitantes de asilo, incluidas familias enteras o mujeres embarazadas.
 - ❑ Por ello, a partir del 2016, ante el progresivo colapso del sistema de acogida, se fueron articulando diversas respuestas municipales, tanto públicas como ciudadanas, sobre todo, tras el desbordamiento de los exiguos recursos municipales existentes para grupos vulnerables o personas en situación de calle, recursos muy afectados, como todas las políticas sociales, por los recortes del gobierno municipal del PP.
 - ❑ Durante los años siguientes, el nuevo gobierno municipal de Ahora Madrid liderado por Manuela Carmena, intentó reforzar esos programas y se comprometió a adoptar “medidas para garantizar una atención social integral, en especial a quienes lleguen en situación de mayor vulnerabilidad (mujeres víctimas de violencia, niñas y niños refugiados), así como su acceso en condiciones de igualdad a los servicios municipales y, en especial al empleo o la vivienda en los cuales encuentran mayores dificultades de acceso en el sector privado” (PEDH, Meta 8, Línea 3.1).
 - ❑ Para ello, se ponía en marcha un programa de alojamiento temporal para solicitantes de asilo y, en especial, para familias con hijos con situaciones graves de vulnerabilidad en situación de calle. Sin embargo, a diferencia de Barcelona u otras ciudades, no se trataba de un programa de acogida con un itinerario “para generar autonomía e integración” (Garcés, 2019: 4).
 - ❑ Posteriormente, en febrero del 2020, ya bajo el mandato de José Luis Martínez-Almeida, se abría el centro de acogida municipal “Las Caracolas” (Vallecas) con 300 personas plazas que, según el Ayuntamiento, acogía a 2.604 personas durante este último año. Se promovía, asimismo, la cesión por la CAM de 26 módulos de viviendas que estarán disponibles en el 2022¹⁵⁶.
 - ❑ Sin embargo, la situación de emergencia humanitaria en la que se encontraban muchas personas solicitantes de asilo residentes en Madrid se agravaba durante los meses del “estado de alarma”.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ❑ Ante la escasa respuesta municipal, surgían varias redes ciudadanas vecinales de cuidados (entre otras, la Red Solidaria de Acogida, Red de Solidaridad Popular, y las [Despensas Solidarias](#), etc.) que, con una importante implicación en las mismas de personas migrantes, han intentado paliar, en especial desde el estado de alarma, la situación con despensas solidarias y acompañando y asesorando a las y los cientos de solicitantes de protección internacional que se encuentran sin vivienda, ayudas, empleo, etc.
- ▶ Con todo, la situación parece haber mejorado en el último año y medio en los recursos de acogida de la península (no así en Canarias) seguramente debido al descenso de solicitudes durante el estado de alarma y a la mencionada descongestión de la OAR a lo largo del último año. De esta forma, la situación de los centros (y la disponibilidad de plazas) mejoraba a lo largo del 2020 y, en especial en los últimos seis meses, permitiendo al gobierno flexibilizar los criterios de permanencia en el programa, en principio, durante el tiempo que dure el proceso de asilo.
- ▶ Sin embargo, para la inmensa mayoría de las personas solicitantes de asilo, su situación no ha mejorado. Por el contrario, se veía agravada, más si cabe, cuando, tras largos meses de espera viviendo en condiciones de vida muy precarias, el gobierno denegaba sus solicitudes, por lo que su larga espera suele acabar en la irregularidad.
 - ❑ Entre el **60%** y el 80% de las solicitudes de asilo reciben una respuesta **negativa** del gobierno español.
- ▶ Un último apunte sobre el sistema español de acogida para mencionar que los tribunales, incluido el Tribunal Supremo, han determinado que, sí bien el asilo es una competencia estatal, “la gestión de los servicios y programas en los ámbitos sanitario, educativos y sociales, son competencia de las comunidades autónomas”. Estas decisiones judiciales abren la puerta a la descentralización del sistema estatal de acogida.
 - ❑ Plantean, asimismo, nuevos retos para un sistema que requiere una transformación profunda para que, de forma efectiva, puedan cumplir sus obligaciones con la legislación internacional, garantizando los derechos de las mujeres (y hombres) solicitantes de asilo sin discriminación alguna.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Bajísimas tasas de protección internacional en España.

- ▶ Desde hace treinta años, España ha sido uno de los países europeos con menores tasas de reconocimiento de protección internacional: inferiores al 5% de las solicitudes entre los años 2016 y 2020 e inferiores al 10% en los anteriores, como refleja la tabla siguiente:

Tabla 10: Tasa de protección internacional en España

Año	Total resoluciones	Estatuto	PS ⁸	RRHH ⁹	% Estatuto	% PS	% RRHH	% Total	% Sin RRHH
2012	2.607	233	287	12	8,94%	11,01%	0,46%	20,41%	19,95%
2013	2.373	203	325	4	8,55%	13,70%	0,17%	22,42%	22,25%
2014	3.655	384	1.199	2	10,51%	32,80%	0,05%	43,37%	43,31%
2015	3.209	218	802	0	6,79%	24,99%	0,00%	31,79%	31,79%
2016	10.248	369	6.500	0	3,60%	63,43%	0,00%	67,03%	67,03%
2017	13.493	626	4.192	0	4,64%	31,07%	0,00%	35,71%	35,71%
2018	12.676	620	2.558	0	4,89%	20,18%	0,00%	25,07%	25,07%
2019	58.060	1.659	1.569	35.235	2,86%	2,70%	60,69%	66,25%	5,56%
2020	124.860	4.359	1.401	45.262	3,49%	1,12%	36,25%	40,86%	4,61%
Total	231.181	8.671	18.833	80.515	3,75%	8,15%	34,83%	46,72%	11,90%

Fuente: OAR, 2021.

- ▶ Esta tendencia se ha alterado en los últimos dos años, al aumentar significativamente las concesiones de asilo, otorgándose en los años 2019 y 2020, el **69,4% (6.018)** de todos los estatutos de asilo desde el 2012 (OAR, 2021:11), principalmente a nacionales de Honduras y Nicaragua (CEAR, 2021: 68).
- ▶ Se ha producido, al mismo tiempo, una reducción de la concesión de protecciones subsidiarias (PS)¹⁵⁷ y un aumento significativo de los permisos de residencia por razones humanitarias concedidos, al dárselas a **80.000** personas venezolanas (OAR, 2021: 12)¹⁵⁸.
 - Estos últimos permisos no son estatutos de protección internacional y se rigen por la normativa de extranjería, por lo que quienes los han obtenido podrían caer, en los próximos meses o años, en una situación de irregularidad sobrevenida si no encuentran trabajo.

157 - El estatuto de protección subsidiaria no otorga los mismos derechos (y obligaciones) que el de asilo dado que, por ejemplo, no tiene derecho a acceder a la nacionalidad española a los cinco años como es el caso de las y los refugiados. Además, la primera sólo está contemplada en la normativa europea pero no en la Convención de Ginebra y resto de tratados internacionales.

158 - Según la legislación española, la protección subsidiaria es un estatuto de protección internacional que implica un permiso de residencia de 5 años, tras lo cual, a diferencia del asilo, es necesario volver a realizar por la OAR una valoración del riesgo de devolución para mantener la protección. Por su parte, la autorización de residencia por razones humanitarias supone un permiso de residencia de sólo un año y se enmarca en la legislación de extranjería (artículo 126 del Reglamento 557/2011 que desarrolla la LO 4/2000).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

► En el 2020, el **46,56%** de las concesiones fueron a mujeres y un 35,84% a hombres (OAR, 2021). Sin embargo, resulta muy preocupante que, por segundo año consecutivo, la tasa de concesiones de asilo y de PS se haya situado sólo en el **5%**, un porcentaje muy alejado del **33% de la media comunitaria** y uno de los más reducidos de toda la UE.

- ❑ Otros países europeos que también tienen un elevado número de solicitudes han tenido tasas de protección internacional notablemente más altas: “Grecia (55%), Alemania (44%), Bélgica (35%), Italia y Suecia (23%) o Francia (22%) (CEAR, 2021: 68).
- ❑ Ello implica que han denegado solicitudes que podrían cumplir los requisitos de la Concesión de Ginebra y que, por ello, han recibido el apoyo del ACNUR. Tal sería, por ejemplo, el caso de algunas mujeres de origen sirio, a las que, a diferencia de otros países europeos, en España no se les concede el asilo (DP, 2016).

Inadecuada e insuficiente protección internacional de personas necesitadas de protección internacional, especialmente vulnerables.

❑ *Mujeres y niñas en movimiento víctimas de persecución por motivos de género.*

► A lo largo de las últimas décadas, la persecución por motivos de género e identidad sexual, esto es, la que tiene relación con el papel que se le asigna a una persona por su identidad de género (mujer, hombre, trans, intersexual, etc.) o su orientación sexual, se ha consolidado normativamente como motivos que dan derecho a obtener el asilo u otro estatuto de protección internacional y, así, se reconoce explícitamente en la legislación española, a partir del año 2009¹⁵⁹.

- ❑ Tal es el caso de las mujeres y niñas que huyen de *persecución de género*, esto es, que están en riesgo de sufrir **violencia de género (VBG)** en sus diferentes manifestaciones: entre otras, violencia en el ámbito familiar, feminicidios, matrimonios forzosos, crímenes de honor, mutilación genital femenina, abortos selectivos, etc.¹⁶⁰.
- ❑ O de quienes huyen de *persecución por orientación sexual o identidad de género*, como ocurre con las **personas LGTTBI** (lesbianas, gays, transexuales, transgénero, bisexuales e intersexuales) que huyen de sus países de origen para no ir a prisión, sufrir delitos de odio u otras vulneraciones de sus DDHH.

159 - En los artículos 3 y 7 de la LO 12/2009. Sin embargo, a diferencia del resto de causas del asilo, se entiende que “el género y la orientación sexual no pueden dar origen a persecución por sí solos, sino que dependerá de las circunstancias imperantes en el país de origen”. Además, el legislador incluía una desafortunada referencia a que “en ningún caso podrá entenderse como orientación sexual la realización de conductas tipificadas como delito en el ordenamiento español”. Una “expresión desafortunadamente homófoba sin consecuencias prácticas pero con repercusiones en los imaginarios sociales. Se contribuye, una vez más, a identificar la homosexualidad con conductas marginales o delictivas” (CEAR-Euskadi, 2017:22).

160 - Guía del ACNUR para la protección de las Mujeres refugiadas de 1991, Directrices del ACNUR sobre la persecución por motivos de género (HCR/GIP/02/01) y sobre la persecución por “pertenencia a determinado grupo social” (HCR/GIP/02/02), ambas del 7 de mayo de 2002. Artículos 60 y 61 del Convenio Europeo sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), Sentencia del TEDH en el caso Jabari c. Turquía (200), Directiva europea 2011/95/UE sobre los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, etc.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

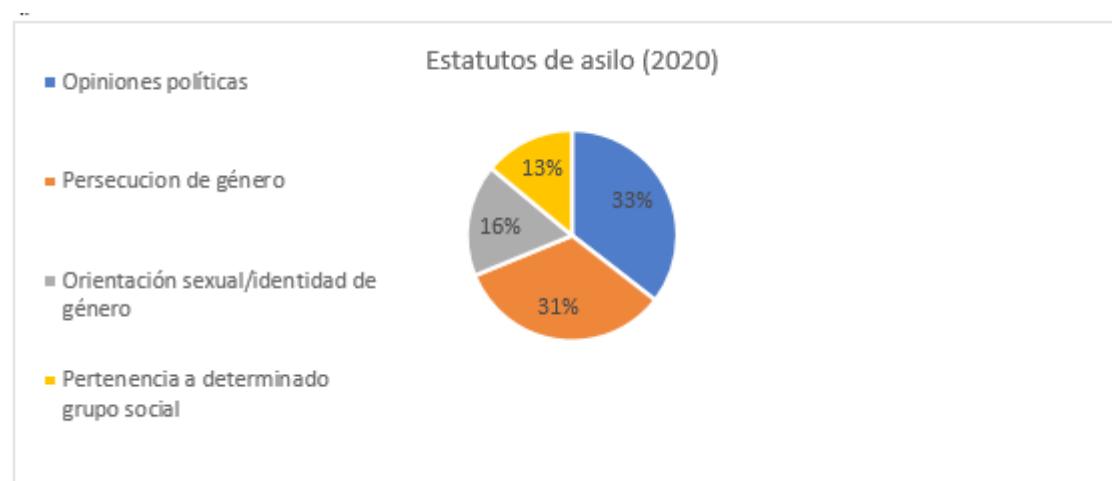
▶ De forma paralela, en las últimas dos décadas, se ha consolidado el compromiso de muchos países, incluido España, por transversalizar un enfoque de género en sus políticas de asilo, para proteger los derechos de las mujeres y niñas refugiadas de la VBG que afrontan durante sus movimientos migratorios, en los campos de refugiados, etc. (Jiménez, 2017: 2)¹⁶¹. Frente a cegueras de género anteriores, se pasa a reconocer que su huida se desarrolla en condiciones distintas a las de los hombres y que corren peligro de sufrir violencia (incluida la sexual) durante su viaje o de ser capturadas por redes de trata (CEAR-Euskadi, 2017: 21).

□ Por ello, el Convenio Europeo sobre prevención contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (*el Convenio de Estambul* del 2011), firmado y ratificado por España, incluye un capítulo específico sobre mujeres refugiadas y migrantes para “remover los obstáculos de género” existentes en las políticas de asilo.

□ Además, la actual ley de asilo (LO 12/2009), en su artículo 46, establece garantías procesales especiales para las personas con necesidades específicas, incluidas las víctimas de violencia física, psicológica, sexual y de trata.

▶ A pesar de estos avances normativos, sin embargo, resulta difícil analizar en detalle el grado de cumplimiento del gobierno español de sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo los derechos de las mujeres y niñas que, por motivos de género, solicitan asilo en España, ya que:

□ Durante años se ha carecido de información oficial sobre el número total de solicitudes de asilo presentadas (y/o las concesiones otorgadas) por cada motivo. Sin embargo, desde hace poco, la OAR ha empezado a facilitar información agregada sobre los motivos de persecución por los que se han concedido estatutos de asilo. En la tabla siguiente se muestra la distribución porcentual de las razones de persecución por las que se concedieron los 4.359 estatutos de asilo en el 2020, representando la persecución de género el motivo por el que más se concedieron:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos OAR (2021: 12),

161 - Destaca, por ejemplo, la inclusión de esta exigencia de atención especial a las mujeres y niñas refugiadas en la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, iniciada con la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- ▶ Sin embargo, el colectivo migrante y las ONGs de DDHH llevan tiempo denunciando las importantes **brechas de género** que persisten en el sistema de asilo español. Denuncias que asume, por ejemplo, el Grupo de Expertas en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer del Consejo de Europa (GREVIO). En su informe del 2020, alertaba de varias barreras: “los procedimientos acelerados, las condiciones inadecuadas de recepción y entrevista no crean el ambiente de confianza y apoyo necesario para compartir información sensible y experiencias de violencia de mujeres y niñas, así como sus situaciones de vulnerabilidad y necesidades específicas resultantes de experiencias traumáticas, permanecen en gran medida sin abordar. Además los elevados estándares de suficiencia probatoria en los casos de violencia sexual y doméstica, tales como exigir pruebas de denuncias previas realizadas por solicitantes de asilo a sus autoridades nacionales, ocultan una falta de sensibilidad para con las razones específicas del país de la solicitante, pudiendo inhibir la denuncia por parte de las víctimas de violencia” (GREVIO 2020: 11). Incide, igualmente, en que, dado la ausencia de reglamento, el artículo 46 de la Ley “no se ha traducido en nuevos enfoques en la práctica jurídica y administrativa (GREVIO 2020: 285 y ss).

- ▶ Por ello, desde el ACNUR, el colectivo de mujeres en movimiento, las ONGs y el DP, se identificaban una serie de recomendaciones, entre las que destacan:
 - ❑ La necesidad de otorgar un tratamiento diferenciado a estas solicitudes, de forma que tanto la entrevista como la valoración del riesgo que se corre si se es devuelta al país de origen se realice por personal con formación específica.

 - ❑ Aunque se han impartido algunos cursos de formación al personal de la OAR, por parte del ACNUR y la Oficina Europea (DP, 2016:81-82), “el análisis de la credibilidad sigue siendo una asignatura pendiente” en este tipo de solicitudes, siendo necesario realizar un mayor esfuerzo para “recoger información fidedigna sobre este tipo de violaciones de DDHH” (CEAR-Euskadi, 2017:20).

 - ❑ Una adecuada atención psicológica a las solicitantes, realizada por personal especializado en esta temática y en el tipo de traumas, secuelas psicológicas que derivan tanto de la situación de persecución como del exilio.

 - ❑ La necesidad de adaptar el procedimiento de asilo (y de acogida) a las situaciones especiales de quienes están en una situación de mayor vulnerabilidad, entre otras, las mujeres embarazadas, o quienes han padecido tortura, violencia sexual, etc.

- ▶ Se han venido denunciando, asimismo, bastantes casos de denegación del asilo a personas que huyen de persecución por motivos de género u orientación sexual. Por ejemplo, a personas del colectivo LGTBI que sufren discriminación y persecución en algún país de la Unión Europea y a mujeres en riesgo de ser víctimas de trata, por ejemplo, de Rumania (CEAR Euskadi, 2017:21); o a mujeres que sufren persecución por género, por huir para no sufrir mutilación genital femenina -MFG- o violencia de género (Jiménez, 2017: 24)¹⁶².

¹⁶² - Sin embargo, en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de marzo del 2006, se produce el voto particular de una magistrada que considera que este supuesto está contemplado dentro de la persecución por género. Igualmente, en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de enero del 2009 se reconoce que la violencia en el ámbito familiar puede ser causa de persecución por género (Jiménez, 2017:25-27)

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- Tal es el caso de Clara, de Guinea Conakry, solicitante de asilo que alegó temor fundado de que sus hijas y su hermana sufrieran mutilación genital femenina, en el caso de que fueran devueltas a su país. Sin embargo, el gobierno español le deniega el asilo, por lo que “todavía no han encontrado el ansiado lugar donde vivir libres de violencia. se enfrentan a nuevas violencias y riesgos (por) su situación de irregularidad administrativa. El miedo a ser detenida, a ser encerrada en un CIE, a vivir una deportación, a ser devuelta al país de origen, a que sus hijas y su hermana sean mutiladas, le acecha día a día... Sin embargo, Clara no se rinde. Seguirá resistiendo a pesar de las experiencias vividas...” (CEAR Euskadi, 2017: 46-47).
- Según GREVIO (2020: 288), “las mujeres que han sufrido MFG son extremadamente reacias a revelarla”, y más en las entrevistas en los aeropuertos o en Ceuta y Melilla, donde “las necesidades específicas de mujeres y niñas resultantes de experiencias traumáticas no se examinan y, por tanto, quedan en gran parte sin atender (GREVIO, 2020: 288).

Victimas de trata con necesidad de protección internacional.

- ▶ Ante el drama del fenómeno de la trata con fines de explotación en el mundo que afecta de forma desproporcionada a mujeres y niñas (incluido las refugiadas y solicitantes de asilo) y en un contexto de creación de un régimen internacional de protección, articulado en torno al Protocolo de Palermo del 2000 y el Convenio Europeo sobre la lucha contra la trata (Convenio de Varsovia del 2005)¹⁶³, en el año 2016, el ACNUR publicaba unas directrices *sobre la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 a las víctimas de trata de personas*¹⁶⁴. Se trata de una guía interpretativa para los estados para que identifiquen a las víctimas de trata que “temen enfrentar persecución al regresar a su país de origen o temen ser víctimas de trata” y las reconozcan como refugiadas”.
- ▶ Sin embargo, a pesar de las recomendaciones del ACNUR y de la práctica de otros países de la UE, el gobierno español viene considerando, desde hace muchos años, que las **víctimas de trata**, en su inmensa mayoría mujeres extranjeras (de origen subsahariano), no son merecedoras de protección internacional, por lo que deriva sus solicitudes a la normativa de extranjería (Jiménez, 2017: 18; CEAR-Euskadi, 2017: 60).
- Esta postura ha sido criticada por la [Red Española de Lucha contra la Trata](#), el ACNUR, el Consejo de Europa¹⁶⁵ y el Defensor del Pueblo. Este último, ya en el año 2012, publicaba un [informe monográfico](#) sobre este fenómeno que incluía varias recomendaciones:
 - La creación de un procedimiento específico de identificación y derivación de las víctimas que soliciten asilo y su inclusión dentro del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, cuyas “pautas de actuación son insuficientes” (DP, 2016:79).

163 - Véase la ficha sobre el derecho a una vida libre de violencia y discriminación de género.

164 - [Direcciones sobre la protección internacional](#): “La aplicación del artículo 1º(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”. 7 de abril de 2006 (HCR/GIP/06/07).

165 - La Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa ha expresado su preocupación por la falta de procedimientos adaptados a la persecución por motivos de género y la falta de un adecuado enfoque de género en el asilo (Resolución 1940/2010 y Resolución 1765/2010).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

- Un tratamiento diferenciado de estas solicitudes por parte de la OAR y la Subdirección de Asilo¹⁶⁶, y la necesidad, para ello, de que reciban formación especializada.
- La concesión del estatuto de asilo a quienes huyen de persecución por este motivo, de acuerdo con los criterios establecidos por el ACNUR.

► No será hasta el año 2017, sin embargo, cuando, finalmente, el gobierno español reconocía por primera vez como refugiada a una mujer nigeriana (y a su hija) como víctimas de trata (CEAR-Euskadi, 2017:50). Sin embargo, no parece que haya habido un cambio de posición, dado que, en muchos otros casos, ha continuado denegando el estatuto a las mujeres víctimas de trata que reclaman su derecho al asilo.

□ Las voces de dichas mujeres “son hilos que se van entrelazando y se convierten en un grito de dignidad contra este tipo de violencia y contra sus responsables” (CEAR Euskadi, 2017: 50).

Niñas y adolescentes solicitantes de asilo.

► En los últimos años se han producido importantes avances normativos para proteger a las personas menores de edad solicitantes de asilo, refugiadas o necesitadas de protección internacionales, en especial, cuando no están acompañadas¹⁶⁷. La normativa europea y española¹⁶⁸ exigen, por ejemplo, que el proceso se adapte a las necesidades especiales de las niñas y niños solicitantes de asilo y ponga en su centro “el interés superior del menor”, algo que no ocurre en la práctica, entre otros factores, por la no aprobación del reglamento de asilo.

► Desde hace años, el [Defensor del Pueblo](#) viene alertando sobre la escasa adaptabilidad del sistema español de asilo a las necesidades de protección de estas personas: restricciones prácticas que existen para que pidan asilo, inadecuada identificación de potenciales víctimas de trata o de personas necesitadas de protección internacional, en especial, en la Frontera Sur (Ceuta, Melilla y Canarias) o por los servicios autonómicos de protección; debilidades del proceso para determinar su edad, dificultades de integración socio-laboral, etc. Igualmente, resalta las debilidades existentes a la hora de evaluar el “interés superior del menor” en cada caso, dado que, a su juicio, no cumplen las garantías exigidas por el ACNUR y el Comité de los Derechos del Niño (y la niña)¹⁶⁹.

166 - El Defensor del Pueblo emitía en este sentido una recomendación (74/2011) para que se garantizase ese tratamiento recogido en el artículo 46.2 de la Ley de asilo y se incluye expresamente en el todavía pendiente reglamento de asilo. Dicha recomendación no fue aceptada por la Subdirección General de Asilo. (DF, 2016:80)

167 - Artículo 23 de la Directiva de Procedimientos o las [Directrices del Acnur para la determinación del interés superior del niño](#)

168 - Artículos 47 y siguientes de la LO 12/2009 de 30 de octubre, reguladora de la Ley de Asilo .

169 - Véase, por ejemplo, las [Directrices del Acnur para la determinación del interés superior del niño](#) y la Observación General nº6 del 2005, del Comité de los derechos del niño, sobre [Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen](#).

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Programas de reasentamiento y reubicación claramente insuficientes.

- ▶ A partir de la ley 12/2009 que introducía dicha figura, España se convertía en uno de los 15 países de la UE que ha puesto en marcha un programa de reasentamiento para personas que se encuentran refugiadas en países limítrofes a los escenarios de conflictividad armada.
 - ❑ No podemos olvidar que, hoy en día, el 86% de las más de los 26,4 millones de personas refugiadas están en el Sur Global, a pesar de que, según la legislación internacional todos los países tienen la responsabilidad compartida de protegerles, en base a los principios de solidaridad y co-responsabilidad.
 - ❑ Sin embargo, en el año 2020, sólo se han reasentado 34.400 personas a nivel global. Una cifra muy inferior a la del 2019 (107.800 personas) y muy lejana de los 1,4 millones de personas refugiadas que, según el ACNUR, necesitan reasentarse (ACNUR, 2021).
- ▶ En el caso de España, estas cifras son aún menores. Así, entre el inicio del programa en el 2009 y el 2015, España sólo reasentó a 208 personas procedentes de Siria, Sudán, Eritrea y Etiopía y a otras 500 personas de origen cubano (AI, 2016: 9).
 - ❑ En los años posteriores, la cifra aumentaba a **1.360 personas**, en su mayoría sirias¹⁷⁰.
 - ❑ El año pasado, el gobierno español se comprometía a reasentar a 1.200 personas. Sin embargo, tras la suspensión del programa durante el estado de alarma, finalmente sólo fueron reasentadas **363 personas**.
- ▶ Como nos recuerda CEAR (2021: 69), “la apuesta por un programa de reasentamiento eficaz, estable, permanente y duradero es imprescindible, puesto que, por el momento, es la única vía segura habilitada para proteger a las personas refugiadas y evitarlas un largo trayecto migratoria plagada de riesgos y amenazas”.
 - ❑ En concreto, sería necesario, aumentar el número de personas reasentadas y ampliar las nacionalidades elegibles, así como, sobre todo, priorizar los casos de persecución por motivos de género, orientación sexual, las familias monomarentales, las personas con enfermedades o dependientes y las víctimas de tortura, trata, etc.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Impactos del Covid19 en el sistema de asilo.

Como se recoge en otros lugares de esta publicación, el estado de alarma decretado por el gobierno español el 14 de marzo del 2020, con el fin de afrontar la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid19, implicaba el cierre de las fronteras y el confinamiento de toda la población durante varios meses, así como la suspensión de todas las actividades no esenciales. Tuvo, asimismo, efectos importantes sobre el sistema de asilo.

- ▶ A partir del 22 de marzo, apenas hubo solicitudes de asilo en las fronteras españolas, debido a que el cierre de las fronteras que duró hasta el 30 de junio impidió a muchas personas llegar a España y pedir asilo.
 - Además, el Ministerio de Interior no incluyó, de forma expresa, a las personas solicitantes de asilo (o necesitadas de protección internacional) entre las excepciones a la prohibición de viajar, como había recomendado la UE. Sólo incluyó en la orden ministerial una referencia genérica a “motivos de fuerza mayor o situación de necesidad o (...) motivos humanitarios” (CEAR, 2021: 72).
- ▶ Entre el 16 de marzo y el 1 de junio se suspendía, además, la tramitación de todos los procedimientos administrativos, incluidos las solicitudes de asilo y protección internacional. Se paralizaba, por tanto, la petición de cita para formalizar la solicitud, las entrevistas iniciales y la expedición y renovación de la documentación que acredita la condición de solicitante de asilo.
 - Aunque se prorrogó la vigencia del documento oficial como solicitante de asilo para quienes ya lo tenían, el resto se “quedaron en un limbo jurídico..., (y) no podían acreditar su condición de solicitante”. Es más, el gobierno no estableció ninguna medida específica para estos casos, a pesar de la recomendación de la Comisión Europea del 17 de abril del 2020 (CEAR, 2021: 72).
- ▶ A partir de junio o julio, según cada provincia entraba en la fase de desescalada, se fueron reactivando los procedimientos. Sin embargo, las nuevas medidas de seguridad adoptadas (limitación aforos, distancia de seguridad) por la OAR “supusieron unas mayores trabas burocráticas y mayores retrasos en la obtención de la cita” (CEAR, 2021: 72).
- ▶ Igualmente persistieron prácticas limitativas del acceso al procedimiento, como la exigencia de empadronamiento en Valencia, lo que motivó una recomendación del Defensor del Pueblo para que “cesaran tales cortapisas” (CEAR, 2021: 73).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

▶ También se vio afectado el sistema estatal de acogida que, como vimos, ya estaba al borde del “colapso” y que, durante los meses del estado de alarma se paralizaba, aunque, como elemento positivo, también se ponía “en pausa la salida de solicitantes del programa de acogida e inclusión” (CEAR, 2021: 106). Sin embargo, a partir de junio, las medidas anti-covid “dejaron de ser un escudo protector” para las personas acogidas por dicho sistema”. Es más, en diciembre, la Secretaria de Estado de Migraciones emitía una instrucción que imposibilitaba el acceso de dichas personas a las ayudas económicas (CEAR, 2021: 107).

▶ Con todo, el esfuerzo realizado por las autoridades españolas para adaptar la acogida al contexto pandémico, “un hito de una magnitud desconocida”, ha sido valorado de forma positiva por algunas ONGs, en especial, las medidas adoptadas para mantener a las personas que estaban dentro del sistema: prolongar los tiempos de estancia en las plazas de acogida y la vigencia de sus documentos, flexibilizar las bajas obligatorias, etc. (CEAR, 2021: 111).

▶ Sin embargo, dichas medidas no afectaron a las miles de personas solicitantes de asilo que, a pesar de tener derecho, no habían accedido al sistema español de acogida. A pesar de que, ya antes de la pandemia, se encontraban en una situación de emergencia humanitaria, agravada por el confinamiento, el gobierno no las incluía en el denominado “escudo social”.

▶ El movimiento [#regularizaciónYa](#) que cuenta con la adhesión de más de 1.100 colectivos, denunciaba, por ejemplo, su exclusión del Ingreso Mínimo Vital, una medida aprobada en mayo del 2020 que exigía que las personas beneficiarias tuvieran “residencia legal e ininterrumpida de un año en España”. De esta forma, se excluía a los miles de personas con un permiso de residencia temporal hasta la resolución de su solicitud” (CEAR, 2021:115). Se excluía, igualmente, a en torno 600.000 personas migrantes residentes en España en situación irregular, así como a quienes llevasen menos de un año residiendo legamente en España.

□ Por ello, el movimiento [#regularizaciónYa](#), la considera una medida discriminatoria y contraria a los compromisos adquiridos por España con la Agenda 2030.

▶ El impacto del contexto pandémico en el sistema de asilo ha sido mayor para quienes tienen edades avanzadas o barreras idiomáticas y digitales dado que, desde el estado de alarma, todos los trámites administrativos (asilo, acogida, ayudas, búsqueda de empleo, cursos de idioma, asistencia psicológica) han pasado a ser online.

3.1.- EL DERECHO AL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

► Por último, es importante señalar los impactos específicos que el “trauma social” y las secuelas psicológicas que ha provocado el confinamiento en toda la población española, en el colectivo de personas refugiadas o solicitantes de protección internacional, que se ha visto afectado, de forma desproporcionada por ellos, en especial, quienes han vivido previamente situaciones relacionadas con la privación de libertad, pues en muchos casos “han desarrollado, o se ha agravado en ellas, la sintomatología de carácter postraumático” (CEAR, 2021: 113). Asimismo, y al igual que para otras muchas mujeres residentes en Madrid, ha supuesto un mayor riesgo y vulnerabilidad de las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas frente a la VBG.

□ Son muchos los testimonios del gran desajuste emocional que han sentido muchas personas solicitantes de asilo y, en general todo el colectivo de personas migrantes¹⁷¹.

► En este contexto, el colectivo de mujeres refugiadas, exiliadas y migradas ha realizado un importante trabajo de acompañamiento y de visibilización de la “capacidad de resistencia y resiliencia de las mujeres en movimiento para afrontar situaciones adversas y, en especial, la pandemia. Han publicado, por ejemplo, el precioso libro “Contando la cuarentena desde los márgenes. Recopilatorio de historias de mujeres migradas, refugiadas y exiliadas” que recoge una pluralidad de voces de mujeres en movimiento que sentían la “necesidad de soltar cargas para sanar el cuerpo, no sólo desde el malestar social y personal, sino también desde la resignificación de los miedos, las incertidumbres, la precariedad y las condiciones de vulnerabilidad.

171 - Véase la ficha sobre el derecho a la salud.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.2.- DERECHO A LA NACIONALIDAD.

TESTIMONIO:

“Yo tengo solicitada la nacionalidad, en junio de este año, se van a cumplir 7 años. ¡Ya hace 7 años!

¡Ya hace 7 años!

Eso me impide votar en las elecciones presidenciales y hace como unos 4 años un partido político me proponía ser candidata

- a pesar, de que me ofrecieron un puesto de mierda en la lista, el 7 o 10- pero, aunque me hubiesen ofrecido el número 2, no podría aceptar. Además, no puedo votar para presidente, solo para las elecciones municipales.”

(P., chilena)

El artículo 15 de la DUDH establece el derecho de toda persona a una nacionalidad, lo que incluye el derecho a adquirirla, cambiarla y mantenerla, así como a no verse privado de ella arbitrariamente¹⁷². En España, la nacionalidad se adquiere de origen si se tiene padre o madre española, así como si se ha nacido en España de padres extranjeros siempre que, al menos uno de haya nacido también en España¹⁷³. Aunque existen otras modalidades¹⁷⁴, la nacionalidad por residencia es la vía más utilizada por las mujeres extranjeras residentes en Madrid. Por ello, este apartado se centra en los principales obstáculos que encuentran en su adquisición.

Los requisitos legales para su adquisición son: residencia legal y continuada en España durante 10 años¹⁷⁵, reduciéndose a 5 años para quienes tengan la condición de refugiadas¹⁷⁶ y a dos si se procede de los países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o se tiene origen sefardí¹⁷⁷. Este periodo se reduce a un año en casos excepcionales: haber nacido en territorio español; no haber ejercido previamente el derecho a adquirirla por opción; haber estado dos años consecutivos sujeta a la tutela legal de una persona española o de alguna institución española; llevar un año casada con (o ser viudo o viuda de) una persona nacional española o haber nacido fuera de España, pero con algún ascendiente originalmente español. Se exige, además, acreditar que se posee un permiso de residencia, “buena conducta cívica” (esto es, ausencia de antecedentes penales en el país de origen y en España), e “integración en la sociedad española” para lo cual se exige superar un examen de castellano y otro de cultura y política española. Además, una vez se reconoce el derecho a adquirirla, se debe prestar juramento o promesa al Rey y obediencia a las leyes y la CE¹⁷⁸, así como, renunciar a la anterior nacionalidad, salvo en algunas excepciones¹⁷⁹.

172- Artículo 24.3 del PIDCyP establece que todo niño (y niña) tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

173- Cuando una persona nace en España de padres extranjeros, adquiere la nacionalidad de los padres. La nacionalidad viene regulada en el art. 11 de la CE: “la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido en la ley”, y en el Código Civil (Art. 17 a 28) donde se desarrollan las formas de adquirirla, incluida la por residencia (Art.20).

174- Por ser españoles de origen, por posesión de estado, por opción, por carta de naturaleza. Para una explicación de cada una de ellas, véase la [web](#) del Ministerio de Asuntos Exteriores.

175 - Artículo 20 del Código Civil.

176 - Otros supuestos contemplados en el artículo 20 que exigen un periodo de cinco años son los de “haber introducido en territorio español una industria o invento de importancia; segunda, ser dueño o director de una explotación agrícola, industrial o mercantil igualmente importantes; haber prestado señalados servicios al arte, la cultura o la economía nacionales o haber favorecido de modo notable los intereses españoles.

177 - En el 2015 se aprobaba la ley que concedía la nacionalidad española a quienes acreditasen ser descendientes de los judíos expulsados de la península en 1492 y mantuviera alguna vinculación con España. Se calcula que podría beneficiar a entre 40.000 y 90.000 personas en todo el mundo.

178 - Real Decreto 1004/2015 de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. Se tiene, además que inscribir la nacionalidad en el registro civil.

179 - Los y las nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o personas de origen sefardí.

3.2.- DERECHO A LA NACIONALIDAD.

3.2.1.- BRECHAS EN EL ACCESO AL DERECHO A LA NACIONALIDAD

Dificultades de consolidar los periodos de residencia requeridos y otros obstáculos.

- ▶ En las últimas dos décadas, un número significativo de personas extranjeras han adquirido la nacionalidad española. Aunque se desconoce el número concreto de mujeres extranjeras residentes en Madrid que se ha nacionalizado, se podría estimar que ronda en torno a **163.069 mujeres**¹⁸⁰ (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021:17).
- ▶ Sin embargo, a otras muchísimas mujeres les resulta extremadamente difícil mantener una situación de residencia legal y continuada durante el tiempo requerido.
 - ❑ La inmensa mayoría (el 98%) de las mujeres en movimiento que residen en Madrid, se ven obligadas a trabajar en el sector de los servicios y, en especial, en el empleo doméstico (el 48%), un mercado laboral precario que genera muchas situaciones de irregularidad sobrevenida (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021: 21).
 - ❑ Este obstáculo afecta, en mayor medida, a las mujeres procedentes de África o Asia, cuya situación de partida es menos ventajosa “que la situación de las mujeres” procedentes de Latinoamérica, Filipinas o Guinea Ecuatorial, quienes sólo necesitan acreditar dos años de residencia (en vez de 10).
 - ❑ En la tabla siguiente se muestra el diferente índice de nacionalizaciones por nacionalidad de las mujeres en movimiento residentes en Madrid:

180 - Este dato se ha calculado, de forma estimada, restando las mujeres extranjeras a las nacidas fuera.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.2.- DERECHO A LA NACIONALIDAD.

Tabla 11: Mujeres Nacidas Fuera y Extranjeras en Madrid por país de nacimiento y nacionalidad (Julio 2020):

País de Nacimiento y Nacionalidad	Mujeres nacidas fuera	Mujeres Extranjeras	Diferencia	% Extranjeras
Ecuador	48.807	10.671	38.136	22%
Venezuela	42.044	23.006	19.038	55%
Perú	36.891	15.592	21.299	42%
Colombia	35.708	18.516	17.192	52%
República Dominicana	26.903	9.230	17.673	34%
Rumanía	20.600	23.279	-2.679	113%
China	19.040	20.499	-1.459	108%
Honduras	18.893	17.747	1.146	94%
Bolivia	17.703	7.426	10.277	42%
Paraguay	17.180	13.829	3.351	80%
Marruecos	15.422	10.414	5.008	68%
Filipinas	11.898	8.656	3.242	73%
Argentina	11.842	3.470	8.372	29%

Fuente: Rubio & Ruiz-Giménez, 2021:20

3.2.- DERECHO A LA NACIONALIDAD.

- ▶ Un segundo obstáculo que afrontan algunas mujeres extranjeras, sobre todo las procedentes de África, es conseguir toda la documentación requerida para poder iniciar el proceso de adquisición de la nacionalidad española: pasaporte en vigor (por ejemplo, por no existir embajada o consulado en España o por ser muy costoso conseguir la renovación), certificado de antecedentes penales en el país de origen, en especial, para quienes no tienen familiares que puedan desplazarse a la capital del país para tramitarlo etc.
- ▶ Un tercer obstáculo es el colapso administrativo en los registros civiles que implica importantes demoras en la realización del trámite de "jura" o "promesa", imprescindible para gozar de los derechos que acarrea la nacionalidad española y para el que hay un plazo legal de 6 meses. Sin embargo, ese plazo se incumple sistemáticamente y el sistema (para pedir cita) está colapsado lo que deja a las personas en un limbo jurídico, sin pasaporte ni DNI, generándolas graves inconvenientes.
- ▶ Además, en la actualidad, existe un requisito adicional, no contemplado en la legislación, la "prejura", por la que, una vez se ha reconocido el derecho a la nacionalidad española, se tiene que realizar un trámite previo al de la "jura" que alarga, aún más, el proceso ya de por sí excesivamente largo, con consecuencias perjudiciales para quienes, durante toda esa demora, no pueden disfrutar de los derechos que conlleva la nacionalidad española.
- ▶ El 23 de septiembre del 2021, la Dirección General de la Seguridad Jurídica y Fe Pública publicaba una [instrucción](#) para permitir que, en los casos de nacionalidad por residencia, la "Jura" se realice ante notario, lo que podría agilizar el proceso. Sin embargo, esta posibilidad sólo será factible cuando se haya digitalizado el registro civil, lo que no ocurrirá hasta dentro de varios años, en el 2024¹⁸¹.

Demoras injustificadas e indebidas en los procesos de adquisición de la nacionalidad.

- ▶ Desde hace años, miles de personas sufren demoras injustificadas en la resolución de sus solicitudes de nacionalidad, retrasos de dos, tres e incluso cuatro años (o más) que les acarrea grandes perjuicios.
 - Según el Defensor del Pueblo, a 31 de agosto del 2020, había **271.563 expedientes de nacionalidad pendientes de resolver**, recogándose en la siguiente tabla, el número de solicitudes pendientes correspondientes a cada año:

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.2.- DERECHO A LA NACIONALIDAD.

Tabla 12: Solicitudes de nacionalidad pendientes de resolución en España, por el año de presentación.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solicitudes pendientes	68	70	550	936	3.340	10.123	38.140	58.913	50.600	58.708	50.115 (hasta el 30 agosto)

Fuente: Elaboración propia a partir datos Defensor del Pueblo¹⁸²

- ▶ El Ministerio de Justicia achaca las demoras a la falta de personal y las dificultades informáticas generadas por la digitalización del procedimiento. Para subsanarlo, hace tres años adoptó un “plan de choque” y derivó su gestión a los Registradores de la Propiedad, pudiéndose resolver, a fecha de 1 de julio del 2019, 87.531 solicitudes.
- ▶ Hace pocos meses, ante las quejas del colectivo migrante y el Defensor del Pueblo, y tras ciertas reticencias iniciales, el Ministerio de Justicia derivaba, de nuevo, la gestión al Colegio de Registradores para solventar el colapso administrativo agravado por la pandemia, lo que ha permitido que se resuelvan, según el Ministerio, 55.400 expedientes más. Aún así, siguen pendientes de resolver otros 196.000 expedientes.¹⁸³

En España, cientos de personas extranjeras llevan entre 5-10 años en espera de que se resuelva su expediente cuyo plazo legal es de un año, sin poder mientras tanto acceder a los derechos que les otorga la nacionalidad española.

182 - En esa misma fecha, estaban aún pendientes de digitalización 22.384 expedientes del 2017 y 2018. Información recogida en la [web del Defensor del Pueblo](#), (consultada el 29 de marzo del 2021).

183 - Véase la noticia sobre este colapso [aquí](#).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

TESTIMONIO:

: “Empadronarse es un derecho, pero tampoco se cumple, porque las personas que alquilan habitaciones a los migrantes porque estos cuando llegan no pueden alquilar un piso, no quieren empadronar a la gente y hay que estar buscando a alguien y muchos abusan y cobran (...) conozco a personas que tienen que pagar para que le empadronen, aunque paguen ya de por sí por la habitación. El estado pone el derecho, pero la sociedad lo cambia todo.

(A., peruana)

En España, toda persona que resida de manera habitual en un municipio español tiene derecho a empadronarse en el Padrón Municipal de Habitantes, sin discriminación alguna y sea cual sea su nacionalidad o estatuto legal¹⁸⁴. De hecho, se trata de una obligación legal, necesaria para adquirir la condición de vecino/a y acceder, así, a los derechos y deberes recogidos en el artículo 18 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL). También la Ley de Extranjería (LO 2/2009) establece, en su artículo 6.3, que “los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrá actualizada la información relativa a los mismos”.

El pleno disfrute de este derecho es de crucial importancia para las mujeres y niñas en movimiento residentes en Madrid, ya que es la “puerta de entrada”, en la práctica, para el disfrute de otros derechos como la educación, la sanidad, las ayudas sociales o de emergencia, la inserción laboral, etc., así como para acceder a las medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente a los impactos del Covid19 (Rubio & Ruiz-Giménez, 2021: 13).

TESTIMONIO:

“El acceso a las ayudas sociales, incluso a la cita y entrevista con la trabajadora social, está sujeto al padrón.” Cuenta que ella no tenía el padrón por un cambio que tuvo que hacer de vivienda durante la pandemia y no le dieron acceso ni a la entrevista telefónica. “Para mí, todo tiene que ver con la ley de extranjería porque sistematiza todas estas herramientas que tiene el ayuntamiento a través de los/as trabajadores/as sociales. Como uno está irregular, no se empadrona, entonces estás en alquiler irregular y así se sistematiza. Los trabajadores sociales saben a qué perfiles atender. Me preguntaron si tenía hijos, con cuánta gente vivía, si tenía empleo”. Ella había perdido el empleo por la pandemia y recibió la ayuda 4 meses después.”

(J., peruana).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

Se trata, asimismo, de un trámite legal esencial para obtener el permiso de residencia por arraigo o en algunos procesos de regularización extraordinaria como fue él que se llevo a cabo durante el gobierno de Zapatero en el año 2005 que permitió la regularización de 600.000 personas¹⁸⁵.

TESTIMONIO:

“Un ejemplo es el tema del arraigo, que, cuando llega la fecha, si la persona no tiene el padrón, el tiempo, aún muestre el pasaporte con la fecha, por no tener el padrón desde la fecha que llegó hasta cierta fecha donde demuestre los años aquí, es un problema.”

(C., boliviana)

¹⁸⁵ - Para más detalle, véase la ficha sobre el derecho a la seguridad, apartado 6.1.4.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

3.3.1.- BRECHAS EN EL DERECHO AL EMPADRONARSE

Obstáculos al derecho al empadronamiento.

De acuerdo con la normativa española, el padrón es un "registro de situaciones de hecho (y no de derecho), un reflejo de la realidad", siendo obligatoria la inscripción de cualquier persona que viva en el municipio¹⁸⁶, con independencia de "la calificación jurídica que merezca esa residencia, es decir, si es regular o irregular", así como de cuál sea "el derecho que tenga (o deje de tener) para ocupar el domicilio en el que viva" (Caritas & SJM, 2010: 5).

- ▶ Sin embargo, a mediados de los 2000, y en un contexto de fuerte politización del fenómeno migratorio por parte de algunos partidos políticos, varios ayuntamientos, entre otros los de Torrejón de Ardoz o Robledo de Chavela en la CAM, se negaron (o pusieron trabas) a inscribir en el **padrón** a las personas extracomunitarias en situación irregular con el controvertido argumento que la [directiva comunitaria de "retorno"](#) (2003) no lo permitía¹⁸⁷. Esta interpretación fue rechazada por la Abogacía General del Estado, la Federación Española de Municipios y Provincias y el Defensor del Pueblo, al considerar que el control migratorio es competencia del estado y que los ayuntamientos deben inscribir a toda persona que "de facto" habite en su municipio (Caritas & SJM, 2010: 8-11).
- ▶ Desde entonces, se cumple la normativa en vigor y los ayuntamientos inscriben en el padrón a quienes residen en su municipio con independencia de su situación administrativa. Sin embargo, en ocasiones, se exigen documentos que, en la práctica, lo dificultan¹⁸⁸.
 - ❑ Por ejemplo, a quienes no pueden presentar un pasaporte en vigor (al no tenerlo o estar caducado) y no poder obtener uno nuevo, debido a no hay representación diplomática de su país en España, o no tiene la facultad para expedirlo.
 - Esta situación afecta, en especial, a las personas menores de edad, pues dificulta su acceso a la educación y la sanidad (Caritas & SJM, 2010: 17).
 - Esta exigencia documental se incluyó en la ley de extranjería en el 2003, ya que, con anterioridad, se admitía cualquier documento acreditativo de la identidad.

186 - El Art. 16 de la LBRL obliga a los ayuntamientos a incorporar al padrón la información relativa a los y las extranjeras que residan en el municipio sin hacer distinción por su situación administrativa. Establece, asimismo, la necesidad de renovación de la inscripción cada dos años si se encuentran en situación irregular.

187 - Directiva 2008/115/CE de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, en adelante Directiva de Retorno.

188 - Resolución conjunta de 4 de julio de 1997 del INE y el Director General de Cooperación Local (Caritas & SJM, 2010:13-14).

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

- ▶ Otro obstáculo documental es acreditar el domicilio habitual. En Madrid, en concreto, se exige la última factura del teléfono fijo, la electricidad o el gas, el contrato de suministro, la escritura de compraventa o el contrato de alquiler. Sin embargo, hay personas que no pueden aportar dichas pruebas: por ejemplo, las que se encuentran en situación de sinhogarismo (o sin domicilio fijo) o las que no tienen contrato de alquiler y/o viven en régimen de ocupación o en infraviviendas, chabolas, asentamientos, etc¹⁸⁹.
 - Muchas personas en movimiento residentes en Madrid y, más las que están en situación irregular, encuentran enormes dificultades para acceder a una vivienda digna, viéndose obligadas a residir en alojamientos (viviendas subarrendadas, habitaciones) cuyo titular, en ocasiones, se niega a facilitar su empadronamiento¹⁹⁰. Esta situación afecta, en especial, a las personas menores de edad, pues dificulta su acceso a la educación y la sanidad (Caritas & SJM, 2010: 17).
- ▶ Para esas situaciones, la normativa española actual contempla la posibilidad de registrar “cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos”. Permite, igualmente, el empadronamiento ficticio cuando la persona “carece de techo (y) reside habitualmente en el municipio y sea conocida por los servicios sociales correspondientes¹⁹¹. Sin embargo, muchas de las mujeres que participaron en esta investigación, incidieron en las dificultades prácticas que han tenido para acceder al padrón municipal madrileño.

189 - La inscripción en el padrón “es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio”. Resolución de 29 de abril de 2020, del Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/02/pdfs/BOE-A-2020-4784.pdf>.

190 - Véase la ficha relativa al derecho a una vivienda digna y adecuada.

191 - La normativa sobre “empadronamiento ficticio” por el Ayuntamiento de Madrid se aprobó en la Resolución de 17 de febrero de 2020, Sección 3.3 (“Casos especiales de empadronamiento” > “empadronamiento en infraviviendas y de personas sin domicilio”). Se puede consultar aquí: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4784-consolidado.pdf>

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

TESTIMONIO:

**“La mayoría de amigas que tengo no pueden empadronarse en sus puestos de trabajo; no les dejan”
(R., hondureña, refiriéndose a mujeres empleadas como internas en el sector del empleo domestico)**

TESTIMONIO:

**“El tema del empadronamiento, el obstáculo que hay es que tiene uno que estar empadronado para poder acceder a ciertos tipos de ayudas y si tú llegas a un sitio...Tú llegas a una casa, a vivir a una habitación (el caso no ha sido mío, pero sí), y sucede que, como esa persona cobra ayudas tiene que tener una cierta cantidad de personas empadronadas en su casa. Entonces te dice “no te puede empadronar” y la persona, aunque esté viviendo en el piso y pagando la habitación, no puede empadronarse y tener una vida.
(K., colombiana)**

TESTIMONIO:

**“Con respecto también a lo del empadronamiento, hay mucha gente que no te quiere empadronar también porque no le da la gana. Hay muchos casos de chicas que les alquilan el piso y, cuando piden el empadronamiento, les dicen que no, por lo que sea. Y como no se les puede obligar...”
(R., honduras).**

➤ Estos problemas fueron, asimismo, identificados en el PEDH (2017-2019) del Ayuntamiento de Madrid, comprometiéndose a “garantizar que todas las personas que habitan en Madrid tienen acceso al empadronamiento como canal de acreditación de la residencia...”¹⁹². Se acordaba, para ello, crear un grupo de trabajo para, caso por caso, resolver las dificultades identificadas (personas en situación de sinhogarismo, mujeres en movimiento en contextos de prostitución, posibles víctimas de trata, personas migrantes con dificultades para aportar los documentos requeridos, etc.). Finalmente, en febrero del 2020, se aprobaba una nueva normativa madrileña para facilitar el empadronamiento ficticio¹⁹³.

192 - OE 13.4, línea 13.4.1 del Plan Estratégico de DDHH del Ayuntamiento de Madrid, 2017-2019.

193 - Resolución de 17 de febrero del 2020, sección 3.3, “casos especiales de empadronamiento y empadronamiento en infraviviendas y de personas sin

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

El efecto disuasorio del acceso policial al padrón municipal.

- ▶ A lo largo de los últimos años, algunos partidos políticos han defendido públicamente la necesidad de que las administraciones públicas cedan datos a la policía nacional con fines de control migratorio. La última propuesta la hizo VOX, de enero del 2019, tras las elecciones autonómicas en Andalucía, cuando condicionó su apoyo a la investidura del PP a que la Junta informará a la policía nacional cuando las personas extranjeras en situación irregular fueran al médico o se empadronasen¹⁹⁴.
- ▶ Esta propuesta sería contraria a la normativa española. Es cierto que, inicialmente, la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal amparaba la cesión de datos para fines policiales. Sin embargo, la Agencia Española de Protección de Datos había sido muy rotunda al exigir que dicha petición fuera específica y para fines concretos, por lo que no procedería “efectuar una cesión masiva de los datos de todos aquellos extranjeros no comunitarios inscritos en el padrón” (Caritas & SIM, 2010: 17). Misma postura mantenía el Tribunal Constitucional, en su sentencia [292/2000](#) al declarar inconstitucional la cesión de datos entre administraciones para fines distintos a los previstos cuando dichos datos se recopilaban.
- ▶ Tres años después, en la reforma de la ley de extranjería del 2003¹⁹⁵, se incluía, de nuevo, la posibilidad del acceso policial al padrón municipal para fines de extranjería. Para el colectivo de personas en movimiento, las organizaciones de DDHH y algunos juristas, se trataba de un supuesto de discriminación indirecta, prohibido por la normativa internacional, puesto que desincentivaba a empadronarse a las personas en situación irregular (por miedo a ser identificadas y expulsadas), obstaculizándose, así, su acceso a determinados derechos, en particular, la asistencia sanitaria o la educación. Por ese motivo, el Parlamento Vasco recurría esta medida ante el Tribunal Constitucional quien, en su sentencia [17/2013](#), declaraba que la cesión de datos a la policía solo es legal cuando se realiza de forma puntual, individualizada y para obtener “datos concretos cuya necesidad ha de ser justificada de forma expresa”. Excluía, por tanto, “un uso torticero de dicha facultad como accesos indiscriminados o masivos”, lo que, según algunos expertos, obligaba a la policía a “abandonar la práctica de buscar migrante en situación irregular a través del padrón¹⁹⁶”.
- ▶ A pesar de todo ello, propuestas como la planteada por VOX en el año 2019 tienen un “efecto disuasorio” y continúan retroalimentando las resistencias de algunas personas en movimiento a inscribirse en el padrón municipal y, por tanto, obstaculizando su acceso a otros derechos (educación, salud, etc.) que, según la normativa internacional, son inherentes a toda persona con independencia de su situación administrativa (AI, 2003:10).

194 - Aspecto recogido en el documento de compromiso de ambos partidos de cara a la investidura. Sobre esta noticia, véase, por ejemplo, el artículo de [Gabriela Sánchez](#) de 9 de enero del 2019 en el diario.es

195 - En la disposición adicional quinta de la LO 14/2003 de 20 de noviembre.

196 - Paco Solans, experto en extranjería citado en el artículo de [Gabriela Sánchez](#) (9 enero del 2019).

3.3.- DERECHO A EMPADRONARSE.

El obstáculo añadido de la caducidad del padrón municipal.

- ▶ La inscripción de las personas extranjeras no comunitarias en situación irregular o con permiso de residencia temporal es la única que, por ley, caduca a los dos años, salvo que se solicite su renovación¹⁹⁷. Dicha caducidad la decide el Ayuntamiento por el simple paso del tiempo, sin necesidad de probar que ha habido un cambio en las circunstancias que la motivaron y “sin necesidad de audiencia”, esto es, sin que la persona sea oída.
 - Este requisito se incluía en la reforma del 2009 de la ley de extranjería, convirtiéndose desde entonces en un obstáculo añadido. Obliga a las personas migrantes afectadas a renovar, cada dos años su inscripción en el padrón y, por tanto, necesitan presentar, de nuevo, pruebas documentales que, como se ha mencionado, no siempre son fáciles de obtener. Y ello ahonda aún más en las barreras que las separa del goce efectivo de sus DDHH (AI, 2003:10).

¹⁹⁷ - Resolución de 28 de abril de 2005 por la que se dictan Instrucciones Técnicas a los Ayuntamientos en relación con procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de las personas extranjeras no comunitarias sin autorización permanente.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Repertorio de propuestas

Derecho al asilo

- ▶ Garantizar el derecho de toda persona a pedir asilo, da igual su nacionalidad o la frontera por la que haya llegado a España.
- ▶ Garantizar el acceso de toda persona a un procedimiento de asilo justo y satisfactorio
- ▶ Garantizar que se otorga protección internacional a todas las personas que huyen de persecución o tienen derecho a la protección internacional y en especial a las mujeres que huyen de persecución por género y orientación sexual.
- ▶ Garantizar en todo caso que no se va a devolver a ninguna persona a un país donde pueda sufrir persecución u otras vulneraciones de DDHH, esto es, respetar el principio imperativo de no devolución forzosa (NON refoulement).
- ▶ Garantizar condiciones de acogida digna para todas las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Derecho de nacionalidad

- ▶ Remover todos los obstáculos que impiden a miles de personas acceder a disfrutar de su derecho a la nacionalidad española.

Derecho al empadronamiento

- ▶ Garantizar que toda persona que vive en un municipio accede al empadronamiento

