

PLAN DE ACCIÓN

un-i-món



ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DEL

Observatorio del Refugio

PLAN DE ACCIÓN
un-i-món

ESTUDIO PARA LA CREACIÓN DEL
**Observatorio
del Refugio**

AUTORES DEL ESTUDIO:

Carles Xavier Simó Noguera,

Albert Millet Fenollar,

Alicia Bañuls Millet

y

M^a Consuelo Pons Pons

ORGANIZA



COLABORA



Departament de Sociologia i Antropologia Social



PATROCINA



Directores: Albert Millet Fenollar y Carles Xavier Simó Noguera

Prólogo de: Alicia Bañuls Millet

Recopilación bibliográfica de: M^a Consuelo Pons Pons

Fotografías de: Archivos de ACNUR

Diseño y maquetación: Visualco Comunicación

Edición: 2010

Correo electrónico: unimon@unimon.org

Sitio web: www.unimon.org

Depósito Legal: B-27685-2011

I.S.B.N.: 978-84-694-8940-6

© Estudio para la creación del Observatorio del Refugio

PRÓLOGO

El pasaporte es la parte más noble del hombre. Además, no se fabrica de una manera tan sencilla como un hombre. Se puede hacer un hombre en cualquier parte, del modo más despreocupado y sin causa razonable, pero nunca un pasaporte. Por eso, se reconocerá el valor de un pasaporte, si es bueno, mientras que a un hombre, por bueno que sea, no siempre se le reconocerá su valor.
(Diálogos de fugitivos, Bertolt Brecht)

Generalmente el enfoque sesgado de los medios de comunicación en cuanto a la situación de la población refugiada condiciona la percepción social de aquella. Sin embargo, la realidad a la que se enfrenta dicho colectivo necesita del entendimiento formado, tanto de la ciudadanía como de los responsables políticos. Así pues, desde el ámbito de la sensibilización social se intenta transmitir una imagen más realista de los refugiados; junto a la sensibilización existen otros sectores de trabajo como el de la cooperación, la acción humanitaria y la asistencia tanto social como jurídica, cuyo objetivo es garantizar una vida digna a dicha población.

En el día a día de las personas que trabajamos para la consecución de este objetivo se conoce una realidad narrada en primera persona, con rostro y sentimientos. El desasosiego que suele desprenderse de dichas narraciones nos obliga a cuestionarnos si el derecho de asilo está garantizado. En este sentido, me gustaría compartir uno de dichos testimonios. Como otras tantas veces, llegué, a la oficina del Comité español de ACNUR – C. Valenciana, una familia de solicitantes de asilo que deseaba explicarnos su vivencia: tras haber vivido dos años en un país de la Unión Europea, se habían visto obligados a regresar a España en aplicación de la legislación europea en materia de asilo. Su vuelta a España les causaba sensaciones muy dispares, que iban desde la desubicación más absoluta hasta el miedo a no saber qué sería de ellos, pasando por los sentimientos de desarraigo continuo y de incertidumbre al no saber dónde acudir en busca de ayuda. La vivencia de un segundo éxodo les llevaba a cuestionar la racionalidad de las leyes en materia de asilo. Ésta era una de otras tantas familias que buscan información sobre cómo seguir el itinerario del asilo en la Comunidad Valenciana, en España y en la Unión Europea; sin lugar a dudas, la visita de todas estas personas justifica la necesidad de plantear un debate sobre la regulación del derecho de asilo y sobre el trabajo que realizan tanto diferentes agentes sociales, como entidades privadas e instituciones a favor de la población refugiada en la Comunidad Valenciana.

El camino del exilio no debe ser recorrido únicamente por las personas que se han visto obligadas a huir de su país. La sociedad de acogida, por su parte, debe conocer la realidad de los refugiados, una realidad con rostro y sentimientos, los de miles de personas que, en contra de su voluntad, abandonan su país al ver sus vidas amenazadas por cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos. Del mismo modo, los responsables políticos del país de acogida deben asegurar el efectivo ejercicio del derecho de asilo, que es, en definitiva, la salvaguarda ante la falibilidad del estado del que una persona es nacional.

Alicia Bañuls Millet

ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	6
ÍNDICE DE CONTENIDOS	8
AGRADECIMIENTOS	10
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I: MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA.....	15
Por Alicia Bañuls Millet	
I.1.LA INSTITUCIÓN DEL ASILO	15
I.1.1.LA INSTITUCIÓN DEL ASILO: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN.....	15
I.1.2.EL DERECHO DE ASILO EN EL SIGLO XX.....	17
I.2.¿QUIÉNES TRABAJAN A FAVOR DE LA POBLACIÓN REFUGIADA?	20
I.2.1.MANDATO Y FUNCIONES DEL ACNUR.....	20
I.2.2.PERSONAS BAJO LA PROTECCIÓN DE ACNUR	23
I.2.3.ACTORES TRABAJANDO A FAVOR DE LA POBLACIÓN REFUGIADA Y DESPLAZADA	27
I.3.INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN	35
I.3.1.EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS.....	35
I.3.2.INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN DE ÁMBITO REGIONAL	39
CAPÍTULO II. LA AYUDA A LA POBLACIÓN REFUGIADA.....	46
Por Albert Millet Fenollar y M ^a Consuelo Pons Pons	
II.1. ORGANIGRAMA DE FUNCIONES	47
II.2. EN EL PAÍS DE ORIGEN:.....	48
II.2.1.ACCIÓN HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA.....	48
II.2.2.COOPERACIÓN AL DESARROLLO	50
II.3. EN EL PAÍS DE ACOGIDA (Comunitat Valenciana):.....	54
II.3.1.ASISTENCIA A LA POBLACIÓN REFUGIADA	54
II.3.2.CONTEXTUALIZACIÓN.....	64
II.3.3.INTERVENCIÓN SOCIO-SANITARIA.....	66
II.3.4.INTERVENCIÓN PSICO-SOCIAL.....	68
II.3.5.INSERCIÓN SOCIO-LABORAL	70
II.3.6.ASISTENCIA JURÍDICA.....	72
II.3.7.ASISTENCIA ESPECÍFICA A MENORES	74
II.3.8.INTEGRACIÓN	76
II.3.9.SENSIBILIZACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	79

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CAMPO DEL REFUGIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA 83

Por Carles Xavier Simó Noguera

I.7. PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS	83
I.7.1. RECURSOS ESCASOS Y PRINCIPALES PUNTOS PROBLEMÁTICOS	85
I.7.2. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS	88
I.7.3. LÍNEAS ARGUMENTALES DEL GRUPO DE DISCUSIÓN.....	89
I.7.4. PRINCIPALES PROPUESTAS DE FUTURO SEGÚN LAS ENTIDADES	90
I.8. LA SITUACIÓN DEL CAMPO DEL APOYO A LAS PERSONAS REFUGIADAS	92
I.8.1. LAGUNAS E INCONSISTENCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS	92
I.8.2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ADMINISTRACIONES	94
I.8.3. FALTA DE EMPUJE EN NUESTRA POLÍTICA DE ASILO.....	95
I.8.4. TEMÁTICA COMPLEJA, INVISIBILIZADA, QUE SE CONFUNDE CON LA INMIGRACIÓN	96
I.8.5. LA COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES Y ENTRE ÉSTAS Y LA ADMINISTRACIÓN	97

CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE UN OBSERVATORIO DEL REFUGIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA..... 99

Por Carles Xavier Simó Noguera, Albert Millet Fenollar, Alicia Bañuls Millet y M^a Consuelo Pons Pons

I.9. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR OBSERVATORIO?	99
I.9.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y DE CONSOLIDACIÓN DE UN OBSERVATORIO	99
I.9.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS OBSERVATORIOS	101
I.9.3. CLASIFICACIÓN DE LOS OBSERVATORIOS	102
I.10. OBSERVATORIOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ASILO	103
I.10.1. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN OBSERVATORIO EN MATERIA DE ASILO?	103
I.10.2. PROPUESTA DE UN OBSERVATORIO DEL REFUGIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	107

CONCLUSIONES.....	111
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	115
--------------------	-----

SIGLAS.....	119
-------------	-----

ANEXOS.....	121
-------------	-----

SÍNTESIS PARA LA CREACIÓN DEL OBSERVATORIO DEL REFUGIO 146

Por M^a Consuelo Pons Pons

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a todas las personas que también han trabajado para que el estudio fuese una realidad.

En primer lugar, es fundamental destacar la colaboración de los diferentes actores implicados en la realización de los programas destinados a garantizar la protección y la asistencia a la población refugiada¹. En este punto, queremos agradecer especialmente a aquellos actores que han participado directamente en el estudio compartiendo con nosotros su tiempo en distintas entrevistas y en un grupo de discusión: a María Ruiz, Fernando Esteve, M^a Cruz González y Mariola de Cruz Roja, a Inés Cisneros de MPDL, a Azahara Montero de Rescate Internacional, de Felipe Perales del CAR Mislata, a Áurea y Salva de CEAR, a Javier Edó de AVAR, a Alejandro y Jesús de la Brigada de Extranjería, a Ofelia de CCOO, a Gotzone Mora de Secretaría Autonómica de Inmigración y Participación, a Victor Merino del Institut de Drets Humans de la Universitat de València, así como a representantes de Cáritas, del CAI y de la UGT.

En segundo lugar, es necesario agradecer y destacar el trabajo de campo (en el ámbito de la Sociología) realizado por Patricia Pérez y Sarai Fariñas, en su calidad de becarias del Plan de Acción UN-I-MÓN 2009: espacio de sensibilización y educación al desarrollo (Fase II). Agradecer también a Victoria Pellicer, quien como técnico del Plan de Acción UN-I-MÓN 2010 colaboró en la puesta a punto de este estudio. Y, finalmente, también es imprescindible agradecer la implicación en el estudio de Arancha García Ruiz, Coordinadora del Comité español de ACNUR – C. Valenciana. Sin lugar a dudas, la suma de su esfuerzo, dedicación y trabajo tanto en el desarrollo como en la elaboración del estudio han hecho posible su publicación.

¹ Para conocer la relación de actores que han participado en el estudio, véase el capítulo 2.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia se repite constantemente el éxodo de refugiados, personas forzadas a huir de sus países para salvaguardar su vida o integridad física. Sin embargo, hasta el siglo XX no se establecen tanto los instrumentos jurídicos de carácter internacional como los mecanismos institucionales necesarios para garantizar la protección y la asistencia a dicha población. La huida de miles de refugiados en busca de protección continúa produciéndose en el siglo XXI. A finales de 2008 se calcula que había alrededor de 42 millones de personas desplazadas en todo el mundo. Sin profundizar en el análisis de datos estadísticos en materia de asilo, cabe señalar que el número de solicitudes en los países industrializados ascendió a 377.200 en el año 2008.²

Por otra parte, a lo largo de 2008, en España se presentaron un total de 4.517 solicitudes y se concedió el estatuto de refugiado a 151 personas.³ Por tanto, cabe afirmar que la problemática de la población refugiada no nos es ajena. Sin lugar a dudas, garantizar la efectiva protección y asistencia a dicho grupo de población es un imperativo legal y moral. Así pues, a tenor de lo establecido en la legislación española en materia de asilo, se establecen políticas y programas destinados a garantizar el cumplimiento de este doble imperativo. La cuestión que cabe plantearse es ¿quién debe aplicar estas políticas y estos programas? Dar una respuesta global a este interrogante implicaría realizar un análisis exhaustivo que abarcaría desde el ámbito internacional hasta el local. Sin embargo, el presente estudio se limita al ámbito de la Comunidad Valenciana.

Así pues, centrándonos en el ámbito geográfico de la Comunidad Valenciana, cabe afirmar que un número relevante de agentes sociales, entidades privadas e instituciones trabajan a favor de la población refugiada. El trabajo que desarrollan estos actores va dirigido tanto a los refugiados que se encuentran en esta comunidad autónoma, como a la población refugiada y desplazada que permanece en terceros países. Sin embargo, no sólo gran parte de la ciudadanía, sino incluso de los propios destinatarios, desconoce el trabajo que se está realizando. En este sentido, en el seno del Comité español de ACNUR – C. Valenciana⁴ se abrió un debate sobre por qué se producía este hecho. Sin lugar a dudas, parte de la solución implicaba, por un lado, realizar un estudio sobre el apoyo que recibe la problemática de los refugiados en esta comunidad y, por otro, dar a conocer sus resultados. La propuesta de estudio se presentó en el marco del proyecto de sensibilización *Plan de Acción UN-I-MÓN 2009: espacio de sensibilización y educación al desarrollo (Fase II)*.⁵ La valoración global de la propuesta por parte de las administraciones públicas fue altamente satisfactoria, realizándose el estudio con la

² Véase el informe de ACNUR *Asylum levels and trends in industrialized countries* de 21 de octubre de 2009.

³ Véase el *UNHCR Statistical Yearbook 2008*. De igual forma, puede consultarse también el Informe 2009 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR.

⁴ ONG que apoya la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a través de la sensibilización social y la búsqueda de financiación de proyectos de cooperación y/o acción humanitaria.

⁵ El Plan de Acción UN-I-MÓN pretende crear un espacio de sensibilización sobre los refugiados mediante diferentes actividades, entre las que se encuentra la del Estudio para la creación del Observatorio del Refugio.

financiación de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía de la Generalitat Valenciana, la Diputación de Valencia y el Ayuntamiento de Valencia.

El estudio que tienen en sus manos, y que finalmente se denominó *Estudio para la creación del Observatorio del Refugio*, ha sido dirigido por Carles Simó i Noguera, profesor titular de Sociología y Antropología de la Universitat de València, y por Albert Millet Fenollar, responsable del área de sensibilización y educación al desarrollo del Comité español de ACNUR – C. Valenciana. Los objetivos del estudio son modestos, pues se centran en la observación sistematizada de las iniciativas, instituciones, entidades, cuyo denominador común es el apoyo a las personas refugiadas - lo que en términos técnicos se conoce como el campo de la acción social entorno al asilo -. En definitiva, en el estudio se realiza un análisis de los recursos existentes, sus formatos, su alcance, sus funciones y sus poblaciones diana, así como de las principales problemáticas que identifican como barreras a superar aquellas personas que trabajan en este campo de acción.

En relación a la metodología, cabe señalar que se han utilizado diferentes fuentes de información secundarias así como se han elaborado fuentes de información primarias *ad hoc* con el objetivo de reunir información con la que reconocer a los actores, las acciones y los discursos. Para ello se ha procedido a aplicar una metodología que combina la encuesta con la entrevista en profundidad y el grupo de discusión focalizado, siguiendo las siguientes pautas de trabajo:

- a) creación de bases de datos, incluyendo a todos los agentes sociales, entidades privadas e instituciones de la Comunidad Valenciana que, de manera directa o indirecta, trabajan a favor de las personas refugiadas y/o desplazadas.
- b) elaboración de encuestas para determinar las líneas de trabajo que dichos actores realizaban a favor de este grupo de población. La finalidad de las encuestas era la de poder determinar: 1) las líneas de trabajo y actividades realizadas por los actores señalados; 2) la cuantificación del número de personas beneficiarias; 3) las líneas de financiación de las acciones realizadas; y, 4) el planteamiento de la necesidad de crear un Observatorio del Refugio en la Comunidad Valenciana (en caso afirmativo, planteamiento de cuáles podrían ser sus funciones).
- c) realización de entrevistas con los actores.
- d) organización de un grupo de discusión focalizado.⁶ El esquema de trabajo seguido en dicho grupo fue el siguiente: 1) presentación del estudio a los participantes; 2) presentación de la metodología; 3) presentación de los asistentes; y, 4) planteamiento de preguntas, siendo los ejes de debate: la organización de las funciones de trabajo de la problemática de los refugiados; el reconocimiento del papel de los otros actores

⁶ El grupo de discusión tuvo lugar en el laboratorio de Ciències Socials, situado en el aula 1P06 del edificio de la Facultad de Derecho del Campus dels Tarongers de la Universitat de València. Los participantes invitados al grupo de discusión fueron: Xavier Edo, Profesor de Antropología y presidente de AVAR; Aurea Ortiz, responsable de sensibilización de *CEAR València*; Gotzone Mora, Secretaria autonómica de Inmigración y Participación de la Generalitat Valenciana; Felipe Perales, Director del CAR de Mislata; Víctor Merino, especialista en derecho y refugiados, y representante del Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València; María Ruiz, Asesora jurídica de Cruz Roja Valencia; y, Arancha García, Coordinadora del Comité español del ACNUR – CV.

implicados; la coordinación e interconexión de los diferentes actores; y, los problemas, límites e incoherencias en el trabajo desempeñado por los agentes que trabajan en la problemática de la población refugiada.

e) análisis de los datos obtenidos en las encuestas, las entrevistas y el grupo de discusión.

f) elaboración y edición de un informe final sobre el estudio realizado.

En relación a la estructura del estudio, éste se divide en cuatro capítulos. En el capítulo 1 se estudia el origen y la evolución de la institución del asilo. Del mismo modo, también se analiza quiénes son los actores que trabajan a favor de la población refugiada y desplazada a nivel internacional, con especial atención a la labor que desarrolla el ACNUR. Finalmente, se estudian los instrumentos jurídicos que se aplican a nivel nacional, regional e internacional en materia de protección a dicho grupo de población. Este capítulo ha sido responsabilidad principalmente de Alicia Bañuls Millet. En el capítulo 2 se abordan dos grandes temas relacionados con las acciones que se realizan a favor de la población refugiada, diferenciando, por una parte, la ayuda implementada en los países de procedencia de dicha población; y, por otra, las acciones que se realizan en el país de acogida, centrándose el análisis en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Este capítulo ha sido responsabilidad principalmente de Albert Millet Fenollar y de Consuelo Pons Pons. En el tercer capítulo se analizan varios aspectos, por una parte, se explica la metodología seguida en la realización del estudio. Por otra parte, se analizan las principales evidencias recogidas en la suma de discursos y en la totalidad de información obtenida de los actores que han participado en el estudio. Finalmente, también se analiza la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas, profundizando en los grandes debates que emanan de los discursos de quienes trabajan en él y que se emplazan en el corazón de la problemática. Este capítulo ha sido responsabilidad principalmente de Carles Simó Noguera. Finalmente, en el capítulo 4 se describen los elementos necesarios para crear un observatorio. Del mismo modo y, tras analizar la información obtenida, también se plantea la imperante necesidad de crear un Observatorio del Refugio en la Comunidad Valenciana, las áreas de trabajo a desarrollar en dicho observatorio así como la necesidad de determinar su personalidad jurídica, decisión que debe adoptarse en una comisión creada a tal efecto. El capítulo 4 ha sido realizado conjuntamente por Carles Simó Noguera, Albert Millet Fenollar, Alicia Bañuls Millet y M^a Consuelo Pons Pons. De igual forma, cabe señalar la recopilación bibliográfica que ha sido elaborada por M^a Consuelo Pons Pons.

En último lugar, cabe señalar que el estudio realizado debe ser el cimiento sólido que permita crear el Observatorio del Refugio. Es indudable que el observatorio debe potenciar el encuentro, el debate, la reflexión y el análisis. Del mismo modo, debe crear un espacio en el que trabajen conjuntamente todos aquellos agentes sociales, entidades privadas e instituciones, especializadas en materia de refugiados, junto a un equipo multidisciplinar de expertos. De igual forma, el observatorio también debe propiciar una mayor permeabilidad no sólo entre los flujos de acciones y las entidades que trabajan en

el campo de acción del asilo, sino también entre aquéllos y el tejido social. Para que todo ello sea una realidad en breve, es imprescindible contar con el esfuerzo y la ilusión de los actores implicados en la problemática del refugio, de los donantes y de todas aquellas personas que desinteresadamente ayudan a la población refugiada. Trabajemos todos para que así sea.

CAPÍTULO I: MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA

Por Alicia Bañuls Millet

I.1. LA INSTITUCIÓN DEL ASILO

I.1.1. LA INSTITUCIÓN DEL ASILO: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN

La palabra *asilo* proviene del latín *asylum* y ésta, a su vez, del griego *ἄσυλον*, cuyo significado es sitio inviolable. Actualmente este concepto es más amplio, ya que asilo es: a) lugar privilegiado de refugio para los perseguidos; b) establecimiento benéfico en que se recogen menesterosos, o se les dispensa alguna asistencia; c) amparo, protección, favor; y, en su última acepción, recoge un tipo específico de asilo: el asilo político, concedido a un extranjero desterrado o huido de su país por motivos políticos.⁷ En todas las acepciones del término asilo está implícito el aspecto de la protección (en un espacio determinado) frente a una persecución o situación de peligro.

El significado de la institución del asilo ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Con el objetivo de conocer sucintamente cuáles han sido las notas definitorias de dicha institución, se va a realizar un breve análisis de la protección otorgada en diferentes períodos históricos.⁸ En este sentido, dicho análisis se inicia en la época clásica de la Antigua Grecia, en la que se diferenciaban dos modalidades de asilo: el religioso y el territorial. El primero se producía al otorgarse la protección en el interior de los templos griegos, considerados como sitios inviolables. En cambio, el asilo territorial se concedía en el exterior del territorio griego.⁹ En ambos casos la protección se otorgaba sin cuestionarse si los actos cometidos, antes de solicitarla, eran o no constitutivos de delito.

En la Antigua Roma se diferencian dos modalidades de asilo. Por una parte, se concede el asilo en los espacios religiosos, consolidándose este tipo de asilo tras convertirse el cristianismo en la religión oficial del Imperio Romano.¹⁰ Y, por otra parte, en el Derecho romano también se reconoce el *ius exilii*. En aplicación de este derecho, aquellas personas que son condenadas por la comisión de un delito grave pueden optar por huir de manera voluntaria.¹¹

Durante la Edad Media también conviven dos modalidades de asilo: el religioso y el territorial. Por una parte, se sigue otorgando la protección en los lugares sacros sin tener

⁷ Definición de la Real Academia Española de la Lengua.

⁸ El análisis de la evolución de la institución del asilo se inicia en el siglo IV (a.C.). El otorgamiento de protección en este período queda reflejado en la obra de Sófocles al narrar la historia del rey Edipo. Sin embargo, hay constancia de que en el siglo XIII a.C. el faraón egipcio, Ramses II, otorgó esta protección al rey hitita, Urhi-Teshup.

⁹ En la Antigua Grecia la persona que cometía un delito de homicidio podía optar entre permanecer en territorio griego para ejercer su derecho de defensa o huir en busca de protección.

¹⁰ El emperador Constantino I promulga la libertad de religión en el imperio romano a través del Edicto de Milán en el año 313 d.C. Finalmente, se reconoce el cristianismo como religión oficial del imperio romano de oriente y de occidente a través del Edicto de Tesalónica en el año 380 d.C.

¹¹ La inclusión de la figura del *ius exilii* en el Derecho romano data del siglo V a.C (época de la República).

en cuenta los actos cometidos por la persona que solicita la protección.¹² Por otra parte, también se concede el asilo territorial. En este sentido, cabe indicar que los señores feudales otorgan protección en sus territorios a aquéllos que les deben fidelidad.¹³

Durante la Edad Moderna, con el nacimiento de los Estados nación, la protección en los lugares religiosos se suprime.¹⁴ En esta época únicamente se concede el asilo territorial que se fundamenta en la soberanía territorial de los Estados. En dicho período la concesión del asilo es discrecional, voluntaria y no está regulada jurídicamente.

En la Edad Contemporánea cabe diferenciar dos etapas en materia de otorgamiento de protección. La primera etapa se inicia tras la Revolución Francesa, al aprobarse el Acta Constitucional Francesa de 24 de junio de 1793, en la que se establece “il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté, Il le refuse aux tyrans” (artículo 120). En este contexto histórico, el asilo se otorga por razones políticas; cada Estado determina, en función de su organización política o forma de gobierno, si concede dicha protección y a quién se la concede. En cambio, en la segunda etapa, que se inicia en el siglo XX, se aprueban instrumentos jurídicos internacionales que garantizan la protección y la asistencia a las personas que se han visto obligadas a huir de sus países. La huida debe basarse en fundados temores de persecución por alguno de los siguientes motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.¹⁵ Así pues, en el siglo XX la concesión del asilo no obedece a criterios arbitrarios, sino que los Estados deben aplicar su legislación en materia de asilo, respetando los estándares de protección establecidos en los convenios internacionales de los que son parte. De igual forma, cabe indicar que la protección se excluye en aquellos supuestos en los que se han cometido delitos contra la paz y la humanidad; delitos comunes graves o de guerra; así como actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.¹⁶

En conclusión cabe afirmar que el concepto y el alcance de la institución del asilo han ido adecuándose a los valores de las organizaciones político-sociales de cada período histórico. Sin lugar a dudas, la regulación jurídica de aquellos supuestos en los que debe concederse protección y asistencia a la población que ha huido de su país de origen permite revestir de imparcialidad a dicha institución.

¹² Cabe señalar que en la bula del Papa Gregorio XIV de 1591 finalmente se establece que no se concedería asilo en los lugares sacros a aquellas personas que hubiesen cometido delitos graves.

¹³ Los señores feudales otorgan protección en sus territorios en virtud del intercambio de obligaciones adquiridas por el vasallaje. A través de esta figura, el vasallo jura fidelidad al señor feudal y, a cambio, recibe protección en sus dominios.

¹⁴ A pesar de la existencia de diferentes delimitaciones del período histórico de la Edad Moderna, mayoritariamente se entiende que dicho período queda comprendido entre finales del siglo XV (1.453) y finales del siglo XVIII (1.789).

¹⁵ La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es el primer instrumento jurídico de carácter internacional que se aprueba para garantizar la protección internacional de la población refugiada. De igual forma, se reconoce el derecho a solicitar asilo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 14).

¹⁶ Véase el artículo 1.F de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

I.1.2. EL DERECHO DE ASILO EN EL SIGLO XX

I.1.2.1. El surgimiento de un nuevo orden internacional tras la II Guerra Mundial

La regulación del derecho de asilo en el siglo XX tiene como objetivo garantizar la protección de un elevado número de personas que se habían visto obligadas a huir de sus países de origen en busca de protección. Durante la primera mitad del siglo XX tienen lugar diferentes contiendas en el continente europeo, entre otras, cabe señalar: la I Guerra Mundial, la Revolución Rusa, la Guerra Civil Española y la II Guerra Mundial. Las consecuencias tan dramáticas de todos estos sucesos obligaron a los Estados a buscar mecanismos para proteger a la población que había quedado desamparada y sin la protección de su Estado.¹⁷ En este sentido, y con el objetivo de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, en el año 1945 se plasman los principios de un nuevo orden internacional en la Carta de las Naciones Unidas.¹⁸ Con la aprobación de dicho texto, los Estados pretendían:

“fortalecer y mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos; y, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

El nuevo orden internacional se fundamenta en valores y principios de seguridad, paz, cooperación, respeto, no discriminación y desarrollo. En este nuevo contexto internacional, se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,¹⁹ en la que se recoge por primera vez el derecho a buscar asilo (artículo 14):

- 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*
- 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.*

De igual forma, con el objetivo de asegurar la protección internacional de los refugiados, se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1950.²⁰ Inicialmente estaba previsto que su mandato tuviese una duración

¹⁷ Véase en el anexo I la relación de las confrontaciones que motivaron la huida de refugiados en Europa durante la primera mitad del siglo XX así como los mecanismos adoptados para garantizar la protección de dicha población.

¹⁸ La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

¹⁹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos se aprobó el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

²⁰ El Estatuto de la oficina del ACNUR fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

de 3 años,²¹ con la finalidad de reasentar a aproximadamente 1.2 millones de refugiados, obligados a huir como consecuencia de la II Guerra Mundial. Sin embargo, hechos posteriores (entre otros, la huida de miles de refugiados procedentes de Hungría en el año 1956) evidenciaron la necesidad de ampliar su mandato inicial.²² Posteriormente, diferentes hechos, tanto en el continente europeo como más allá de sus fronteras, motivaron de nuevo su actuación a favor de la población refugiada.²³ Finalmente cabe señalar que, en este nuevo orden internacional, se establece el sistema actual de protección internacional de la población refugiada con la aprobación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967.²⁴

1.1.2.2. ¿Qué entendemos por derecho de asilo?

El derecho de asilo garantiza el ejercicio de derechos a aquellas personas que se encuentran en situación de desprotección, tras haberse visto obligadas a huir de su país de origen. Este derecho se convierte en la salvaguarda ante la falibilidad del Estado del que una persona es nacional. Como se ha señalado, en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se reconoce únicamente el derecho subjetivo a solicitar asilo, pero no a recibirlo. Sin embargo, el derecho de asilo en su sentido más amplio (solicitarlo y recibirlo) sí que se recoge en diferentes instrumentos jurídicos en materia de Derechos Humanos de ámbito regional.²⁵ En todo caso, el derecho de asilo se ejerce de manera efectiva si se garantizan los derechos que lo conforman, siendo éstos: el derecho a permanecer en el país de acogida, el derecho a conocer el procedimiento de asilo aplicable en dicho país y el ejercicio de los derechos que configuran el estatuto jurídico del refugiado.

El primer derecho que lo conforma se fundamenta en el principio de *non-refoulement* (no rechazo), garantizando la permanencia del solicitante de asilo en el país de acogida. La aplicación de este principio prohíbe su devolución al país de origen, evitando poner en peligro su vida o integridad física. En segundo lugar, lo conforma el derecho del solicitante de asilo a conocer el procedimiento de asilo que debe aplicarse para determinar su condición de refugiado. Cabe señalar que cada Estado establece una legislación específica en materia de asilo. En todo caso, dichos procedimientos deben revestir las garantías establecidas en los instrumentos jurídicos de los que son parte los

²¹ Estaba previsto que el mandato del ACNUR se extendiesen hasta el 31 de diciembre de 1953. Sin embargo, posteriormente su mandato fue renovándose periódicamente cada cinco años.

²² La Asamblea General solicita de nuevo la intervención del ACNUR a través de diferentes resoluciones. En este sentido, véase la resolución 1006 (ES-II) de 9 de noviembre de 1956 sobre la situación de Hungría así como la resolución 1129 (XI) de 21 de noviembre de 1956.

²³ Entre los diferentes acontecimientos cabe señalar el proceso de descolonización en África en la década de los años sesenta. De igual forma, cabe señalar los enfrentamientos armados en la década de los años ochenta, que tuvieron lugar en: África (Etiopía), Asia (Afganistán) y América Central (Nicaragua).

²⁴ La Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados fue adoptada el 28 de julio de 1951 y el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados fue aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

²⁵ El derecho a buscar asilo se regula en diferentes instrumentos jurídicos de protección de los Derechos Humanos. En este sentido, cabe señalar el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; el artículo 22(7) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; el artículo 12 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos; y, en el artículo 18 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, cabe señalar que el derecho a solicitar y a recibir asilo únicamente se reconoce en los tres primeros instrumentos.

Estados. Y, en tercer lugar, tras el reconocimiento de la condición de refugiado, el derecho de asilo se completa con el ejercicio efectivo de los derechos que configuran el estatuto jurídico en el país de acogida.²⁶

Tras analizar el significado y el contenido del derecho de asilo, la pregunta que cabe plantear es ¿quién garantiza su ejercicio? Sin lugar a dudas, los Estados signatarios de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 son los que deben aprobar y desarrollar legislaciones internas que permitan ejercer el derecho de asilo de manera efectiva. En este sentido, como se estudia en el punto 3, en España se legisla en materia de asilo desde el año 1984.²⁷ De igual forma, es fundamental el trabajo que el ACNUR realiza para garantizar este derecho. Esta agencia de Naciones Unidas, entre otras actividades, mantiene un diálogo permanente con los Estados, recordándoles que deben cumplir con su legislación interna en materia de asilo así como favorecer la entrada de refugiados en sus países. Así mismo, el ACNUR actúa como un catalizador de recursos para ayudar a los países de acogida que no disponen de los recursos necesarios para atender a la población refugiada.

²⁶ En relación a los derechos reconocidos a los refugiados, pueden consultarse lo establecido desde el artículo 3 al 34 de la Convención de 1951. En este sentido, los Estados signatarios de dicha convención deberán de incorporarla a su legislación interna, estableciendo en todo caso: quién será considerado refugiado, los procedimientos para la determinación de su condición y los derechos otorgados tras el reconocimiento de dicha condición.

²⁷ La última ley en materia de asilo aprobada en España es la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

1.2. ¿QUIÉNES TRABAJAN A FAVOR DE LA POBLACIÓN REFUGIADA?

1.2.1. MANDATO Y FUNCIONES DEL ACNUR

Con la aprobación del Estatuto del ACNUR se le otorga un mandato específico a esta agencia: garantizar la protección de la población refugiada.²⁸ En dicho estatuto se especifican los siguientes aspectos: a) el carácter de su labor; b) el mandato que se le encomienda; c) las personas a las que debe garantizar la protección internacional; y, d) el sistema de financiación por el que debe regirse. Estos aspectos son fundamentales y nos permiten conocer la idiosincrasia del ACNUR así como entender el trabajo que desarrolla. En este apartado, se analizan únicamente dos de los aspectos señalados: el carácter de su labor y el mandato encomendado (o funciones asignadas).

1.2.1.1. El carácter de la labor del ACNUR

Según el Estatuto del ACNUR, su labor “tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados”. Por tanto, su carácter apolítico, humanitario y social definirá todas sus actuaciones. En sus intervenciones, el ACNUR nunca sigue las directrices políticas de los actores implicados (gobierno, grupos militares, paramilitares o guerrilla, etc.). Esta pauta de actuación favorece su acceso a la población que necesita su protección y asistencia. En caso contrario, podría impedírsele la entrada en el territorio de los Estados.

1.2.1.2. Funciones encomendadas al ACNUR

Las funciones encomendadas al ACNUR se detallan en su estatuto, en el que se establece que:

“... asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.”

Según lo establecido en su estatuto, al ACNUR se le asignan dos funciones: proporcionar protección internacional y buscar soluciones permanentes a la situación de la población refugiada. Centrándonos en la primera función, ésta puede hacerse efectiva a través de múltiples y diferentes acciones, entre otras, cabe señalar las siguientes:

- promoviendo la ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967.

²⁸ La aprobación del Estatuto del ACNUR tuvo lugar en el año 1950 y fue adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950.

- supervisando el cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951.
- asesorando a los gobiernos en materia de protección a la población refugiada.
- velando para que se permita la entrada de la población refugiada en el país de acogida.
- supervisando la correcta aplicación de las legislaciones nacionales en materia de asilo.
- brindando asesoramiento jurídico a los solicitantes de asilo. En este sentido, en España se ofrece dicho asesoramiento de forma gratuita y también se realiza un seguimiento de las solicitudes de asilo presentadas.
- garantizando el respeto de los derechos reconocidos a la población refugiada. Cabe destacar el derecho a no ser devuelto a un territorio en el que su vida o su libertad corran peligro, en aplicación del principio de *non refoulement*.
- garantizando la asistencia a la población refugiada. Esta función no se establece de forma explícita en el Estatuto del ACNUR, ya que los Estados de recepción son los que deben garantizar la asistencia a dicha población. Sin embargo, en numerosas ocasiones, el ACNUR garantiza la asistencia como consecuencia de la difícil situación económica de algunos Estados. Entre las diferentes acciones de asistencia que realiza el ACNUR cabe señalar: el reparto de materiales para el levantamiento de campamentos de refugiados; la entrega de alimentos y enseres domésticos; el suministro y el establecimiento de sistemas de abastecimiento de agua; la entrega de microcréditos para favorecer la autosuficiencia; la asistencia sanitaria y psicológica; la formación y/o capacitación profesional, etc.

En conclusión, cabe señalar que la protección internacional puede materializarse de diferentes formas tanto en aquellos Estados signatarios de la Convención de Ginebra como en los que, aún no habiendo firmado dicha convención, solicitan ayuda al ACNUR.²⁹ Sin lugar a dudas, la adhesión a la convención implica el desarrollo de normativa interna que garantice la protección y la asistencia de la población refugiada, siendo necesario supervisar y fiscalizar su cumplimiento con el objetivo de garantizar una vida digna a la población refugiada.

Centrándonos en el análisis de la segunda de las funciones encomendada al ACNUR, la búsqueda de soluciones permanentes se facilita a través de las siguientes acciones: la repatriación voluntaria al país de origen; la integración en el primer país de acogida; y, el reasentamiento en un tercer país. Es fundamental conocer el alcance de cada una de las soluciones planteadas. En primer lugar, la repatriación al país de origen debe basarse en una declaración individual y voluntaria, realizándose siempre que la persona

²⁹ Entre los Estados que no han firmado la Convención de Ginebra de 1951 cabe señalar Paquistán, país que ha albergado a un gran número de refugiados procedentes de Afganistán. En este sentido, cabe señalar que a finales de 2008 era el país que acogía al mayor número de refugiados.

repatriada o retornada pueda establecerse de nuevo en su país en condiciones de seguridad (legal y material). En este sentido, es fundamental establecer políticas y acciones encaminadas a la consecución de dicho objetivo, entre otras, destacar la ayuda oficial al desarrollo.

La segunda de las soluciones duraderas que debe favorecer el ACNUR es la integración en el país de acogida. Para la consecución de dicho objetivo es necesario realizar una asistencia integral encaminada a garantizar el auto-sostenimiento de la población refugiada. Esta asistencia se puede realizar de diferentes formas, entre las que cabe señalar: facilitando el acceso al mercado laboral; implementando programas destinados a la formación profesional; favoreciendo programas que divulguen e informen sobre los Derechos Humanos, etc.

La tercera de las soluciones duraderas que debe favorecer el ACNUR es el reasentamiento en un tercer país. Sin embargo, es fundamental aclarar que son los Estados los que deciden si se realiza el reasentamiento de personas refugiadas en su territorio.³⁰ En todo caso, el reasentamiento se realiza cuando no ha sido posible ni la integración en el país de acogida ni la repatriación al país de origen. Esta opción tiene carácter excepcional y permanente, diferenciándose claramente de la reubicación, al tener esta última un carácter temporal. Es fundamental establecer unas directrices de actuación para poder reasentar a la población refugiada en un tercer país. En este sentido, el ACNUR ha desarrollado el siguiente protocolo de actuación:³¹

1. Identificar los casos de refugiados que deben ser reasentados.
2. Evaluar las necesidades individuales de la población refugiada que debe ser reasentada.
3. Identificar el país de reasentamiento en función de la cultura, la lengua, las necesidades de la población refugiada que necesita ser reasentada.

Para finalizar este epígrafe, cabe señalar que el ACNUR realiza sus funciones tanto de protección internacional como de búsqueda de soluciones duraderas trabajando conjuntamente con los Estados y con diferentes actores locales, nacionales e internacionales. De igual forma, dichas funciones pueden realizarse porque recibe las contribuciones voluntarias de los Estados, de donantes privados así como un porcentaje del presupuesto de Naciones Unidas (en la década de los 90 el porcentaje fue aproximadamente de un 3%).³²

³⁰ El primer programa de reasentamiento en España se aprueba el 29 de enero de 2010 en Consejo de Ministros.

³¹ En relación al reasentamiento, véanse los siguientes documentos publicados por el ACNUR: Módulo Autoformativo: Programa de Aprendizaje de Reasentamiento (2009); Manual de Reasentamiento del ACNUR (2004); Manual de Reasentamiento de Refugiados: Una Guía Internacional para la acogida e integración (2002). Todos los documentos pueden consultarse en la página web <http://www.acnur.org/t3/que-hace/reasentamiento/>

³² Anualmente el ACNUR hace un llamamiento a los donantes a través de los conocidos como “Global Appeal” informándoles de cuáles son los programas que necesitan financiación. Los donantes realizan contribuciones voluntarias que pueden estar destinadas específicamente a alguno de dichos programas o bien es el ACNUR el que decide a que programa se destinan.

I.2.2. PERSONAS BAJO LA PROTECCIÓN DE ACNUR

I.2.2.1. Categorías de personas que reciben la protección de ACNUR

A pesar de que el mandato del ACNUR únicamente especifica que sus funciones son las de garantizar la protección internacional de la población refugiada y la búsqueda de soluciones duraderas a la situación en la que se encuentra dicha población, actualmente las personas bajo la protección de ACNUR son: refugiados, desplazados internos, apátridas, solicitantes de asilo, repatriados y reasentados. Por tanto, cabe afirmar que ACNUR garantiza la protección a diferentes categorías de personas, ampliando la protección y la asistencia a grupos de personas que no estaban previstos inicialmente en su mandato. Es fundamental saber cuáles son las características específicas de dichos grupos, en este sentido, cabe diferenciar entre:

a) Refugiado

La definición del término refugiado se establece en la Convención de Ginebra de 1951, posteriormente el concepto de refugiado se amplía atendiendo a las circunstancias que motivaron el desplazamiento en África y en las Américas. Centrándonos en la definición establecida en dicha convención, se considerado refugiado a aquella persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*.³³

Los elementos o rasgos objetivos que podemos distinguir en la definición del término refugiado son:

- (...) *fundado temor*: a priori, podría objetarse que dicho elemento está revestido de subjetividad; sin embargo, deberá apoyarse en una figura objetiva. Un claro ejemplo de *fundado temor* es el haber sido una persona de religión judía en la Alemania nazi.
- (...) *de ser perseguido*: no es necesario que la persecución se esté produciendo o se haya producido antes y/o en el momento de solicitar el asilo, ya que también se incluiría a las víctimas indirectas y/o potenciales de una persecución.
- (...) *por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas*: serían las razones objetivas por las que una persona podría solicitar asilo. En relación a los motivos enumerados, el debate se centra en determinar si la interpretación de dichos motivos debe realizarse en un sentido estricto o, por el contrario, si deben incluirse otros supuestos o causas que no son los tasados, pero que de igual forma necesitan protección.

³³ La definición del término refugiado está recogida en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra de 1951.

- (...) se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país: también tiene que darse este último requisito. La persona que solicita la concesión del estatuto de refugiado no puede encontrarse en su país de origen.

b) Solicitante de asilo

Se considera solicitante de asilo a la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada de forma definitiva.³⁴ Los Estados establecen sistemas nacionales de asilo que permiten determinar si a una persona se le debe otorgar el estatuto de refugiado u otro tipo de protección, tras la presentación de su solicitud de asilo.³⁵

c) Repatriado o retornado

Se considera que una persona es repatriada cuando regresa a su país de origen tras haberse visto obligada a tener que huir porque su vida e integridad física estaban en peligro. La repatriación deberá realizarse en condiciones de seguridad y siempre será voluntaria.

d) Persona reasentada

Una persona reasentada es aquella que, tras haber permanecido inicialmente en un primer país de acogida, es trasladada a un nuevo país. Las causas que motivan el reasentamiento son varias, entre ellas, cabe señalar: la dificultad de adaptación y/o la imposibilidad de garantizar su asistencia y protección en el primer país de acogida.

e) Desplazado interno

La definición del término desplazado interno se estableció en la Guía de Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, siendo considerado como tal *“a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”*.³⁶ Si partimos de la definición del término desplazado interno (IDP en adelante), los elementos que identifican el desplazamiento interno son tres: a) la involuntariedad de la

³⁴ Véase la Declaración sobre el Asilo Territorial que fue adoptada por la Asamblea General mediante resolución 2312 de 14 de diciembre de 1967 en la que se reconoce el derecho a solicitar asilo. De igual forma, véanse también los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en los que se establece, respectivamente, el derecho de cualquier persona a salir y a regresar de cualquier país, sea o no el suyo así como también se establece el derecho de cualquier persona a invocar el derecho de asilo en cualquier país.

³⁵ En España, tal y como se explica en el punto 3 del presente capítulo, la legislación en materia de asilo prevé que el solicitante pueda obtener la protección que otorga el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria. De igual forma, también se regula el otorgamiento de protección temporal en caso de afluencia masiva de refugiados. Finalmente, si se deniega la solicitud de asilo, se prevé que pueda autorizarse la residencia o estancia en España por razones humanitarias según lo establecido en la normativa de extranjería.

³⁶ La definición del término *desplazado interno* se estableció en la Guía de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998, del 54º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones Unidas (ONU).

huida; b) las causas que lo generan; y, c) la permanencia en el territorio del Estado del que una persona es nacional.

El primer elemento hace referencia a la coerción que obliga a los IDPs a abandonar su lugar de residencia, produciéndose su traslado involuntario hacia otras zonas en el interior de su país. En la guía de los Principios Rectores se prohíbe el desplazamiento arbitrario y se establece el derecho de toda persona a recibir protección contra los actos que le alejen de su hogar.³⁷ El segundo de los elementos que nos permite identificar una situación de desplazamiento interno es la causa que lo ha desencadenado. Retomando la definición de los Principios Rectores, el desplazamiento interno se producirá como consecuencia de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano. Cabe decir que las dos causas más frecuentes de situaciones de desplazamiento interno³⁸ son los conflictos armados y la vulneración flagrante de los Derechos Humanos; ambas situaciones tienen efectos igualmente devastadores en materia de refugiados. El tercero de los elementos que determinar si nos encontramos ante un supuesto de desplazamiento interno es la permanencia de los IDPs en el interior de sus países. Por tanto, cabe señalar que los IDPs al no haber cruzado una frontera internacionalmente reconocida siguen bajo la jurisdicción del Estado del que son nacionales.

A pesar de que en su mandato no estaba previsto, el ACNUR también actúa a favor de los desplazados internos siempre que se cumplan los siguientes requisitos: el Secretario General, la Asamblea General o cualquier otro órgano principal de las Naciones Unidas competente solicite su actuación a favor de dicha población; el Estado afectado dé su consentimiento al ACNUR para que pueda implementar sus acciones a favor de los desplazados internos; el ACNUR tenga la capacidad y la experiencia pertinentes para asistir y proteger a los desplazados internos; y, finalmente, que las actividades a implementar dispongan de partida presupuestaria para poder ejecutarse.³⁹

f) Apátrida⁴⁰

Una persona apátrida es aquella a la que no se le reconoce como nacional de ningún Estado y que, por tanto, no se le puede aplicar ninguna ley personal que regule, entre otros, su capacidad y su estado civil, sus derechos y deberes de familia, etc.⁴¹ La

³⁷ Véase el principio 6 de la guía de los Principios Rectores.

³⁸ En este sentido, véase la información publicada sobre Iraq en *Forced Migration Review* de junio de 2007, en especial pp. 14-15 y 21-22 así como también el discurso pronunciado por el Director General del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, CICR), en el marco de la Conferencia Internacional para atender a las necesidades humanitarias de los refugiados y los desplazados internos en Iraq y en los países vecinos, celebrada en Ginebra del 17-18 de abril de 2007.

³⁹ Sobre esta cuestión, véase el IOM-FOM/33/93, de 28 de abril de 1993, sobre papel que desempeña el ACNUR a favor de los desplazados internos, párr.7. Véase PHUONG, C., *Improving the United Nations response to crises of internal displacement*, International Journal of Refugee Law, 2002, Vol. 13, N. 4, Oxford University Press, pp. 496-498.

⁴⁰ Véase la definición del término apátrida en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada el 28 de septiembre de 1954 y que entró en vigor el 6 de junio de 1960.

⁴¹ Para entender el significado del término nacionalidad véase la definición del Tribunal Internacional de Justicia, en una decisión de 6 de abril de 1955, en la que se establece que la nacionalidad es: "...un vínculo jurídico que tiene por fundamento un hecho social de relación; una solidaridad efectiva de existencia, de intereses, de sentimientos, junto a una reciprocidad de derechos y deberes. Es, se puede decir, la expresión jurídica del hecho de que el individuo al que le ha sido conferida, bien directamente por la ley, bien por un

problemática de la apatridia obligó a los Estados a aprobar la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.⁴² En dicha convención se establecen una serie de supuestos que facilitan la concesión de la nacionalidad a aquellas personas que se encuentren en el territorio de los Estados parte, pero, que no son consideradas como nacionales de ningún Estado.

I.2.2.2. El desplazamiento en cifras

Se calcula que había alrededor de 42 millones de personas en el mundo en situación de desplazamiento a finales de 2008.⁴³ De estos 42 millones de personas, ACNUR tenía bajo su protección a 34.415.751 millones de personas, distribuidas en diferentes áreas geográficas y agrupadas según la distribución realizada en el epígrafe anterior.⁴⁴

TERRITORIO DE ASILO O RESIDENCIA	REFUGIADOS ¹	SOLICITANTES DE ASILO	REFUGIADOS REPATRIADOS	DESPLAZADOS INTERNOS	DESPLAZADOS INTERNOS RETORNADOS	APÁTRIDAS	OTROS	TOTAL
África Central–Grandes Lagos	1.005.982	17.185	165.761	1.923.820	37.615	-	6	3.150.369
Este y Cuerno de África	763.857	35.344	92.649	3.735.240	970.081	100.000	-	5.697.171
Sureste de África	161.140	243.841	13.075	-	-	-	-	418.056
Oeste de África	175.357	9.230	15.984	683.956	25.092	-	-	909.619
Asia y Pacífico	3.596.065	40.221	280.651	974.429	27.253	5.109.233	61.470	10.089.322
Medio Oriente y Norte de África	2.350.994	35.003	32.693	2.747.251	195.890	693.264	1.102	6.056.197
Europa	1.621.753	273.070	3.048	1.340.709	105.505	669.658	104.278	4.118.021
Las Américas	803.473	173.429	33	3.000.000	-	12	-	3.976.947
Otros	-	-	49	-	-	-	-	49
TOTAL	10.478.621	827.323	603.943	14.405.405	1.361.436	6.572.167	166.856	34.415.751

Fuente: ACNUR (16 de junio de 2009)

La referencia al número de personas refugiadas nos ayuda a entender la magnitud de la problemática del desplazamiento. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que las cifras son orientativas. En este sentido, cabe señalar que hay un número indeterminado de personas que son refugiadas *de facto*, pero que no han solicitado o no reciben ningún tipo de protección o asistencia y que, por tanto, no se incluyen en ninguna estadística. Sin lugar a dudas, este hecho nos permite afirmar que el número de personas refugiadas y desplazadas es mayor.

La cuantificación del número de personas refugiadas y desplazadas nos sitúa ante la problemática del desplazamiento y su localización geográfica completa el análisis de dicha realidad. En este sentido, es importante conocer cuáles son los principales países de origen y de acogida de población refugiada.⁴⁵

acto de autoridad, está de hecho más estrechamente unido a la población del Estado que se la ha conferido, que a la de cualquier otro [...]”

⁴² La adopción de dicha convención tuvo lugar el 30 de agosto de 1961 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1975.

⁴³ La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios estima que hay otros 25 millones de personas que han sido desplazadas debido a los desastres naturales. Véase la información publicada en la Revista Migraciones Forzadas en la página web <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR20/FMR2021.pdf>.

⁴⁴ Para obtener mayor información véase el documento “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons.” De igual forma, puede consultarse también toda la información sobre datos estadísticos del ACNUR en la página web <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>.

⁴⁵ Desde las Naciones Unidas se ha venido reiterando, a través de diferentes llamamientos, la necesidad de que los Estados ayuden, protejan y admitan a los refugiados y desplazados en sus territorios, en este sentido véanse las siguientes resoluciones de la

PAÍSES DE ORIGEN (Finales 2008)		PAÍSES DE ACOGIDA (Finales 2008)	
Afganistán	2.800.000	Pakistán	1.780.900
Iraq	1.900.000	Siria *	1.105.700
Somalia	561.000	Irán	980.100
Sudán	419.000	Alemania	582.700
Colombia	374.000	Jordania*	500.400
Rep. Democrática del Congo	368.000	Chad	330.500
Fuente: "2008 Global Trends" ACNUR (16 de junio 2009)		* Estimación realizada por el gobierno.	
		Fuente: "2008 Global Trends" ACNUR (16 de junio 2009)	

Si se analizan los datos referidos a los países de origen cabe afirmar, en primer lugar, que la suma de refugiados afganos e iraquíes representa aproximadamente la mitad del total de la población refugiada bajo la protección del ACNUR. En segundo lugar, se concluye que tres de los países con el mayor número de refugiados se localizan en el continente africano. Sin lugar a dudas, los conflictos internos, las situaciones de violencia generalizada así como las violaciones sistemáticas y flagrantes de los Derechos Humanos provocan la huida de miles de personas tanto hacia el exterior como en el interior de Somalia, Sudán y la República Democrática del Congo. Finalmente cabe señalar que, tras más de 40 años de conflicto interno, miles de personas siguen huyendo de Colombia en busca de protección.

Centrándonos en el análisis de los datos de los países de acogida, cabe indicar que un elevado porcentaje de la población refugiada que acoge Pakistán e Irán procede de Afganistán. Por otra parte, en el continente africano destaca el número de refugiados acogidos en el Chad, procedentes mayoritariamente de Sudán y de la República Centroafricana. A pesar de ser un país empobrecido, el gobierno chadiano ha acogido a un porcentaje muy elevado de población refugiada en su territorio.⁴⁶ Finalmente, en el continente europeo destaca Alemania como país receptor de un número importante de población refugiada.

1.2.3. ACTORES TRABAJANDO A FAVOR DE LA POBLACIÓN REFUGIADA Y DESPLAZADA

Para garantizar la efectiva protección y asistencia a la población refugiada y desplazada es necesaria la participación activa de un gran número de actores. En este sentido, la labor que realiza el ACNUR se complementa con el trabajo de múltiples actores que desarrollan programas a favor de dicha población a nivel internacional, nacional y local. El trabajo desempeñado por estos actores abarca, entre otros, ámbitos tan diversos como: la acción humanitaria, la cooperación al desarrollo, la sensibilización social, la

Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950; Resolución 44/137 de 15 de diciembre de 1989; Resolución 55/74 de 4 de diciembre de 2000.

⁴⁶ Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, el Chad ocuparía el puesto 170 en la clasificación según el índice de desarrollo humano. En este sentido véase el informe publicado en la web: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Complete.pdf

regulación de legislación en materia de asilo, la fiscalización del cumplimiento de dicha legislación así como la recaudación de fondos. Todas las acciones señaladas persiguen un objetivo común: garantizar una vida digna a la población refugiada y desplazada. La suma de esfuerzos de la colectividad de actores es fundamental para la consecución del objetivo señalado. De igual forma, es imprescindible que se coordinen sus acciones, evitando con ello la duplicidad del trabajo así como la falta de protección y asistencia a dicho colectivo. En este sentido, es necesario que se creen mecanismos que favorezcan el intercambio de información entre los susodichos actores con la finalidad de establecer directrices de actuación coordinadas.

Para conocer quiénes trabajan a favor de la población refugiada y/o desplazada, en el presente epígrafe se enumeran algunos de los susodichos actores, diferenciando entre aquellos que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas y aquellos que, aunque no conformen dicho sistema, podrían trabajar coordinadamente o apoyando la labor que los primeros desempeñan. En todo caso, cabe señalar que no se realiza una enumeración exhaustiva de la totalidad de actores, ya que como se verá en el capítulo 2, hay un gran número de actores que desarrollan este trabajo en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

I.2.3.1. Actores del sistema de las Naciones Unidas⁴⁷

a) La Asamblea General y el Consejo de Seguridad

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Estatuto del ACNUR en su resolución 428 (V) de 14 de diciembre de 1950. En dicho estatuto se establece que esta agencia de las Naciones Unidas actúa bajo su autoridad, por tanto, el ACNUR desarrolla sus funciones siguiendo las directrices establecidas en las resoluciones de la Asamblea General. Entre otras, cabe recordar las resoluciones 1006 (ES-II) de 9 de noviembre y la 1129 (XI) de 21 de noviembre de 1956, en relación a la los refugiados procedentes de Hungría. De igual forma, es importante destacar la resolución 1388 XIV de 20 de noviembre de 1959, en la que se establece que el ACNUR debe extender la protección a grupos de personas no incluidos inicialmente en su mandato. Sin lugar a dudas, esta resolución permite ampliar su protección a otros colectivos como son los desplazados internos.⁴⁸ En los susodichos ejemplos, la Asamblea General no sólo se dirige al ACNUR, sino que también apela al esfuerzo de los Estados para que actúen en consecuencia.⁴⁹ En conclusión, cabe afirmar que la actuación del ACNUR atiende y sigue las directrices de actuación que la Asamblea General determina, en función de las necesidades de protección y asistencia de la población refugiada y desplazada.

⁴⁷ Para obtener más información sobre la estructura organizativa de las Naciones Unidas puede consultar la página web <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemchartspanish.pdf>.

⁴⁸ La Asamblea General solicita la actuación del ACNUR a favor de los IDPs en diferentes resoluciones, entre otras, cabe señalar la resolución 2958 (XXVII) de 12 de diciembre de 1972. Del mismo modo, también reafirma el carácter humanitario de sus actividades dirigidas tanto a la población refugiada como desplazada, tal y como se expresa en la resolución 3454 (XXX) de 9 de diciembre de 1975.

⁴⁹ En este sentido, véanse las resoluciones de la Asamblea General en materia de desplazamiento interno: A/RES/58/177, de 12 de marzo de 2004; la resolución A/RES/56/164, de 20 de febrero de 2002; la resolución A/RES/54/167, de 25 de febrero de 2000; la resolución A/RES/52/130, de 26 de febrero de 1998; así como la resolución A/RES/50/195, de 11 de marzo de 1996.

Centrándonos en el Consejo de Seguridad, en materia de desplazamientos humanos (población refugiada y desplazada interna), actúa cuando esta situación constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En dichas situaciones puede implementar acciones encaminadas a mantenerlas o restablecerlas,⁵⁰ pues este órgano de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de garantizarlas.⁵¹ Así mismo, en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en caso de clara amenaza, dichas acciones pueden implicar el uso de la fuerza.

En numerosas ocasiones los desplazamientos humanos se producen como consecuencia de conflictos armados (sean o no de carácter internacional). En dichos contextos, la labor que desempeña el Consejo de Seguridad es fundamental para garantizar la seguridad de la población en situación de desplazamiento así como la del personal humanitario. De igual forma, su papel es clave en relación al mantenimiento de la paz después de una situación de conflicto armado. En este sentido, el Sr. António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se dirigía al Consejo de Seguridad para explicar los retos existentes en materia de protección internacional de la población en situación de desplazamiento:

“As I have observed already, solutions to armed conflicts must of necessity be political in nature. But once peace is achieved, it needs to be supported in a variety of different ways. This is a shared responsibility, and the peacebuilding architecture established by the United Nations provides a vital resource in this effort, as do the peacebuilding missions mandated by the Security Council.”⁵²

Sin embargo, las intervenciones del Consejo de Seguridad no están exentas de críticas. El debate se plantea en relación a la posible vulneración del principio de soberanía de los Estados. A pesar de que no se pretende analizar el contenido y el alcance de dicho principio, sin lugar a dudas, es importante señalar que éste puede quedar limitado por las acciones del Consejo de Seguridad ante una situación de desplazamiento humano y en cumplimiento de sus funciones.⁵³ Para poder determinar si se está produciendo dicha vulneración, en situaciones que impliquen el uso de la fuerza por parte de este órgano de las Naciones Unidas, se aplicarían los criterios establecidos en el informe sobre la responsabilidad de proteger elaborado por la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los estados de 2001. Según estos criterios, cuando el Consejo de Seguridad autorice una intervención de esta naturaleza para garantizar la protección y la asistencia a la población desplazada y/o refugiada, deberá tener en cuenta: 1) la justa causa de la intervención, 2) la recta intención de dicha acción, 3) la utilización del uso de la fuerza como último recurso, 4) la duración del uso de la fuerza, así como 5) la existencia de razonables perspectivas de éxito. En todo caso, la actuación del Consejo de Seguridad en materia de restablecimiento y mantenimiento de la paz debe garantizar

⁵⁰ Véase el artículo 24.1. de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

⁵¹ *Ibid.*, artículo 39.

⁵² La intervención del Sr. António Guterres ante el Consejo de Seguridad tuvo lugar el 8 de enero de 2009. El contenido íntegro puede consultarse en la página web <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/496625484.html>

⁵³ Véanse los artículos 2.7 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

la seguridad de la población refugiada y/o desplazada así como la del personal humanitario.

b) Agencias y programas de las Naciones Unidas

Como se ha señalado en el epígrafe 2.1, únicamente el ACNUR tiene mandato específico para la protección y la búsqueda de soluciones duraderas a la situación en la que se encuentra la población refugiada. Del mismo, como también se ha señalado, en determinadas circunstancias, también actúa a favor de los desplazados internos. Para desempeñar su labor a favor de estos colectivos, el ACNUR cuenta con el apoyo de un gran número de agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas.⁵⁴ En este sentido, podemos destacar el trabajo realizado por los siguientes actores:

- Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACDH)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
- Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA)
- Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
- Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el cercano Oriente (OOPS).⁵⁵
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (UN-HABITAT)

Como ya se ha indicado, la coordinación entre los diferentes actores es fundamental para garantizar la efectiva protección y asistencia de la población refugiada y/o desplazada. Para la consecución de dicho objetivo en situaciones relativas a la asistencia humanitaria de emergencia, en el seno de las Naciones Unidas se crea el Comité Permanente Inter-agencias de la ONU (IASC, en sus siglas en inglés).⁵⁶ Éste es el primer mecanismo para la coordinación inter-agencial en materia de asistencia humanitaria. Es importante señalar, en primer lugar, que la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA en sus siglas en inglés) realiza su función de coordinación humanitaria a través del IASC; y, en segundo lugar, que dicho comité está presidido por el Coordinador de la Ayuda de Emergencia

⁵⁴ Para obtener información sobre la estructura y la organización de las Naciones Unidas puede consultarse la página web <http://www.un.org/es/aboutun/structure/>.

⁵⁵ La OOPS (UNRWA, en sus siglas en inglés) se crea en 1948 con un mandato específico: garantizar la asistencia y la protección a los refugiados palestinos.

⁵⁶ En la resolución 46/182 de 1991 de la Asamblea General de las Naciones se exhortaba a los Estados a crear un comité permanente entre organismos para responder a situaciones de emergencia. La petición realizada por la Asamblea General culminó con la creación del IASC en el año 1992.

(Emergency Relief Coordinator). Actualmente los miembros de pleno derecho del IASC son: UNDP, ACNUR, UNICEF, PMA, FAO, OCHA, UNFPA, UN-HABITAT⁵⁷ y OMS. Así mismo, han sido invitados a participar en este comité: la Organización Internacional para las Migraciones, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y diferentes ONGs. Del mismo modo, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre desplazamiento interno también fue invitado a formar parte de este comité en 1998.⁵⁸ Es fundamental destacar que, facilitando la colaboración entre todos estos actores humanitarios, se está garantizando de forma más efectiva la protección y la asistencia a la población refugiada y desplazada.

El IASC establece el “enfoque por campos” en el año 2005 para mejorar la respuesta humanitaria del Sistema de Naciones Unidas. Ante una situación de emergencia, el IASC establece que se trabaje en función de nueve áreas o sectores de actuación (salud, protección, alimentación, educación, agua, saneamiento e higiene, etc.), cuyas actividades serán implementadas por las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas. Una o varias agencias especializadas asumirán el liderazgo de los diferentes sectores de actuación. Su designación se realiza en función de la experiencia acumulada en dichos sectores.⁵⁹ A modo de ejemplo, cabe señalar que el área de la salud estará liderada por la OMS así como el área de la nutrición por UNICEF. De igual forma, el ACNUR lidera, entre otros sectores, la gestión y la coordinación de los campamentos en situaciones de desplazamiento interno como consecuencia de conflictos armados. Sin lugar a dudas, el éxito de este nuevo “enfoque por campos” se fundamenta en la mejora de la cooperación entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas.

1.2.3.2. El trabajo de otras organizaciones e instituciones

Como se ha indicado al inicio del epígrafe 2.3, el trabajo a favor de la población refugiada y desplazada abarca ámbitos muy diversos (acción humanitaria, cooperación al desarrollo, sensibilización social, aprobación y fiscalización de legislación en materia de asilo, etc.). En este sentido, es necesario conocer a algunos de los actores que no forman parte de la estructura de las Naciones Unidas, pero que realizan acciones de manera individual o coordina a favor de dicho colectivo.

En primer lugar, cabe destacar el trabajo realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, en adelante). Esta organización humanitaria internacional se caracteriza por ser neutral e imparcial así como por ser considerada como el “guardián”

⁵⁷ El Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (UN-HABITAT en sus siglas en inglés) tiene como objetivo promover ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar una vivienda adecuada para todos.

⁵⁸ Sobre esta cuestión, véase el documento del IASC *Concise Terms of Reference and Action Procedures* de febrero de 1998.

⁵⁹ Sobre esta cuestión, véase el documento *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response* elaborado en 2006 por el IASC. Véase también la valoración de este nuevo enfoque humanitario, la cual fue realizada en abril de 2007 por el IASC en su documento *Terms of Reference IASC Cluster Approach Evaluation, 1st Phase*. Del mismo modo, puede consultarse la información de la siguiente página web:

<http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Pages/Global%20Cluster%20Leads.aspx>

del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH). Se le reconoce el derecho de iniciativa humanitaria, previsto en su estatuto jurídico reconocido internacionalmente y en los instrumentos de DIH.⁶⁰ Este derecho podrá ejercerlo tanto en situaciones de conflicto armado como de violencia interna. Entre las funciones que desarrolla el CICR, es fundamental destacar las de protección y asistencia a la población que ha sido víctima en situaciones de conflicto armado o de violencia,⁶¹ entre los que se incluye a la población refugiada y desplazada.⁶²

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM en adelante) se crea en el año 1951. El trabajo de dicha organización intergubernamental se centra en “garantizar una realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo”.⁶³ Entre dichos desplazamientos se detectan los conocidos como flujos mixtos, formados por refugiados y por personas que dejan sus países por motivos diferentes a los establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951. Sin lugar a dudas, uno de los grandes desafíos del ACNUR es el de garantizar la protección internacional de la población refugiada que forma parte de los flujos mixtos. Con el objetivo de hacer efectiva dicha protección, el ACNUR presenta en 2007 el documento *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*. Entre las áreas de trabajo del plan de acción, se prevé la colaboración estrecha con la OIM en los siguientes aspectos: la cooperación entre socios cuando se den situaciones de movimientos mixtos de personas; la búsqueda de soluciones tanto en materia de retorno de personas que no son refugiadas como en las opciones migratorias alternas; y, el establecimiento de estrategias de información en los países de origen, tránsito y destino, a través de campañas masivas “para desalentar la migración irregular, alertar sobre los peligros del tráfico y la trata, y centrarse en las opciones legales”.⁶⁴ Por otra parte, en materia de población refugiada y desplazada, la OIM apoya al ACNUR, realizando el traslado de dicha población a través de acuerdos de colaboración con los Estados interesados. Sin lugar a dudas, una colaboración estrecha entre ambas organizaciones permitirá detectar a la población refugiada en los flujos mixtos así como garantizar su protección de acuerdo con la legislación internacional, regional y/o nacional.

Los Estados son otro de los actores que trabajan a favor de la población refugiada y desplazada. La cuestión que se plantea es ¿qué tipo de actuaciones realizan a favor de este grupo de población? Existen diferentes acciones encaminadas a dicho fin, siendo algunas de ellas: a) aportar fondos al ACNUR; b) permitir el acceso del ACNUR a su

⁶⁰ En este sentido, véase el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo VI (6)

⁶¹ Sobre esta cuestión, véase el artículo VI (5) del estatuto jurídico del Comité Internacional de la Cruz Roja.

⁶² El trabajo que desarrolla el CICR también se complementa con el de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La creación de dicha federación se produce en el año 1919, denominándose originariamente Liga de Sociedades de la Cruz Roja. Su objetivo era el de afianzar la cooperación entre las diferentes sociedades nacionales de la Cruz Roja. En 1983 pasa a denominarse Liga de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Finalmente, y desde el año 1991, se conoce como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

⁶³ Para el cumplimiento de dicho fin, según lo establecido en el artículo 1 de su documento constitutivo, realiza diversas acciones: asegura el traslado organizado de los migrantes, en caso de inexistencia de medios adecuados; presta servicios en relación a materias que van desde el reclutamiento hasta aquellas que facilitan la acogida en el país receptor; presta servicios en materia de retorno y repatriación voluntaria, etc.

⁶⁴ Para ampliar la información del documento *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10*, puede acceder a la página web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>

territorio; y, c) aprobar y desarrollar legislación en materia de asilo. En primer lugar, la financiación voluntaria de los Estados posibilita la ejecución de los proyectos del ACNUR. En este sentido, cabe señalar que dichas aportaciones representaban el 81% del presupuesto total del ACNUR en 2008.⁶⁵ En el segundo caso, la entrada en el territorio de los Estados, sin ser obstaculizado, facilita el cumplimiento del mandato encomendado al ACNUR. Los Estados, en virtud del principio de soberanía estatal, tienen la responsabilidad de proteger y asistir a la población desplazada que se encuentre en su territorio. En caso de no poder asumir dicha responsabilidad, deben permitir el acceso a su territorio a otros actores. La tercera acción garantiza la protección de los solicitantes de asilo mediante la elaboración y el desarrollo de legislación interna sobre los procedimientos nacionales de asilo. En definitiva, la financiación, la legislación en materia de asilo y el ejercicio de una soberanía responsable permiten sustentar y fortalecer el sistema de protección internacional de la población refugiada y/o desplazada.

En materia de financiación, también es fundamental destacar la labor que realizan los donantes privados (fundaciones, empresas, entidades bancarias, donantes individuales, etc.). El porcentaje de sus contribuciones en 2008 asciende al 3% (aproximadamente 50 millones de dólares) del presupuesto total del ACNUR, permitiendo implementar sus programas.⁶⁶ En caso de que el donante sea una empresa debe cumplir los requisitos de colaboración establecidos por las Naciones Unidas.⁶⁷

Los tribunales también desempeñan un papel fundamental en la protección de la población refugiada y desplazada. Sin lugar a dudas, es imprescindible fiscalizar la legislación nacional, regional e internacional sobre refugiados y desplazados internos así como sobre Derechos Humanos. En este sentido, cabe destacar la labor desempeñada, entre otros, por la Corte Internacional de Justicia,⁶⁸ el Tribunal Europeo de Derechos Humanos,⁶⁹ la Corte⁷⁰ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;⁷¹ y, a nivel nacional, el Tribunal Constitucional de Colombia.⁷²

Finalmente, los centros de estudios (adscritos o no a alguna universidad) también realizan una gran labor de sensibilización, educación e investigación en materia refugiados y desplazados internos. Así pues, entre otros, destaca el trabajo que se realiza en el Refugees Studies Centre de Oxford; el Instituto de Derecho Internacional Humanitario de San Remo; el Institute de Droits de l'Homme de Estrasburgo; así como

⁶⁵ En relación a las aportaciones de los Estados, véase la información del *Global Report* de 2008 del ACNUR en la página web <http://www.unhcr.org/4a2d1a4b2.pdf>. De igual forma, en relación al perfil de los donantes puede consultarse la información en la web <http://www.unhcr.org/4a2d1b002.pdf>

⁶⁶ Las contribuciones al ACNUR han sido realizadas por varias empresas, entre otras, cabe mencionar a Nike y Microsoft. La información sobre la relación de donantes privados de 2008 puede consultarse en <http://www.unhcr.org/4a2d1b002.pdf>

⁶⁷ *Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial* de 17 de julio de 2000, dicha información puede consultarse en la página web <http://www.un.org/es/business/guidelines.shtml>

⁶⁸ Véase el caso sobre asilo (Colombia v. Perú - 1950).

⁶⁹ En este sentido véase el caso *Bensaid v. United Kingdom* (2001).

⁷⁰ Véase el caso de las masacres de Ituango v. Colombia (Sentencia de 1 de julio 2006); el caso *Yatama v. Nicaragua* (Sentencia de 23 de junio de 2005); el caso *Baena Ricardo y otros* (Sentencia de 2 de febrero de 2001).

⁷¹ Véase el informe 28/93 (caso 10.675) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre refugiados haitianos.

⁷² En relación al desplazamiento interno, véanse las siguientes sentencias: T – 1635/00, T-258/01, T- 098/02, T-268/03 y Sentencia T-602/03. De igual forma, véanse los Autos número 176, 177 y 178 de 2005 así como el Auto 218 de seguimiento del cumplimiento de la sentencia T – 025 de 2004.

en la Facultad de Derecho de Michigan. En materia de desplazamiento interno, es fundamental destacar la labor del Internal Displacement Monitoring Centre y de la Brookings Institution de Washington junto con la Universidad de Berna. Del mismo modo, y a pesar de no ser un centro de estudios, el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE en sus siglas en inglés), entre otras actividades, también desarrolla una labor de sensibilización y formación en materia de asilo y protección a la población refugiada en el ámbito europeo.⁷³ Sin ninguna duda, es necesario potenciar la creación de espacios para el debate, la reflexión, el estudio, el cuestionamiento y el análisis de todos aquellos aspectos relativos a la protección y a la asistencia de la población refugiada y desplazada en el interior de sus países.

En conclusión, cabe afirmar que la suma del trabajo de los actores señalados así como de otros tantos (ONGs, asociaciones de Derechos Humanos, medios de comunicación, sociedad civil, etc.) permiten que se conozca la realidad de la población refugiada y desplazada. El conocimiento de esta situación debe provocar acciones encaminadas a la búsqueda y al establecimiento de mecanismos que les garanticen una vida digna.

⁷³ El Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados es una red paneuropea formada por 69 organizaciones no gubernamentales de ayuda a los refugiados. Para obtener más información sobre el consejo puede consultar la página web <http://www.ecre.org/>

I.3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN

I.3.1. EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS

La efectiva protección de la población refugiada también se garantiza a través de la aplicación de los siguientes regímenes jurídicos: el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados. Cabe afirmar que existe una interrelación entre las susodichas ramas del Derecho, siendo necesario aplicarlas de forma complementaria así como conocer cuándo se aplican y quién debe cumplirlas.

En relación al Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH), cabe señalar que se aplica en situaciones de conflicto armado, sean o no de carácter internacional, así como en contextos de violencia generalizada, otorgando protección a aquellas personas que no han participado en los enfrentamientos o que han dejado de hacerlo. El DIH debe ser respetado tanto por los Estados como por todos los actores que participan en las hostilidades. Los principales instrumentos jurídicos que lo conforman son los Convenios de Ginebra de 1949 y sus respectivos protocolos adicionales de 1977.⁷⁴ El IV Convenio de Ginebra y el Protocolo I otorgan una protección especial a los refugiados; también se establece en dicho convenio el principio de no rechazo (non refoulement). El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, también garantiza, en su artículo 73, la protección de los refugiados al establecer que estarán dentro de su ámbito de aplicación:

“...aquellas personas que, antes del comienzo de las hostilidades, fueron consideradas como apátridas o refugiadas en el sentido de los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por las Partes interesadas o de la legislación nacional del Estado que las haya acogido o en el que residan, lo serán, en todas las circunstancias y sin ninguna distinción de índole desfavorable, como personas protegidas en el sentido de los Títulos I y III del IV Convenio.”

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) se aplica tanto en tiempos de paz como en situaciones de conflicto armado (sean o no de carácter internacional). Sin embargo, únicamente están obligados a su cumplimiento los Estados que son parte de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de DDHH. El DIDH está conformado por un gran número de instrumentos que garantizan la protección a diferentes colectivos: infancia, mujer, personas con capacidades especiales, población indígena, etc.⁷⁵

⁷⁴ Para tener información sobre los diferentes tratados de Derecho Internacional Humanitario puede consultar la web http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/section_ihl_databases#listanchor1

⁷⁵ Véase el conjunto de instrumentos jurídicos universales de protección de los Derechos Humanos en la web <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

La aplicación complementaria del DIH, del DIDDHH y del Derecho Internacional de los Refugiados (en adelante DIR) garantiza la protección de la población refugiada y/o desplazada. Sin embargo, en este epígrafe sólo se estudian dos instrumentos jurídicos del DIR: la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

I.3.1.1. La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951

a) Ámbito de aplicación

La Convención de 1951 está considerada como la piedra angular de la protección de la población refugiada. El ámbito subjetivo de aplicación de dicha convención se determina en su artículo 1, al establecer que se considera refugiado a:

“...aquella persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”⁷⁶

En la definición del término refugiado se establece un límite de carácter temporal al señalar que serán considerados refugiados aquellas personas que hayan tenido que huir de su país debido a acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Del mismo modo, en el articulado de la convención también se establece una cláusula de carácter territorial. En este sentido, el Estado, que decida adherirse o ratificar dicha Convención, puede declarar si ésta se hace extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable.⁷⁷

b) Principio de non-refoulement

En la Convención de 1951 también se establece el principio de *non refoulement* o prohibición de devolución forzosa.⁷⁸ Sin lugar a dudas, es el principio más importante para la efectiva protección de los refugiados. Es la garantía de que los Estados no realizarán devoluciones forzosas o expulsiones, que pongan en peligro la vida o la integridad física de los refugiados.⁷⁹ Este principio está considerado como de *ius cogens* y, por tanto, es de obligado cumplimiento tanto para los Estados que son parte de dicha convención como para los que no los son.⁸⁰ Sin embargo, también se establecen excepciones a este principio, ya que no podrá ser invocado por los refugiados que:

⁷⁶ Véase la definición del término Refugiado establecida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁷⁷ Véase el artículo 40 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁷⁸ Véase el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁷⁹ En relación al principio de Non-Refoulement véanse las siguientes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución 32/67 de 8 de diciembre de 1977; Resolución 52/132 de 12 de diciembre de 1997; Resolución 56/137 de 19 de diciembre de 2001.

⁸⁰ Véase el capítulo 2 del manual del ACNUR sobre consultas globales sobre protección internacional *Protección de los refugiados en el derecho internacional*.

“... sean considerados, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país...”

La utilización de términos tan ambiguos como “ser un peligro para la seguridad del país” genera inseguridad jurídica y abre la posibilidad a que se realicen expulsiones arbitrarias por parte de algún Estado.

c) Derechos reconocidos a los refugiados

El estudio de los derechos reconocidos a los refugiados en la Convención de 1951 se realiza diferenciándolos en los siguientes apartados: 1) derechos que forman parte de su condición jurídica; 2) derechos que estarían incluidos dentro de las actividades lucrativas; y, 3) derechos relacionados con el bienestar.⁸¹

1) Derechos relativos a la condición jurídica de los refugiados:

- derecho a adquirir y arrendar bienes muebles o inmuebles, así como otros derechos conexos, garantizándoles un trato equiparado al que recibirían los extranjeros en las mismas circunstancias.
- derecho de propiedad industrial y derechos de autor, concediéndoles la misma protección que a los nacionales del país de acogida.
- derecho de asociación, limitado a asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, siempre que los refugiados residen legalmente en el territorio de alguno de los Estados parte de la convención. Este derecho se ejerce en las mismas condiciones que los nacionales de un país extranjero.
- derecho al libre acceso a los tribunales de justicia y a la asistencia judicial.

2) Derechos relacionados con actividades lucrativas:

- derecho a un empleo remunerado, cabe puntualizar que si los refugiados residen legalmente recibirán el mismo trato que los nacionales de países extranjeros, pero con una diferencia de trato, ya que no se les aplicarán las medidas restrictivas impuestas a los extranjeros para proteger el mercado de trabajo del país de acogida. Estas medidas no se harán efectivas si los refugiados están exentos del cumplimiento de las mismas; si ya han residido en el país por un período de tres años; si su cónyuge posee la nacionalidad del país en el que residen; o, si tienen un hijo que posea la nacionalidad del país de residencia.
- derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía, el comercio o para establecer compañías comerciales e industriales siempre que los refugiados residan legalmente en el país de acogida, otorgándoles el mismo trato que a los nacionales de países extranjeros.
- ejercicio de profesiones liberales si los refugiados residen legalmente en el país de acogida y están en posesión de diplomas reconocidos por las autoridades competentes.

⁸¹ Véanse los artículos del 12 a 24 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

3) *Derechos relativos al bienestar:*

- en materia de vivienda, siempre que residan legalmente y, sin perjuicio de la posible fiscalización que puedan realizar las autoridades de uno de los Estados parte, los refugiados recibirán el mismo trato que se les otorga a los extranjeros que se encuentren en el país en el que residen.
- derecho a la educación pública, garantizándose la educación elemental en las mismas condiciones que a los nacionales del país de acogida. Sin embargo, respecto a otros grados y tipos de enseñanza, a la concesión de becas y al reconocimiento de certificados de estudios expedidos en el extranjero se les concederá un trato como el que reciben los nacionales de otros países.
- en relación a la legislación de trabajo y seguros sociales se establece la igualdad de trato con los nacionales del país en el que residan.

Así pues, tras enumerar los derechos que se reconocen a los refugiados en la Convención de 1951, cabe afirmar, en primer lugar, que para concederles determinados derechos, en muchas ocasiones, se exige la residencia legal en alguno de los Estados parte de dicha convención. En segundo lugar, la concesión o el reconocimiento de determinados derechos se realiza en las mismas condiciones que a los nacionales de países extranjeros, estableciéndose una clara diferenciación de trato con respecto a los nacionales del país de acogida. En conclusión, en el ejercicio de determinados derechos no existe una plena equiparación entre los refugiados y los nacionales del país receptor, pudiendo dificultar los procesos de integración en dichas sociedades.

1.3.1.2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

La adopción del Protocolo de 1967 tiene como finalidad garantizar la protección de nuevos éxodos de refugiados, generados con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención de 1951. Como se ha indicado, en dicha convención se establece que únicamente pasan a tener la condición de refugiado si la huida se produce como consecuencia de acontecimientos acaecidos antes del 1 de enero de 1951. En aplicación de dicha cláusula no era posible proteger a los refugiados que habían pasado a serlo con posterioridad a esta fecha. Sin lugar a dudas, era absolutamente necesario modificar la cláusula de la limitación temporal. Por este motivo, la novedad más importante del Protocolo de 1967 es la redefinición del término refugiado, ya que se omiten los siguientes incisos: “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y “a consecuencia de tales acontecimientos.” Otra novedad a destacar es la supresión del límite geográfico.⁸² Del mismo modo, también se establece la necesidad de cooperar entre las autoridades nacionales y las Naciones Unidas, facilitándose informes y datos estadísticos sobre el número de refugiados que se encuentren en el territorio de los Estados parte. De igual forma, se establece la obligación de facilitar información sobre la normativa nacional relacionada con los refugiados. En conclusión, cabe afirmar rotundamente que la adopción del Protocolo de 1967 era absolutamente

⁸² En este sentido véase lo establecido en el párrafo 3 de su artículo I.

necesaria, ya que, de lo contrario, un gran número de refugiados hubiesen quedado desprotegidos.

I.3.2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN DE ÁMBITO REGIONAL

I.3.2.1. Convención de la OUA de 1969 por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África

Actualmente el continente africano alberga al segundo grupo más numeroso de población refugiada. Este hecho se debe, en gran medida, a los conflictos que han surgido y se han perpetuado, en algunos casos, después de la descolonización. En este contexto, la Convención de 1969 es aprobada por la Unión Africana el 10 de septiembre de 1969 para garantizar la protección de esta población refugiada.⁸³ En su artículo 1 se establece que serán considerados refugiados: “...todas las personas que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, se vean obligadas a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.” Cabe señalar que la definición del término refugiado se amplía, respecto a la definición establecida en la Convención de 1951, atendiendo a la realidad del continente africano.

En su artículo 2, se establece que los Estados parte deben legislar en materia de asilo. Del mismo modo, también se recogen dos garantías, a saber: a) los Estados miembro de la UA deberán, en caso de no poder proteger a los refugiados que se encuentren en su territorio, solicitar ayuda de otros Estados Miembro para que éstos puedan acogerles y albergarles en su territorio; y, b) el principio de *non-refoulement* se refuerza, ya que ninguna persona podrá ser rechazada en la frontera, ni expulsada ni obligada a regresar o a permanecer en un territorio si su vida e integridad física corren peligro. Finalmente, cabe señalar que en su artículo 5 se establece, como uno de los principios generales en materia de refugiados, que la repatriación puede realizarse únicamente si es voluntaria y siempre que se den unas mínimas garantías de seguridad.

I.3.2.2. Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984

La Declaración de Cartagena se adopta en el marco de un coloquio para el tratamiento de la problemática de la protección internacional de los refugiados en América Central, Panamá y Méjico celebrado en Colombia del 19 al 22 de noviembre de 1984. Las causas que motivan su adopción son, en primer lugar, el considerable aumento del número de refugiados en las áreas geográficas señaladas. Y, en segundo lugar, los problemas que suponía la llegada de miles de refugiados a los que no podía garantizar una efectiva protección los países de acogida.

⁸³ La Convención de 1969 entró en vigor el 20 de junio de 1974.

Cabe señalar que, al igual que en la Convención de 1969, en la Declaración de Cartagena se amplía la definición del término refugiado, estableciéndose que serán considerados refugiadas: “... aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” Del mismo modo, es importante destacar que esta declaración no obliga a los Estados. Sin embargo, su contenido ha ido incorporándose a la legislación interna de un gran número de Estados en el contexto latinoamericano.

1.3.2.3. La Unión Europea

La creación de un espacio interior común europeo, en el que se suprimen las fronteras interiores y en el que hay libertad de circulación de personas, ha obligado a los Estados miembro de la Unión Europea a adoptar una política común europea en materia de asilo. Sin lugar a dudas, es fundamental dar una respuesta coordinada a través de una política común, que se fundamente en los principios de uniformidad y solidaridad. Para la consecución de estos objetivos es necesario desarrollar una legislación que establezca y consolide un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En el proceso de construcción de este sistema se diferencian dos fases: una primera etapa de armonización mínima de legislaciones y una segunda de consolidación.⁸⁴

En la primera fase de construcción del SECA, período que abarca desde el año 1999 hasta el 2009, las líneas de actuación en materia de asilo se fijan en el Tratado de Ámsterdam.⁸⁵ En esta etapa se pretende establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la Unión Europea. Para la consecución de dicho objetivo se adoptan medidas en materia de asilo. En este sentido, se preveía adoptar acciones, en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del susodicho tratado, que permitiesen establecer: los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que debe examinar una solicitud de asilo; la normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, para la concesión del estatuto de refugiado y para el establecimiento de procedimientos que determinen si se concede o retira dicho estatuto.

En esta primera etapa de construcción del SECA, son fundamentales las conclusiones adoptadas por de la Presidencia del Consejo Europeo en Tampere.⁸⁶ En dicho documento se señala la necesidad de desarrollar políticas comunes en materia de asilo encaminadas a establecer el SECA “basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra de 1951”. Para la consecución de este objetivo se debe determinar, por una parte y a corto plazo, “el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo,

⁸⁴ Tradicionalmente la política de asilo ha estado vinculada a las políticas de control de fronteras e inmigración así como a las políticas de cooperación judicial y policial. En este sentido, cabe señalar que las políticas de cooperación intergubernamental se han mantenido durante el periodo que va desde el año 1986 al 1999 a través de la aplicación del acervo Schengen así como del Convenio de Dublín de 1990.

⁸⁵ El Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Cabe señalar que a través de dicho tratado se incorpora el acervo Schengen en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea.

⁸⁶ El Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) se celebró los días 15 y 16 de octubre de 1999.

condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado.” Por otra parte, y a largo plazo, se deben adoptar “las normas comunitarias que deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo.” Así pues, todas las conclusiones adoptadas en Tampere en materia de asilo son ratificadas posteriormente en el Programa de La Haya ^{de 2004}.⁸⁷ En dicho programa se establecen cuáles son las 10 prioridades de la Unión Europea para lograr la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre estas prioridades se incluye la de establecer el SECA a través del desarrollo de diferentes acciones.⁸⁸

Cabe afirmar que las medidas y acciones adoptadas en Tampere y en la Haya se han traducido en la aprobación de normativa europea sobre asilo. En este sentido, cabe recordar que se han adoptado directivas sobre cualificación o reconocimiento de la condición de refugiado,⁸⁹ sobre procedimientos,⁹⁰ sobre acogida,⁹¹ sobre protección temporal⁹² y sobre reagrupación familiar.⁹³ Sin lugar a dudas, la efectividad de estas medidas depende, en gran parte, de la voluntad de incorporarlas a las legislaciones internas de los Estados miembro en la mayor brevedad posible.

En la segunda fase de construcción del SECA, que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se establecen las directrices a seguir en materia de asilo en el ámbito de la Unión Europea.⁹⁴ En este sentido, cabe indicar que en dicho tratado se señala que “la Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”. Para la consecución de dicho objetivo deben adoptarse acciones de carácter uniforme en lo referente al estatuto de asilo, a la protección subsidiaria así como a la protección temporal; a procedimientos comunes de concesión o retirada de dichos estatutos; y, a condiciones de acogida.⁹⁵ Las medidas señaladas se incluyen en el Programa de Estocolmo así como otras acciones a desarrollar, entre las que cabe señalar la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.⁹⁶ En todo caso, la política común de asilo de la Unión Europea debe basarse en la plena y total aplicación

⁸⁷ El programa de la Haya se adoptó en el Consejo Europeo que se celebró los días 4 y 5 de noviembre de 2004.

⁸⁸ Para conocer el contenido del Programa de la Haya de 2004, véase la información publicada en la web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7286.pdf>

⁸⁹ Véase la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

⁹⁰ Véase la Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

⁹¹ Véase la Directiva 2003/9 del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

⁹² Véase la Directiva 2001/55 sobre protección temporal relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

⁹³ Véase la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre sobre el derecho de reagrupación familiar concedido a los refugiados.

⁹⁴ El Tratado de Lisboa se firma el 13 de diciembre de 2007 y entra en vigor el 1 de diciembre de 2009.

⁹⁵ En este sentido, véase el Título V, artículo 78, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁹⁶ Véase el documento del Consejo Europeo “El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” de carácter plurianual (2010-2014) y aprobado el 2 de diciembre de 2009.

de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967.

1.3.2.4. El derecho de asilo en España

El derecho de asilo en España se reconoce en el artículo 13.4 de la Constitución de 1978.⁹⁷ Sin embargo, este derecho se regula finalmente en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, que desarrolla el contenido y el ejercicio del derecho recogido en el texto constitucional. Tras diez años en vigor, la Ley 5/1984 se modifica por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.⁹⁸ Entre las novedades más significativas de dicha reforma legislativa cabe señalar: la supresión de la doble figura de asilo y refugio; la reconducción de la concesión del asilo por razones humanitarias a la legislación de extranjería; el establecimiento de una fase previa en el examen de las solicitudes de asilo; y, la modificación de los efectos producidos por una resolución denegatoria del asilo. El último cambio en materia de asilo se produce tras la entrada en vigor de Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria (en adelante Ley 12/2009).

Cabe afirmar que tanto la regulación inicial del derecho de asilo en España como sus posteriores modificaciones se han debido a diferentes circunstancias, a saber: la obligación de cumplir los acuerdos internacionales de los que España es parte, la obligación de transponer las directivas europeas así como la necesidad de incorporar la jurisprudencia nacional, regional e internacional en materia de protección a la población refugiada. En todo caso, el objetivo final de toda legislación en materia de asilo debiera ser el de garantizar “un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.”

a) Análisis de la nueva ley reguladora del derecho de asilo en España

Las modificaciones introducidas en la legislación española en materia de asilo están motivadas por la imperante necesidad del Estado español de transponer las directivas europeas sobre normas mínimas relativas: a) al reconocimiento de la condición de refugiado u otro tipo de protección; b) al procedimiento que debe aplicarse para conceder o retirar la condición de refugiado; y, c) al derecho de reagrupación familiar concedido a los refugiados.⁹⁹ La incorporación de estas materias en nuestro ordenamiento jurídico supone la adaptación de la legislación española a la denominada primera fase del SECA. Con el objetivo de estudiar sucintamente el contenido de la Ley 12/2009, en el presente epígrafe se analiza tanto el objeto de la ley como algunas de las

⁹⁷ Cabe indicar que la adhesión de España a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967 se realiza a través del depósito del instrumento de adhesión de 22 de julio de 1978.

⁹⁸ Cabe señalar que este cambio legislativo se produce, entre otras razones, en cumplimiento de la proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, en la que se recomienda al Gobierno “adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo.”

⁹⁹ Véanse las siguientes directivas: Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril; Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre; Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre.

modificaciones que se recogen en su articulado.¹⁰⁰ Centrándonos en su objeto, cabe señalar, en primer lugar, que la nueva ley tiene por objeto:

“... establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.” (Artículo 1 de Ley 12/2009)

Si se analiza su objeto se detecta una modificación en relación a los tipos de protección. En este sentido, se distingue entre la protección que otorga el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria, otorgándose esta última a aquellas personas que no reúnan los requisitos para ser consideradas como refugiadas.¹⁰¹ Sin lugar a dudas, la novedad más significativa es la inclusión de la protección subsidiaria. De igual forma y en materia de protección, cabe señalar que, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, cabría la posibilidad de aplicar un tercer tipo de protección: la protección temporal.¹⁰² El otorgamiento de uno u otro tipo de protección determina el reconocimiento de una serie de derechos relacionados, entre otros, con la permanencia en territorio español o con el derecho de reagrupación familiar. Finalmente cabe señalar que, si bien no es una novedad de la actual ley de asilo, es importante recordar que al denegarse una solicitud de asilo puede autorizarse la permanencia en territorio español por razones humanitarias según lo establecido en la legislación española de extranjería.¹⁰³

En segundo lugar, y en relación a las modificaciones introducidas en la nueva ley de asilo, cabe señalar que es de aplicación un procedimiento único, ya que se realiza un examen simultáneo del tipo de protección aplicable en cada caso. El tratamiento procedimental único agiliza el otorgamiento de la protección solicitada, ya que al presentar la solicitud de asilo se valora si la persona reúne los requisitos necesarios para concedérsele el derecho de asilo; en caso de no cumplirlos, se valora si es de aplicación la protección subsidiaria.

En tercer lugar, cabe indicar que se amplían los motivos por los que se concede el estatuto de refugiado. En este sentido cabe señalar que podrán ser consideradas como refugiadas aquellas personas cuya persecución se fundamente en su pertenencia a un grupo social determinado por razón de género u orientación sexual.¹⁰⁴ La incorporación de dichos motivos permite ampliar el reconocimiento del derecho de asilo a un número mayor de personas. En este sentido cabe recordar que Ley Orgánica 3/2007, de 22 de

¹⁰⁰ Cabe señalar que al término del presente estudio no se había aprobado el correspondiente reglamento de aplicación de la Ley 12/2009. En este sentido cabe indicar que continúa en vigor el reglamento de aplicación de la anterior ley de asilo siempre que no contradiga lo establecido en la Ley 12/2009.

¹⁰¹ Véase el artículo 4 de la Ley 12/2009 en relación a la definición de protección subsidiaria, que ha sido incorporada en nuestra legislación en cumplimiento de la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004. Del mismo modo, véase el artículo 10 de dicha Ley 12/2009 en el que se enumeran las condiciones que motivan la concesión de la protección subsidiaria.

¹⁰² Véase la disposición adicional segunda de la Ley 12/2009 en relación a la protección temporal regulada por el Real Decreto 1325/2003 de 24 de octubre sobre régimen de protección temporal, que transpone la Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

¹⁰³ Véase el artículo 37 de la Ley 12/2009.

¹⁰⁴ Véase el artículo 3 de la Ley 12/2009 en relación a las circunstancias que motivan el reconocimiento de la condición de refugiado. De igual forma, véase el artículo 7.1 de dicha ley en el que se delimita el concepto de grupo social determinado.

marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres preveía la incorporación de una nueva disposición en la anterior ley de asilo con la finalidad de que pudiese otorgarse el estatuto de refugiado a aquellas mujeres que sufrieran persecución por motivos de género.¹⁰⁵

En cuarto lugar, cabe señalar que se prevé el desarrollo reglamentario de los servicios sociales y de acogida que deben satisfacer “las necesidades básicas en condiciones de dignidad” de los solicitantes de asilo que carezcan de recursos económicos.¹⁰⁶ El establecimiento reglamentario de dichos servicios debe ofrecer mayores garantías a los solicitantes de protección internacional, ya que debiera especificarse tanto los servicios que se garantizan como también quiénes deben prestarlos. Este aspecto se analiza en los capítulos 2 y 3 del presente estudio.

En quinto lugar, es fundamental destacar la inclusión de programas de reasentamiento de población refugiada en España,¹⁰⁷ siendo el Consejo de Ministros el que determine anualmente el número de personas que serán reasentadas. En cumplimiento de dicha obligación, se aprobó un programa para el año 2010 que preveía el reasentamiento de 75 refugiados.¹⁰⁸ La incorporación del reasentamiento en el articulado de la nueva ley de asilo responde a una petición del ACNUR. Esta solicitud apela a la solidaridad internacional de los Estados en materia de acogida de población refugiada, que no puede regresar a su país de origen ni permanecer en el primer país de acogida.¹⁰⁹

Finalmente cabe mencionar otras novedades de la ley que determinan: quiénes son considerados agentes de persecución, reconociéndose como tales tanto a sujetos estatales como no estatales;¹¹⁰ el régimen de protección de los menores, con atención especial a los menores no acompañados;¹¹¹ la necesidad de utilizar una lengua que pueda entender el solicitante de asilo;¹¹² la prestación de asistencia letrada preceptiva cuando la solicitud de asilo se presenta en puestos fronterizos.¹¹³

En conclusión, todas las novedades enumeradas son valoradas de manera positiva. Sin embargo, la protección internacional se garantizará con la aprobación del reglamento de aplicación de la nueva ley y con la correcta aplicación de todas las disposiciones (legales y reglamentarias) que regulan el derecho de asilo en España. Sin embargo, la Ley 12/2009 incorpora otras modificaciones que son calificadas como desfavorables, al entender que erosionan y disminuyen el contenido de la protección internacional. En este sentido, cabe recordar, en primer lugar, lo establecido en el objeto de la susodicha ley, en el que se excluye de su ámbito de aplicación a los ciudadanos de los Estados

¹⁰⁵ Véase a la disposición adicional vigésima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

¹⁰⁶ Véase el artículo 30 de la Ley 12/2009.

¹⁰⁷ Véase la disposición adicional primera de la Ley 12/2009.

¹⁰⁸ El programa de reasentamiento para 2010 se aprobó en Consejo de Ministros celebrado el 29 de enero de 2010.

¹⁰⁹ Según datos de ACNUR el 90% de las personas reasentadas anualmente son acogidas en Estados Unidos, Canadá y Australia mientras que en los países europeos el porcentaje de población reasentada es aproximadamente del 6%. Para obtener más información en materia de reasentamiento puede consultarse la información en la web:

http://www.acnur.org/index.php?id_pag=9294

¹¹⁰ Véase el artículo 13 de la Ley 12/2009.

¹¹¹ Véanse los artículos 46,47 y 48 de la Ley 12/2009.

¹¹² Véanse los artículos 17.3 y 36.1 de la Ley 12/2009.

¹¹³ Véase el artículo 16.2 de la Ley 12/2009.

miembro de la Unión Europea, que no podrán solicitar asilo en España. Esta exclusión se fundamenta en la consolidación de sistemas políticos democráticos y respetuosos con los Derechos Humanos en todos los Estados miembro. Del mismo modo, dicha exclusión tiene como finalidad evitar que ciudadanos comunitarios relacionados con prácticas terroristas puedan solicitar asilo en alguno de los susodichos Estados. Sin embargo, esta exclusión podría negar la concesión de la protección internacional a personas que sufren persecución por alguno de los motivos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951. En este sentido, conviene aclarar que, si bien resulta improbable que dicha persecución pueda tener lugar en países democráticos y respetuosos con los derechos fundamentales, no hay una absoluta certeza de que no pueda llegar a producirse en circunstancias excepcionales.

En segundo lugar, cabe señalar que en el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la ley 9/1994 de 19 de mayo, se establecía que cuando el ACNUR hubiera informado favorablemente sobre la admisión a trámite de una solicitud de asilo en frontera, y el solicitante manifestase su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la inadmisión, se autorizaba la entrada del solicitante en el territorio. En estos casos se permitía su permanencia hasta que el órgano jurisdiccional competente resolviese sobre la suspensión del acto administrativo. Sin embargo, en la Ley 12/2009 se ha excluido dicha posibilidad.¹¹⁴

En tercer lugar, cabe señalar que se ha suprimido la posibilidad de solicitar asilo en las embajadas y consulados de España en el exterior. El único supuesto que prevé la nueva ley establece que “siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores españoles podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España, para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.”¹¹⁵ El establecimiento de dicha restricción dificulta al acceso a la protección internacional y genera inseguridad jurídica, ya que los Embajadores españoles no están obligados a promover el traslado a España de los solicitantes de asilo, sino que su actuación en este sentido es potestativa.

Para finalizar cabe señalar que, a pesar de las recientes novedades introducidas en la legislación española en materia de asilo, se prevén nuevos cambios legislativos en los Estados miembro de la Unión Europea para consolidar la segunda fase del SECA.¹¹⁶ El establecimiento de dicho sistema debiera establecer un único procedimiento para conceder el estatuto de refugiado así como garantizar iguales recursos y derechos a los solicitantes de asilo con independencia del país miembro de la Unión Europea en el que se presente su solicitud.

¹¹⁴ Véase el artículo 39 del Real Decreto 203/1995 de 10 de febrero.

¹¹⁵ Véase lo establecido en el artículo 38 de la Ley 12/2009.

¹¹⁶ En este sentido véase el documento del Consejo Europeo “El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” de 2 de diciembre de 2009.

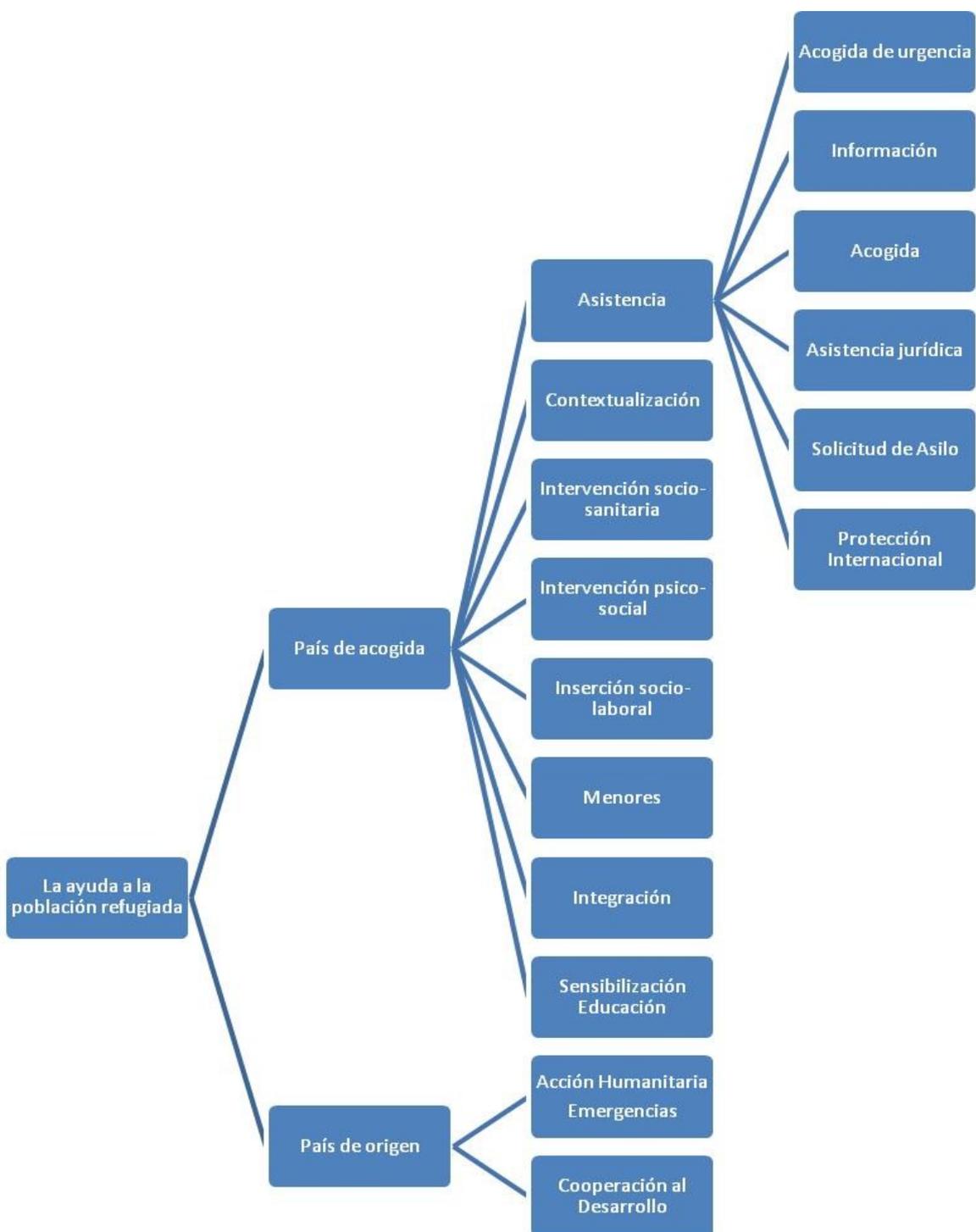
CAPÍTULO II. LA AYUDA A LA POBLACIÓN REFUGIADA

Por Albert Millet Fenollar y M^a Consuelo Pons Pons

La ayuda a la población refugiada desde y en la Comunitat Valenciana brinda gran diversidad de actividades, recursos y estrategias de intervención. Fundamentalmente se centra en la atención a los refugiados durante todo el “itinerario del refugio”: desde la llegada hasta la solución de su situación. Comprende además proyectos en los países de origen basados en la acción humanitaria y de emergencia, cooperación al desarrollo y campañas de sensibilización/educación para el desarrollo.

En este capítulo se presenta una descripción de la gran mayoría de las actuaciones que en esta materia se están desarrollando en la Comunitat Valenciana. Para una óptima sistematización se ha procedido a dividir el capítulo en dos grandes apartados: la ayuda implementada en los países de procedencia, y todas las acciones que se realizan en el país de acogida; en este caso centrándonos en nuestra Comunidad. El desglose de la funciones de los distintos actores se organiza siguiendo un criterio secuencial, si bien es cierto que en situaciones concretas hay varios procesos que pueden ser anteriores e incluso solaparse en el tiempo. Cabe señalar que se trata de una muestra significativa de procedimientos, medios y servicios de los distintos agentes sociales que trabajan en la ayuda a la población refugiada.

II.1. ORGANIGRAMA DE FUNCIONES



II.2. EN EL PAÍS DE ORIGEN:

II.2.1. ACCIÓN HUMANITARIA Y DE EMERGENCIA

El principio fundamental de la acción humanitaria es prevenir y aliviar el sufrimiento de las víctimas de desastres de cualquier tipo, satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección bajo los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación.

Bajo el principio de la Responsabilidad de Proteger, la comunidad internacional es responsable de acabar con la situación de desprotección y violación de derechos cuando el Estado soberano no es capaz o no quiere asistir a sus ciudadanos.

La Emergencia “es toda situación en que la vida o el bienestar de los refugiados sean amenazados si no se emprenden inmediatamente las acciones precisas, y que exige *“una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales”*. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual para situaciones de Emergencias, Marzo 1998 – 2ª edición, Rev. 6)

Los sectores prioritarios de intervención son: agua/saneamiento, atención/seguridad alimentaria, cobijo, atención sanitaria, prevención y seguimiento de los protocolos de actuación. En cada emergencia se prioriza el actor a implementar la acción, según su presencia en el terreno, características, especificidad y capacidad de respuesta operativa.

En el ámbito de la “Acción Humanitaria y de Emergencia”, los **actores** que actúan principalmente la Comunidad Valenciana son:

El Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana (CAHE)¹¹⁷ⁱ: Con el fin de procurar la coordinación de esfuerzos y concentración de los recursos, tanto económicos como materiales, que con motivo de las situaciones de emergencia se destinan para llevar a cabo las actuaciones encaminadas a la ayuda humanitaria y de emergencia desde la comunidad autónoma, se creó el CAHE. Es el órgano de coordinación de las instituciones valencianas que destinan fondos a la ayuda humanitaria. Presidido por la Generalitat, ha financiado en los últimos cuatro años, un total de 55 proyectos, en 28 situaciones de emergencia y acción humanitaria. La Generalitat, ha financiado el 75% del importe total. EL CAHE está integrado por la Generalitat, la Fundación Bancaixa, la CAM, las Diputaciones de Valencia, Castellón y Alicante, los Ayuntamientos de Valencia, Castellón, Alicante, Elche, y Torrevieja, el Fons Valencià per la Solidaritat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP).

Como apoyo y asesoramiento en la toma de decisiones del Comité Permanente, se constituyó un **Órgano Consultivo**, que se compone de las ONGD valencianas con actuaciones en materia de ayuda humanitaria y de emergencia, actualmente¹¹⁸:

¹¹⁷ De aquí en adelante, todos los actores referenciados están clasificados por orden alfabético y según la tipología de actor en el Anexo III adjunto al final del documento.

¹¹⁸ Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-3: Actores Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

- Asamblea de Cooperación por la Paz
- Acción contra el Hambre.
- Bomberos sin Fronteras.
- Cáritas Diocesanas.
- Comité Español de la UNRWA
- Comité Internacional de Rescate.
- Coordinadora de ONGD de la Comunitat Valenciana.
- Cruz Roja Española.
- España con ACNUR
- Farmacéuticos Mundi.
- Intermón.
- Intervención, Ayuda y Emergencias.
- M.P.D.L.
- Médicos del Mundo.
- Médicos sin Fronteras.
- Médicus Mundi.
- Psicólogos sin Fronteras.
- Unicef.

Los **fondos** que el Comité Permanente aprueba se pueden destinar tanto a financiar el envío de ayuda humanitaria urgente de material de socorro ante una catástrofe natural o causada por el hombre; como para actividades de post-emergencia, o sea, de rehabilitación, reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o reinserción de poblaciones afectadas.

Entre las diversas **acciones llevadas a cabo**, podemos citar las siguientes:

Año 2008:

- **Ayuda humanitaria en el este del Chad:** acceso a servicios de saneamiento para los refugiados sudaneses, a través de España con ACNUR
- **Conflicto en Afganistán:** Recuperación del sistema escolar mediante la rehabilitación de infraestructura y la capacitación de profesores en Magzhar, a través de RESCATE.
- **Desplazados en Colombia:** Agua segura y saneamiento básico para familias desplazadas y retornadas en la región de Batala y Barrio Furatena, sur del Departamento de Córdoba, a través de Acción contra el Hambre.
- **Población saharahui:** Mejora de la salud óptica y oftalmológica, ayuda alimentaria y construcción de viviendas en los campamentos de refugiados de Tindouf (Argelia), a través de Médicos del Mundo y la Federación de Asociaciones de Solidaridad con el Pueblo Saharahu.
- **Territorios Palestinos:** Ayuda alimentaria de emergencia para los refugiados de Palestina en la franja de Gaza y clínicas sanitarias móviles para la asistencia de los refugiados de Palestina en Cisjordania, a través del Comité Español de la UNRWA.

II.2.2.COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Cooperación Internacional es entendida como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo. La Cooperación al Desarrollo es una parte de la Cooperación Internacional que, con similar propósito y basándose en un marco de respeto a los DDHH, se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, promoción de los DDHH, etc).

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL¹¹⁹

Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía. Generalitat valenciana: La Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo es el órgano directivo de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía que programa y ejecuta la política de la Conselleria y ejerce sus competencias en materia de cooperación y desarrollo. Además lleva a cabo el impulso y coordinación de los proyectos de cooperación internacional al desarrollo, y cualesquiera otras actuaciones que determinen la presencia y participación efectiva del Consell en este ámbito, en aplicación de la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.

Ayuntamiento de Novelda: Financia a la Asociación de Amistad con el Pueblo Saharaui, sede de Mahabes de Novelda: Se trata de una asociación, cuyo ámbito de actuación es internacional y su financiación pública. Realiza actividades de *cooperación al desarrollo*, en concreto, envió en noviembre de 2008 unas placas solares y baterías para iluminación a familias refugiadas en Tindouf.

Ayuntamiento de Valencia. Delegación de Bienestar Social e Integración: “PROYECTO EUCOCO 2008”. El objetivo es mejorar y coordinar las acciones de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y movilización social de las entidades de ayuda al pueblo saharauí.

Fons Valencià per la Solidaritat: Entre sus objetivos están: contribuir desde el ámbito valenciano al desarrollo de los países empobrecidos, mediante la constitución y gestión de un fondo económico y administrar y gestionar los fondos económicos transferidos a la asociación para proyectos de cooperación a países empobrecidos, y para campañas de sensibilización. Promover que las instituciones y entidades públicas y privadas valencianas colaboren en tareas de cooperación al desarrollo tendiendo al 0'7%.

En la **Comisión Interterritorial del Ministerio de Exteriores**, creada por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en 1998, los ayuntamientos valencianos están representados por el Fons.

¹¹⁹ Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-2: Actores Administración Autonómica y Local

El **Fons Valencià**, mantiene una convocatoria abierta para la presentación de proyectos de cooperación con el objeto de colaborar en el desarrollo de los pueblos y comunidades empobrecidos del Sur.

Otros Aytos:

- Torrente
- Elche
- Sagunto
- Alaquas
- Torrevieja
- Castelló de la Plana
- Alacant

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)¹²⁰

Cruz Roja Española (CRE): *Participación en redes y organismos europeos e internacionales.* Cruz Roja Española podrá participar en la Plataforma Europea de Sociedades Nacionales de Cruz Roja para la Cooperación en materia de Asilo e Inmigración (PERCO), cuyos objetivos son: Proporcionar un marco que facilite la cooperación y la interconexión entre las Sociedades Nacionales de Cruz Roja Europeas; reforzar el papel de las Sociedades Nacionales Europeas de forma que ejerzan una influencia creciente sobre las políticas y programas europeos en materia de asilo e inmigración; mejorar la capacidad de las Sociedades Nacionales Europeas y de la Federación para trabajar con refugiados e inmigrantes y fomentar la tolerancia y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la exclusión social.

También podrá participar en ECRE (Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados), y en la Red Europea de Sociedades nacionales de Cruz Roja de lucha contra el Tráfico de Personas. Para la participación en otros foros de interés se contará con la autorización previa de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

ONG RESCATE Internacional: El *Departamento de Cooperación Internacional* lleva a cabo los proyectos que se desarrollan en países que han sufrido y/o sufren conflictos o desastres naturales, y que tienen poblaciones de refugiados/as, desplazados/as o retornados/as, prestando especial atención a los más vulnerables: las mujeres, los niños y las minorías étnicas. El departamento se compone de un equipo de profesionales en España y de los expatriados/as que trabajan en el terreno junto con los socios locales (o contrapartes).

¹²⁰ Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-3: Actores Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Ven la cooperación como un trabajo de colaboración con la población local del país en el que trabajan; por ello, llevan a cabo proyectos de cooperación y codesarrollo con Marruecos, Argelia y Senegal desde el año 2000. En todos los proyectos el objetivo prioritario es potenciar el tejido social de la población donde quieren incidir, jóvenes, mujeres, asociaciones, crean espacios donde poder reflexionar, colaborar conjuntamente en desarrollar actividades que refuercen la cohesión entre las asociaciones.

Associació Valenciana d'Ajuda al Refugiat (AVAR): Desde el año 2000 están trabajando en la prevención de la inmigración juvenil indocumentada, por ello llevan a cabo proyectos de cooperación internacional en Marruecos y en Malí, lugares de donde proceden más menores. Estos proyectos se realizan desde la perspectiva del Codesarrollo, trabajando junto a asociaciones de inmigrantes en España y asociaciones marroquíes. El objetivo es atender las necesidades de los menores antes de que decidan emigrar y así abordar la situación desde estrategias comunes enfocadas a desarrollar acciones positivas y aportar buenas prácticas democráticas y económicas .

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Participan en proyectos de cooperación para el desarrollo, de tal modo que el impacto del trabajo de la organización a lo largo del tiempo culmine en una situación de auto-sostenibilidad de las comunidades con las que trabajan. Partiendo de la necesidad de realizar una actividad conjunta entre origen y destino, las acciones de codesarrollo impulsan las relaciones entre inmigrantes, la labor es de apoyo y fortalecimiento de asociaciones de inmigrantes y asociaciones locales tanto en los países de origen como en España.

Comité español de ACNUR: El Comité español de ACNUR apoya el trabajo de la Agencia de la ONU para los Refugiados: proteger y ayudar a los refugiados en todo el mundo. Se recaudan fondos para atender las necesidades de las personas refugiadas y desplazadas más vulnerables, fomentando la concienciación y el apoyo social a los programas de ayuda humanitaria de ACNUR. Los sectores de intervención son: alojamiento y necesidades básicas, nutrición y atención médica, generación de ingresos, agua y saneamiento, educación y asistencia legal/protección. Se está trabajando en Colombia para fortalecer a las comunidades de desplazados/as. Este proyecto contribuirá al fortalecimiento, desde un enfoque de género, de las organizaciones de población desplazada por la violencia en los departamentos colombianos de Atlántico y Santander, mediante actividades formativas, asesorías, proyectos productivos y actividades de sensibilización y prevención de la violencia machista. Por eso, la intervención pone énfasis en el trabajo directo con grupos de población de mujeres. La propuesta va acompañada de una estrategia a nivel nacional para la consolidación de la institución de la Defensoría del Pueblo de Colombia como principal entidad nacional en la defensa de los derechos de las personas desplazadas

UNRWA: Desde que comenzara la segunda Intifada a principios de septiembre de 2000, la UNRWA ha sido la Agencia que más ha trabajado en la zona para reducir el impacto de la violencia, los efectos del toque de queda y las dificultades de movilidad de las personas en la Franja de Gaza y Cisjordania. La UNRWA trabaja específicamente con refugiados de Palestina, Sus programas básicos tienen como ejes centrales: rehabilitación/infraestructuras, salud, educación/formación y apoyo a colectivos con mayor riesgo de vulnerabilidad.

AGRUPACIÓN DE ASOCIACIONES¹²¹

Federació d'Associacions de Solidaritat amb el Poble Saharai – País Valencià: *EUCOCO, la XXXIV conferència europea de coordinació y apoyo al pueblo saharai.* El objetivo general del 34ª EUCOCO no es otro que contribuir a la resolución del conflicto del Sahara Occidental, cuya población ha soportado 30 años de exilio mientras su territorio permanece dividido y ocupado militarmente por marrocos. Se lleva a cabo por solicitud de la Coordinadora Europea de Solidaridad con el pueblo saharai, y respondiendo a la petición de las autoridades saharais. Los programas de cooperación van dirigidos especialmente a: vivienda, alimentación y agua.

¹²¹ Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-4: Actores Asociaciones

II.3. EN EL PAÍS DE ACOGIDA (Comunitat Valenciana):

II.3.1. ASISTENCIA A LA POBLACIÓN REFUGIADA

El derecho al refugio o asilo surge de la necesidad de restablecer los derechos humanos mínimos de las personas obligadas a abandonar sus países de origen o residencia, víctimas de persecuciones fundadas en motivos tales como, *su raza, religión, pensamiento político, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social*.

II.3.1.1. ACOGIDA DE URGENCIA EN COSTAS

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)

Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM): Dispositivo de acogida dirigido a las personas inmigrantes que llegan a la Península a través de las costas de Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla. Se ofrece acogida por un periodo de tiempo muy corto, un máximo de quince días, en el transcurso del cual el recién llegado establece contacto con algún familiar o amigo ya residente en España.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Cuentan con el *Programa de Acogida de Urgencia*, dirigido a personas inmigrantes llegadas al territorio español a través de costas. El **Programa de Acogida de Urgencia**, dirigido a personas inmigrantes llegadas al territorio español a través de costas. La acogida tiene lugar en 7 delegaciones de CEAR, Alicante, Barcelona, Cullera, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia, durante un período de 15 días. En estos días el equipo técnico del programa, orienta, informa y asesora sobre la situación tanto legal como social en la que se encuentran. Preestablece un breve plan encaminado a su posible integración, dentro de las posibilidades que su situación permite. Se les facilita el acercamiento a los contactos personales de que disponen aquí en la península.

Fundación CEPAIM: “Acogida de Urgencia”. Acogida temporal a personas inmigrantes que han entrado por las costas españolas, procedentes de las costas africanas. Se provee a los grupos de recursos para cubrir sus necesidades básicas, alojamiento y manutención, por un período máximo de quince días. Durante este período, además se les apoya, informa y orienta sobre elementos básicos del país de acogida y sobre su situación jurídica en él. Por último se contacta con los familiares y/o amigos que la persona tenga en España y se le tramita y financia el traslado a la ciudad donde resida la persona que lo va a acoger. Población beneficiaria: procedentes principalmente de África sub-sahariana y norte de África. Período de 1 Enero 2008/31 Diciembre 2008. Ámbito estatal. Financiación pública 100%.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Cuentan con el *Proyecto Oficina Integral en Primera Acogida* que garantiza la cobertura de las necesidades básicas a personas inmigrantes llegadas a las costas españolas. La asistencia cubre de tres a seis meses el alojamiento según casos, complementando esta

acogida con un proyecto individualizado de intervención encaminado a apoyar el proceso de integración de los usuarios.

II.3.1.2. INFORMACIÓN/DERIVACIÓN

Es sustancial compartir con el interesado: la información sobre el *procedimiento de asilo* de la forma más clara posible, sus derechos y deberes; indicar los trámites necesarios para realizar la solicitud de asilo, plazos y presentar la documentación/pruebas que puedan justificar o apoyar su petición de asilo. Las organizaciones que trabajan al servicio de refugiados y que presten asistencia jurídica son:

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO ¹²²

Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): El CAR deriva a otras asociaciones, entidades de Valencia u ONG's a las personas que se les ha denegado la solicitud de asilo, para que cubran las necesidades básicas de los inmigrantes y no queden desamparados.

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

CAI: Cuando les llega un inmigrante realizan la entrevista y los derivan a la entidad que consideran cumple con el perfil, para que reciba los recursos específicos al caso.

Ayuntamiento de Orihuela: Servicio de información y asesoramiento para inmigrantes. 1.368 usuarios durante 2.008, de diferentes nacionalidades (43 distintas), siendo mayoritarios los bolivianos, marroquíes y ecuatorianos.

Oficina de Extranjería de Valencia: Cuando acuden a la Oficina de Extranjería los solicitantes de asilo son derivados a una ONG. Así se les atiende y la ONG contacta con la Oficina para gestionar la cita para la recepción del solicitante de asilo. La Oficina lo recibe en un día concreto, habiendo citado a un traductor.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's)

El Comité español de ACNUR: Se les informa y deriva a las entidades/instituciones que prestan recursos a la población refugiada.

Comunidad Islámica de Valencia: La Comunidad Islámica de Valencia es un punto de referencia para los/as inmigrantes recién llegados porque siempre va a haber alguien que hable su idioma y que comparta su cultura. En la mayoría de los casos se les traduce documentación, se le rellenan documentos, se les da asesoría en cuanto a cómo conseguir sus papeles y se les deriva a otros servicios donde puedan ayudarle.

Rescate: Se les informa y deriva a las entidades/instituciones que prestan recursos a la población refugiada.

¹²² Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-1: Actores Administración Central del Estado

UNRWA: Se les informa y deriva a las entidades/instituciones que prestan recursos a la población refugiada

SINDICATOS ¹²³

UGT: Se les informa y deriva a las entidades/instituciones que prestan recursos a la población refugiada.

CCOO: Se les informa y deriva a las entidades/instituciones que prestan recursos a la población refugiada.

II.3.1.3.ACOGIDA

Para el solicitante de asilo todo cuanto le rodea es desconocido. Por lo general, no tiene noción alguna del país al que llega. Las personas que trabajan con refugiados deben tratar de suavizar, en la medida de lo posible, el impacto que la realidad del país y las circunstancias de la llegada tienen para el solicitante de asilo.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Reciben a los refugiados desde la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) en la medida en que existan plazas. La OAR es la que lleva toda la demanda de solicitudes de asilo, está especializada para la tramitación de los expedientes de los peticionarios de asilo y refugio. Se lleva a cabo una coordinación entre la OAR y el CAR para repartir a los refugiados. No se sigue ningún criterio en concreto para la asignación de un CAR u otro. Asimismo existe una coordinación entre la Dirección General de Integración (DIG) y el CAR, pues éste tiene que enviar a la DGI un informe mensual con un recuento de plazas y personas acogidas, especificando, sexo, edad y nacionalidad; además, diariamente informará de las plazas existentes y solicitudes admitidas. Aparte, La DIG ha creado el Programa Siria como base de datos de solicitudes de asilo para una mejor coordinación a nivel estatal; actúa como una especie de censo de todos los solicitantes, solicitudes de asilo y plazas vacantes, incluso de inmigrantes. Asimismo, se tramita la documentación de residentes y ex residentes, porque normalmente estos documentos caducan y acuden al CAR para renovarlos.

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

Ayuntamiento de Novelda: Asociación Dar Al Karama (Hogar de la Dignidad): *Programa casa de Acogida Dar Al Karama*. Estancia temporal por razones humanitarias de niños procedentes de los campamentos Saharauis para su tratamiento médico en España. Tratamiento y estancia de 6 menores Saharauis anualmente. Estancia en la casa de acogida donde se cubren todas sus necesidades (alimentación, vivienda, ocio, salud...). Tratamientos de recuperación que procedan.

¹²³ Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-5: Actores Sindicatos

CAI: Como área de acogida tienen el alojamiento de primer nivel, que son albergues. Son centros de primera acogida del inmigrante económico. Aunque también aceptan solicitantes de asilo que les derivan CEAR o CRE. En acogida, la evaluación es continua, es necesaria porque los perfiles de los inmigrantes varían en función de la estación del año, del momento económico, de la situación política y social de la persona que viene. Sus perfiles cambian constantemente.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM): La intervención social básica que realizan es la acogida por medio de la red de Centros que ACCEM tiene distribuidos por la geografía española.

Cruz Roja Española (CRE): *Acogida Temporal:* Articulan el establecimiento de una red estatal de dispositivos de acogida inicial y de continuidad para las personas solicitantes de asilo, refugiadas y autorizadas a permanecer en España conforme a la legislación de asilo. Pretende cubrir, con carácter temporal, las necesidades de alojamiento, manutención, aprendizaje de español, de habilidades sociales e información y orientación básica. Siempre en estrecha colaboración con la Oficina de Asilo y Refugio en Madrid, que a su vez se coordina con la Unidad de Trabajo Social de la Oficina de Asilo y Refugio. Para aquellas personas que no pudieran convivir en un centro de migraciones y tampoco estuvieran capacitados para residir en un piso de manera autónoma, CRE podrá autorizar su alojamiento en otro dispositivo de acogida (hostal) manteniendo un especial seguimiento por personal técnico. En Valencia cuentan con dos pisos de acogida a solicitantes de asilo en los que interviene una trabajadora social y una educadora

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Gestiona un *Centro de Inmigrantes* ubicado en Cullera que *de facto* funciona como un Centro de Acogida de solicitantes de asilo en su mayoría. Se trata de personas solicitantes de asilo, que se encuentran en la etapa inicial, es decir, se les ha admitido a trámite la solicitud, pero están en los primeros meses en los que el Estado Español como solicitante de asilo les concede permiso temporal de residencia en España, pero no de trabajo y ofrece ayudas sociales. Este *Centro* tiene una supervisión directa por parte de la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Por otro lado, trabajan también con *redes informales* en el procedimiento de acogida, donde ayudan a que dentro de una misma comunidad, acojan los compañeros inmigrantes *al nuevo extranjero* en el piso donde ya conviven. El extranjero accede así a su comunidad de apoyo natural.

Fundación CEPAIM: Hogares. Dispositivo dentro del programa de Acogida y Vivienda que tiene como objetivo la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento y manutención de las personas inmigrantes a la vez que se promocionan sus posibilidades de emancipación. Se trata de un dispositivo en el que se trabaja de forma

simultánea tanto con los usuarios como con las familias y/o amigos que estén dispuestos a acogerlos en sus casas.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Dentro del área social se trabaja el área de acogida. *Primera Acogida Subsaharianos:* Este Programa de Acogida Humanitaria cubre las necesidades básicas de alojamiento y manutención durante un período máximo de seis meses, tiempo durante el cual se facilita el contacto con las redes y el desplazamiento al lugar de destino. El MPDL oferta 60 plazas de acogida a nivel nacional, de las cuales 20 se gestionan desde Valencia. En el área de acogida trabajan, además, con el Ayuntamiento de Valencia, con el centro de refugiados y trabajan igualmente con el CAR de Mislata, tienen una persona que está trabajando para el CAR, que realiza acciones de sensibilización y, además, trabajan en coordinación con otras entidades.

AGRUPACIÓN DE ASOCIACIONES:

Federación d'Associacions de Solidaritat amb el Poble Saharai – País Valencià: *Vacances en Pau.* Desde el año 1996, la Federació d'Associacions de Solidaritat amb el Poble Saharai del País Valencià, ha desarrollado el programa de estancia temporal de menores *Vacances en Pau* a través del cual se han acogido de un grupo solicitado de 419, un total de 393 niños y niñas procedentes de los Campamentos de Refugiados Saharais de Tindouff (Argelia).

II.3.1.4.SOLICITUD DE ASILO

Cada Estado, parte en los instrumentos de protección de los refugiados, ha desarrollado un procedimiento de determinación de los refugiados acorde con su legislación interna. La presentación de la solicitud se lleva a cabo mediante la comparecencia personal de la persona y la realización de una entrevista. Se realiza una *primera entrevista en profundidad* con el objeto de elaborar una historia social completa del usuario. Se recogen distintos aspectos del bagaje del solicitante y se reflejan con todo detalle las circunstancias vividas por él antes de llegar a España (persecución, torturas, encarcelamientos, muertes de seres queridos, desaparecidos...); estatus socio-económico en su país de origen, procedencia (rural o urbana); profesión, circunstancias familiares, parientes refugiados en otros países, etc. Toda esta información será de gran utilidad para orientarle, prever determinadas reacciones o necesidades que el interesado pueda tener a corto, medio o largo plazo, particularmente, en cuanto al apoyo psicológico. Conforme a la nueva Ley de Asilo, la solicitud de asilo, deberá presentarse sin demora y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la entrada en territorio español.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio del Interior.

Oficina de Asilo y Refugio (OAR): La OAR es una unidad administrativa integrada y especializada para la tramitación y estudio de los expedientes de los peticionarios de asilo y refugio.

Oficina de Extranjería de Valencia: Su función es la de tramitar las solicitudes de asilo. Los solicitantes de asilo acuden por propia voluntad o derivados por parte de ONG's. Se les ha de realizar una entrevista, donde se le pregunta como ha venido a España, persecuciones sufridas y motivos por los que pide el asilo. El trámite de la solicitud normalmente dura cerca de dos años, pero hay casos en que se ha prolongado durante siete años; aparte, tienen que renovarlo continuamente. Si no se le concede después de siete años, pueden solicitar "arraigo", por estar trabajando, etc. La principal dificultad es la comunicación, pues existe una considerable falta de traductores.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S):

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Existe una relación cotidiana con el CAR Mislata, en la que las personas que residen en el CAR son todas solicitantes de asilo y muchas de ellas son atendidas en CEAR en muy diversos ámbitos, uno de ellos es la propia solicitud de asilo, que en ocasiones se lleva directamente en CEAR mediante el equipo jurídico de asilo.

II.3.1.5. PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La magnitud del desplazamiento forzado generado por la Segunda Guerra Mundial resultó un reto sin precedentes que impulsó la redacción de un instrumento jurídico internacional en el cual se estableció la condición jurídica de los refugiados, y se sistematizaron las causas que condicionarían el otorgamiento de dicho estatuto (persona refugiada). La Convención sobre el estatuto de los refugiados fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 21 de abril de 1954, institucionalizando la protección internacional.

Este punto se divide en dos apartados: protección y necesidades básicas:

PROTECCIÓN (PRINCIPIO DE "NO DEVOLUCIÓN")

La prohibición de la repatriación forzosa de los refugiados se conoce como *no refoulement* y es uno de los principios más importantes del Derecho Internacional del Refugio. Este principio se especifica en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual dice que ningún estado "podrá, por expulsión o devolución (*refouler* en francés), poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas".

Algunos solicitantes de asilo son detenidos apenas ingresan, durante el proceso de asilo o mientras esperan ser deportados (*refoulement*). Es posible que dichos solicitantes hayan sido víctimas de encarcelamiento y tortura en el país del que han huido; por lo tanto, las consecuencias de una detención pueden ser particularmente graves, y originar una muy fuerte tensión emocional y psicológica. El artículo 31 de la Convención de los Refugiados dice que no se debe penalizar a los refugiados por haber entrado a un país de modo ilegal si vienen directamente de un sitio en el que estaban en peligro y se han

presentado ante las autoridades. Por lo tanto, los solicitantes de asilo no deben ser detenidos por estar en posesión de papeles de identidad o documentos de viaje falsos.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's)

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Su misión es la atención y la defensa de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. No sólo son atendidos los refugiados de derecho, que cumplen con los requisitos de la Convención de Ginebra para los refugiados y la Ley de Asilo española, sino también los de hecho, inmigrantes en situación vulnerable.

Amnistía Internacional Valencia: Es una organización mundial, independiente de todo gobierno, ideología política o credo religioso; terminar con las violaciones de derechos humanos es su objetivo primordial. Uno de sus propósitos específicos se concreta en trabajar por los derechos de refugiados, desplazados internos y migrantes; los estados tienen derecho a controlar sus flujos migratorios pero ese control no se puede hacer a costa de los derechos humanos ni puede vulnerar los derechos de los solicitantes de asilo.

ONG RESCATE Internacional: *La misión de RESCATE es:* “Trabajar por los refugiados y las comunidades víctimas de opresión, conflictos armados y grandes crisis políticas y sociales, ayudándoles a encontrar una solución duradera para sus situaciones y facilitándoles el acceso a sus derechos fundamentales”. En España su colectivo de atención son los solicitantes de asilo, refugiados/as, desplazados/as, apátridas y/o beneficiarios de algún tipo de protección internacional e inmigrantes.

NECESIDADES BÁSICAS

Los recursos que se ofrecen son en general los específicos para este colectivo, a saber: alojamiento y manutención, comedores y ayuda alimentaria, dinero de bolsillo, formación básica y profesional y apoyo psico-social. A continuación se detalla cada uno de ellos:

ALOJAMIENTO Y MANUTENCIÓN

Para el alojamiento de los solicitantes de asilo, existen Centros de Acogida a Refugiados, plazas hoteleras concertadas con ONG's, pisos tutelados, hostales para alojamientos breves y albergues. El número de plazas concertadas varía anualmente según los presupuestos que otorgue el Ministerio de Trabajo e Inmigración y las subvenciones que reciban las ONG's para estos programas que gestionan.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): El centro presta las necesidades básicas al residente: especialmente, alojamiento y manutención. Por ello, cuando termina el período de acogimiento se encargan de derivarlos a otras entidades u ONG's

para que no se queden desamparados, “de tenerlo todo a nada”. Existe una coordinación informal con instituciones locales en la obtención de recursos de necesidad; por ejemplo, con la Parroquia, a través de CARITAS.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL:

CAI: Se concede alojamiento en el CAI, por espacios de tiempo reducidos, a personas que solicitan asilo. Posteriormente se derivan al CAR. No obstante, el CAI es un Centro de Acogida de Inmigrantes Económicos, no de solicitantes de asilo. En épocas de frío cuentan con alojamientos por climatología.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's)

Amnistía Internacional Valencia: Esta organización ha realizado el “Programa de Protección Temporal protege a los defensores en la Comunidad Valenciana”; se trata de un proyecto que forma parte de un *Programa amplio de acogimiento temporal de defensores amenazados* que Amnistía Internacional lleva a cabo desde hace años en toda España. La finalidad de dicho programa consiste en apartar a un buen número de defensores de derechos humanos, y a los miembros de su núcleo familiar, de un peligro constante e inminente, procurando que dichas personas puedan continuar su tarea en defensa de los derechos humanos en una situación que no conlleve riesgo para su vida o integridad física. El grupo local de Valencia de Amnistía Internacional ya ha acogido a defensores de derechos humanos procedentes de Colombia desde 1999 hasta 2008, logrando todos los objetivos previstos en el proyecto.

Cruz Roja Española (CRE): Facilitará los servicios y prestaciones siguientes: alojamiento y manutención, evaluación y valoración de los casos e información y orientación socio-comunitaria del área de influencia.

Fundación CEPAIM: Centro de Atención Humanitaria. Es un piso de acogida con seis plazas en el que puede residir personas inmigrantes por un plazo de tres meses. Durante este tiempo se les cubre sus necesidades básicas de alojamiento y manutención. Asistencia en casos de desalojo de asentamientos mediante la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento y manutención por un periodo no superior a un mes.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): El *Proyecto Oficina Integral en Primera Acogida* tiene como objetivo garantizar la cobertura de necesidades básicas de alojamiento y manutención a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y /o a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos, llegadas a las costas españolas o que formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales. La asistencia cubre de tres a seis meses el alojamiento según casos.

COMEDORES Y AYUDA ALIMENTARIA:

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

CAI: Puede aceptar a personas para utilizar el servicio de comedor.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's)

Cruz Roja Española (CRE): Servicio de primera atención a solicitantes de asilo en aeropuertos, puertos y otros puestos fronterizos. Esta atención incluirá alimentación o pago de la misma.

Comunidad Islámica de Valencia: Programa Asistencial de Desayunos en Ramadán.

Fundación CEPAIM: Trabajo en asentamientos. Asistencia a personas que viven en asentamientos en la ciudad de Valencia. Asistencia con recursos de *primera necesidad*: comida y abrigo.

Casa de la Caridad: servicio de comedor.

DINERO DE BOLSILLO:

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Cruz Roja Española (CRE): Podrá conceder ayudas económicas complementarias a los residentes de las plazas de alojamiento destinadas a costear gastos de primera necesidad.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Ayuda a las familias con menos recursos.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Realiza ayudas económicas.

Comunidad Islámica de Valencia

Fundación CEPAIM: Dentro del Programa de Acogida y vivienda, se presta a las personas inmigrantes un apoyo económico durante tres meses.

FORMACIÓN BÁSICA Y PROFESIONAL:

Desarrollo de cursos para el aprendizaje del idioma y de habilidades sociales básicas. El objetivo de potenciar la capacidad de integración del refugiado se alcanza con la orientación e intermediación para la formación profesional y la inserción laboral.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Realizan cursos de alfabetización, les introducen en el estudio del castellano, les enseñan a leer, escribir y habilidades básicas para la rápida contextualización. Se les incluye en un curso de formación para

que cuando salgan del centro puedan trabajar. Estos cursos son organizados por el CAR, SERVEF y asociaciones de ámbito privado (ej. Casa de la Dona de Mislata).

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Cruz Roja Española (CRE): *Prestaciones de carácter formativo y cultural:* El objetivo es promover estrategias y actividades de carácter formativo y cultural, posibilitando la asistencia a cursos de formación ocupacional y de aprendizaje del español, acciones de sensibilización intercultural y participación en actividades culturales y deportivas en el ámbito local.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Cuentan con un servicio de información, asesoramiento y orientación respecto a las posibilidades formativas y educativas que existen en el país de acogida. El ámbito en que trabajan es local, por tanto desarrollan su actividad en València. Además, realizan *talleres de castellano/valenciano y de informática*, considerando imprescindibles el conocimiento de la lengua y de la informática para el desarrollo de este colectivo. Van dirigidos a cualquier persona migrante, independientemente de su situación legal o laboral y son semi-gratuitos.

Asociación de Técnicos Especialistas en Investigaciones y Estudios sobre la Realidad Latinoamericana (ATELIER): Han realizado el Proyecto Piloto: “Formación y apoyo al asociacionismo de las mujeres inmigrantes de Colombia en la Comunidad Valenciana”; ha ofrecido nuevas vías de formación, participación y acción a mujeres inmigrantes apoyándolas en la puesta en marcha en redes asociativas desde la perspectiva del codesarrollo.

Comunidad Islámica de Valencia: *Reunión del Consejo Consultivo en la Sede de la CIV:* El objetivo es dar formación a los miembros de las Comunidades Islámicas para que puedan gestionar, administrar y desenvolverse en las administraciones públicas.

Fundación CEPAIM: *“Cepaim emprende”:* Apoyo, asesoramiento y *preparación* para la creación de empresas. Los beneficiarios son inmigrantes extracomunitarios con autorización de residencia y trabajo, comunitarios y nacionalizados. Además en el Programa de acogida y vivienda se trabaja en otras áreas como la formación y la tramitación de documentación, elementos que permitirán mejorar sus condiciones. Realizan *clases de castellano y valenciano* para personas inmigrantes procedentes de países de habla no hispana, sin permiso de residencia y trabajo. También realizan un *taller de “Informática básica y orientación laboral”*, que tiene como objetivo el aprendizaje del manejo de herramientas informáticas a nivel de usuario y su utilización para la búsqueda de empleo. Este taller dirigido a personas inmigrantes de cualquier nacionalidad, tengan o no permiso de residencia y trabajo y un *Taller de artesanía* dirigido a personas inmigrantes con o sin permiso de residencia y trabajo.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Curso de alfabetización para inmigrantes. El objetivo fundamental es aprender a hablar en castellano. Asimismo, se realizan cursos de valenciano, trabajando fundamentalmente el

nivel oral. También se deriva a otros cursos de Formación Profesional Ocupacional distintos a los organizados por MPDL.

APOYO PSICO-SOCIAL:

Apoyo a la solución de las consecuencias provocadas por todas las circunstancias que han sufrido hasta llegar al país de acogida, las vividas en sus países de origen, la ruptura, el desarraigo y el choque cultural.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG ´S):

Asociación de Técnicos Especialistas en Investigaciones y Estudios sobre la Realidad Latinoamericana (ATELIER): Con el Proyecto Piloto: “Formación y apoyo al asociacionismo de las mujeres inmigrantes de Colombia en la Comunidad Valenciana” han potenciado en las mujeres inmigradas su capacidad de autonomía, autoorganización y liderazgo en espacios públicos y privados de su vida cotidiana. Han creado un nuevo espacio de expresión y socialización de la experiencia del proceso de desarraigo y articulación a un nuevo estilo de vida y organización social, que contribuye al procesamiento de sus historias de vida y mejora su autoestima.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): El área de acogida de urgencia coordina un operativo de *tipo psicológico* orientado a personas que han sufrido, la gran mayoría de la veces, traumas, pérdidas, varias noches en el océano Atlántico, pudiendo ser detenidas por la policía y probablemente desinformadas durante 40 días en los *centros de internamiento de extranjeros*. El nivel de trauma de esas personas puede ser alto. Por tanto, hay un equipo de ayuda psicológica que les asiste y lo que se consigue al final es una red de apoyo natural que les acoge en su vulnerabilidad.

INSTITUCIONES PÚBLICO PRIVADAS

Red Ariadna: La Red Ariadna consiste en un plan integral de acciones que tienen como finalidad atender a las necesidades específicas en materia de integración sociolaboral que presentan las personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras personas con protección internacional. Su principal objetivo es evitar la discriminación en el mercado laboral, centrandose su actividad en personas solicitantes de Asilo, refugiadas y otras personas con protección internacional. La Red Ariadna esta formada por las ONG ACCEM, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española y 4 Centros de Acogida a Refugiados pertenecientes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración- Ministerio de Trabajo e Inmigración situados en Mislata (Valencia), Sevilla, Vallecas (Madrid) y Alcobendas (Madrid)

II.3.2.CONTEXTUALIZACIÓN

Se organizan sesiones informativas, charlas, talleres en distintos idiomas o por grupos de nacionalidad, para proporcionar *información general sobre el país de acogida*, la

realidad social, política, económica, religión, costumbres, horarios (“tempos” en la cultura española y diferencia de ritmos), valor del dinero, sistema de transportes, alimentación y otros aspectos de relevancia e interés para el beneficiario. Posibilitando así, que comiencen más rápidamente su proceso de adaptación, sin llegar a la pérdida de su propia cultura; por ello, es conveniente crear grupos de pertenencia («asimilación»).

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Prestan especial atención en enseñar a los residentes del centro las costumbres del país de acogida.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG´S):

Asociación Civil JARIT (JARIT): Cuentan con un servicio de mediación, asesoramiento e información con entrevistas personales y talleres informativos. Realizan actividades como “*Valencia Intercultural*”: *juventud y diálogo*, donde se organizan junto con la *Regiduría de Juventud del Ayuntamiento de Valencia* y bajo la coordinación del *Punto de Atención al Joven Inmigrante*, un ciclo de talleres, charlas, exposiciones y actuaciones en diferentes Centros Municipales de la Ciudad de Valencia con el objetivo de fomentar la convivencia, el intercambio de experiencias y el diálogo intercultural entre los jóvenes de la Ciudad de Valencia.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Se realiza un trabajo de contextualización desde aspectos muy elementales como es aprender el castellano, a cuestiones prácticas, por ejemplo, como funciona aquí el transporte público, como moverse, etc. Por supuesto, que conozcan cuál es su situación jurídica, su nivel de precariedad, cómo tienen que trabajar y empezar a superar ese nivel de precariedad jurídica y social y cuáles son sus derechos, porque a pesar de su indefensión, siguen teniendo derechos inherentes como seres humanos que están en este país, por muy irregulares que estén. Se hace un trabajo de “conectarles” con sus comunidades de apoyo naturales.

Fundación CEPAIM: Cuentan con un Centro de Atención Humanitaria donde se sigue un itinerario con cada uno de los usuarios en los que se le facilita la formación básica, clases de castellano, conocimiento de la sociedad de acogida y talleres que les permitan desenvolverse en la sociedad de acogida.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): *Proyecto: Dinamización, Contextualización y Sensibilización Centro de Atención a Refugiados CAR-Mislata.* El presente programa iniciado en Octubre de 2008, se ha centrado en las acciones de Dinamización, Contextualización y Sensibilización, a través de un monitor de ocio y tiempo libre, dirigidas tanto a los residentes del Centro de Acogida, al personal técnico del centro, así como a la población en general de Valencia. El objetivo

prioritario es personalizar las actuaciones desde lo macro a lo micro, con la finalidad de atender a todos los grupos en sus necesidades puntuales.

II.3.3. INTERVENCIÓN SOCIO-SANITARIA

Tres son las líneas de actuación a este respecto: vivienda, salud y educación:

II.3.3.1.VIVIENDA:

Con el paso de los meses, se debe derivar a los refugiados hacia los pisos tutelados o pisos en alquiler, evitando las estancias prolongadas en los centros de acogida. Existen ayudas en algunos casos para alquiler y fianzas de pisos (compartidos) de renta baja, bajo los programas de atención a refugiados. El servicio Provivienda de la CAM facilita la localización y alquiler de viviendas.

La vivienda proporciona al refugiado un medio para normalizar -en la medida de lo posible- su vida, le da autonomía, seguridad y dignidad.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ayuntamiento de Valencia. Delegación de Bienestar Social e Integración: Mantenimiento de viviendas habitadas por núcleos de población desfavorecidos

ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG ´s):

Asociación Civil JARIT (JARIT): Cuenta con un Agente colaborador con la Red de Infovivienda Solidaria de la Consellería de Medi ambient, aigua, urbanisme i habitatge de la Generalitat Valenciana. Mediante un sistema de información, asesoramiento y mediación, se pone a disposición de los inquilinos con un difícil acceso a la vivienda, un hogar a un precio razonable, a través de una serie de ayudas tanto para propietarios como inquilinos e incluso promotores.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): En coordinación con el resto de servicios que integran el área de intervención social, el CEAR facilita el acceso a una vivienda en régimen de alquiler o compartido a aquellos usuario/as con ingresos estables que encuentran dificultades para conseguir un alojamiento digno.

Fundación CEPAIM: Pisos de Autonomía. Fomento de la emancipación mediante el acceso a una vivienda de la población inmigrante con o sin permiso de residencia y trabajo.

II.3.3.2.SALUD

La cobertura sanitaria se equipara a la proporcionada a los españoles. Cubre toda asistencia médica, excepto la atención buco-dental y gastos de óptica.

Es importante destacar que la Comunidad Autónoma Valenciana proporciona asistencia sanitaria a todos los extranjeros, solicitantes de asilo y refugiados desde su llegada, a

través del Servicio Valenciano de Salud, con la correspondiente asignación de médico según zona de residencia.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): En cuanto a la atención sanitaria, ésta corre a cargo de las Administraciones a nivel autonómico, es la que ofrece la Generalitat Valenciana. Lo primero que realiza la trabajadora social es empadronar a la persona, requerir los recursos y solicitar la tarjeta sanitaria.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S)

Cruz Roja Española (CRE): Cuenta con un servicio sanitario que pretende atender con carácter subsidiario, hasta que puedan acceder a los servicios sanitarios normalizados, las necesidades sanitarias y de adaptación de personas solicitantes de asilo, personal con protección temporal y con estatuto de refugiado, bajo una concepción bio-psico-social y cultural del individuo.

En casos excepcionales, a las personas solicitantes de asilo, con estatuto de refugiado y desplazadas se les podrá facilitar las prótesis, gafas, material ortopédico y atención buco-dental que sea necesaria para solucionar situaciones que afecten de manera grave a la salud general.

Asociación Civil JARIT (JARIT): En este ámbito, la asociación realiza acompañamientos a los centros de salud.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): En el área de intervención social, además, se trabaja y se media en el acceso al sistema de salud.

Fundación CEPAIM: Las actividades relacionadas con la atención sanitaria que se llevan a cabo son las siguientes: acompañamientos a visitas médicas ó a tramitación de documentación; información y asesoramiento en cuanto a los trámites administrativos a realizar para la consecución de tarjeta sanitaria; servicio de traducción desde el servicio de mediación; charlas informativas a cerca de el sistema sanitario español, más concretamente en la comunidad y charlas informativas en prevención de la salud.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Cuentan con un *área de salud*, donde han realizado dos talleres: *Formación en prevención VIH y Taller de Sexualidad, Mujer e inmigración*; dirigidos a inmigrantes y refugiados, cuyo objetivo fue dar a conocer los elementos fundamentales para crear un cambio cultural y adquirir unos nuevos hábitos basados en la prevención de la enfermedad. Comprender la importancia de saber y conocer tanto la enfermedad como su prevención.

II.3.3.3. EDUCACIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se inspiró la Convención de 1951 sobre Refugiados, afirma que todo individuo tiene derecho a la

educación y pone particular énfasis en la importancia de la educación elemental de los niños al afirmar que, a este nivel, la educación debería ser gratuita y obligatoria (Artículo 26). En tanto todo ser humano tiene derecho a la educación, este derecho igualmente lo tienen los refugiados. Asimismo, la Convención de 1951 sobre Refugiados (Artículo 22) reconoce la importancia del derecho a la educación al poner a los refugiados a un mismo nivel que los ciudadanos de un estado, al menos en lo que a enseñanza elemental se refiere.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Cruz Roja Española (CRE): Cuenta con un servicio que se ocupa de la intermediación y apoyo en el proceso de escolarización de los menores con medidas como apoyo escolar y lingüístico, facilitación del acceso a guarderías para menores de tres años, contactos con las comisiones de escolarización y mediación con los centros educativos.

ONG RESCATE Internacional: *Proyecto “Interculturalidad en el Aula II. Modelos educativos por la convivencia”*, mediante cuestionarios para docentes, alumnos/as y padres, dinámicas, entrevistas, visitas a centros, observación directa, etc. , se han realizado diagnósticos de aulas en referencia a la integración de las distintas nacionalidades.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Hay un equipo de mediadores sociales interculturales, que en el caso de la oficina de Valencia están especializados en el ámbito educativo; es decir, hacen un trabajo de prevención de conflictos en las aulas y de mejora de la convivencia intercultural entre alumnos y alumnas de distintos orígenes culturales y con el profesorado.

Comunidad Islámica de Valencia: Cátedra de las Tres Religiones: El objetivo es favorecer la convivencia de las religiones minoritarias en España para llegar a un diálogo continuo interreligioso y cultural. Acercamiento a otras culturas minoritarias para el enriquecimiento mutuo y la transmisión de conocimientos.

Fundación CEPAIM: Información, orientación y acompañamiento en trámites relacionados con la escolarización de menores, administración pública, padrón.

II.3.4. INTERVENCIÓN PSICO-SOCIAL

OBJETIVOS:

- Disminuir el impacto psicosocial en la población afectada, proporcionando apoyo y orientación necesaria.
- Facilitar la organización de la población de acuerdo a los grupos de mayor riesgo.
- Promover actividades con fines psicoterapéuticos que permitan a la población el desarrollo de sus habilidades, destrezas, aptitudes, generando beneficio a su comunidad.

- Facilitar y conformar los grupos de autoayuda para darle continuidad a las acciones contempladas.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Cuentan con una trabajadora social y una psicóloga.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL

Ayuntamiento de Valencia. Delegación de Bienestar Social e Integración: Programa de Inserción social. P.A.E.S. (Programa de Atención a la Exclusión social). Talleres de Desarrollo Personal. Talleres de creación de hábitos higiénicos domésticos.

CAI: El objetivo de los Servicios Sociales y del CAI es conseguir la autonomía de las personas que acceden a dichos servicios.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Cruz Roja Española (CRE): Cuenta con un servicio Psicológico que pretende atender con carácter subsidiario, hasta que puedan acceder a los servicios sanitarios normalizados, las necesidades sanitarias y de adaptación de personas solicitantes de asilo, personal con protección temporal y con estatuto de refugiado, bajo una concepción bio-psico-social y cultural del individuo. Todo ello se realizará en estrecha colaboración y coordinación con los Servicios Sanitario y Psicológicos de otras Administraciones Públicas y Entidades Privadas facilitando el uso normalizado de los dispositivos disponibles.

Associació Valenciana d'Ajuda al Refugiat (AVAR): Atención integral a menores, sobretodo les ofrecen apoyo para que no abandonen los recursos que se les está ofreciendo.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Hay un área de intervención psicosocial que trabaja en grupo o individualmente, en materia de atención clínica, psicológica para superar las dificultades que una persona tiene en materia emocional derivadas de su proceso migratorio. Cuenta con un equipo de psicólogos y psicólogas que facilitan las herramientas adecuadas para conseguir la plena integración social.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): *Mediación familiar y acompañamiento:* Trabajan facilitando instrumentos que ayuden a gestionar diferentes situaciones de crisis que pueden tener su origen en el propio entorno familiar o bien afectar el mismo de forma crítica. Asimismo, se realizan acompañamientos en todas y cada una de las áreas de trabajo de acción social, tanto para temas jurídicos como laborales y de muy diversa índole, siempre con el objetivo de revertir situaciones conflictivas y buscando en todo momento la salida más adecuada.

ONG RESCATE Internacional: En el Departamento de Acción Social (en la sede central de la entidad – Madrid) se encuentra el Área Psicosocial: “agente social promotor del cambio y del desarrollo, favorecedor de la integración y de resolución de problemas. Así como de detección e identificación de necesidades y problemas sociales”. La metodología de trabajo que emplea es el enfoque multidisciplinar y de género.

II.3.5.INSERCIÓN SOCIO-LABORAL

El derecho al trabajo no garantiza un empleo para cada persona, por lo que existen ciertas limitaciones respecto a los extranjeros en países determinados. No obstante, los Estados están en la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance para adoptar medidas que permitan a la mayoría de las personas beneficiarse de un empleo remunerado.

El *actor social* debería tener en el expediente del refugiado información necesaria para saber qué tipo de trabajo podría éste realizar, teniendo en cuenta tanto su cualificación profesional y experiencia laboral previa como sus *condiciones físicas y psicológicas* actuales.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Cuenta con una mediadora laboral y una gestora de empleo, ésta última se encarga de contactar con diversas empresas para fomentar el empleo. Forma parte de la Red Ariadna, desde donde se gestionan las necesidades específicas en materia de integración socio-laboral. Asimismo, funciona mediante Redes informales para conseguir empleo, el 80% se consigue así, el 20% restante por parte del SERVEF.

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

Ayuntamiento de Valencia. Delegación de Bienestar Social e Integración: Programa de Inserción laboral. Intervención social, formación e inserción laboral. Plan Integral de Empleo para personas en riesgo de exclusión social.

INSTITUCIONES DE NATURALEZA PÚBLICO-PRIVADA¹²⁴:

Red Ariadna: Consiste en un plan integral de acciones que tienen como finalidad atender a las necesidades específicas en materia de *integración sociolaboral* que presentan las personas solicitantes de asilo, refugiadas y otras personas con protección internacional. Su principal objetivo es evitar la discriminación en el mercado laboral de este colectivo. está formada por las ONG Accem, CEAR, Cruz Roja Española y 4 Centros de Acogida a Refugiados pertenecientes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración- Ministerio de Trabajo e Inmigración situados en Mislata (Valencia), Sevilla, Vallecas (Madrid) y

¹²⁴ Para mayor detalle de cada actor, consultar Anexo III-6: Actores de Naturaleza Público Privada

Alcobendas (Madrid). El *procedimiento*, a partir de formular la solicitud de asilo, es el siguiente:

Tarjeta "blanca": Es el documento entregado a la persona solicitante como acreditación temporal. Esta persona no está autorizada a trabajar hasta la obtención de la tarjeta "amarilla".

2. *Admisión/ Inadmisión a trámite*: a) *Admisión*: Tarjeta "amarilla": autoriza a trabajar y residir en España; se obtendrá de forma automática, a partir de los seis meses desde la solicitud de asilo con carácter temporal. La O.A.R. instruirá el expediente administrativo y elevará un criterio de resolución ante la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (C.I.A.R.). Esta comisión valorará la solicitud de asilo y elevará una propuesta de resolución al Ministerio del Interior, notificando la respuesta a la persona interesada. b) *Inadmisión*: dos posibilidades: Recurso de re-examen si se aporta nueva documentación o recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses desde la notificación.

3. *Resolución*: a) *Concesión del Estatuto de Refugiado*: La persona refugiada tendrá los mismos derechos y deberes de las personas españolas. b) *Denegación*: b') Pero con autorización de residencia por razones humanitarias: Estas personas tendrán los derechos y deberes coincidentes con los de los extranjeros en situación de legalidad en España. B'') En caso de disconformidad cabe interponer: Re-examen si se aporta nueva documentación o se producen modificaciones en las circunstancias de la persona interesada o recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Cruz Roja Española (CRE): Con cargo a la subvención recibida por parte de la Dirección General de Integración a la Inmigración, CRE podrá financiar las acciones comunes y de carácter general a todas las organizaciones que forman parte de la Red de trabajo con solicitantes de asilo, RED Ariadna.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Cuenta con un servicio socio-laboral, en concreto se trata de una actuación integral de información, asesoramiento y orientación sobre las posibilidades y acceso a formación laboral, así como los posibles itinerarios y posibilidades en el mercado de trabajo español. Llevan a cabo talleres de informática para facilitar la inserción laboral.

Associació Valenciana d'Ajuda al Refugiat (AVAR): Abordan la problemática de los jóvenes inmigrantes en su proceso de *inserción socio-laboral* a través del aprendizaje, la reflexión y la convivencia. La actuación de AVAR se lleva a cabo desde una serie de acciones de carácter integral orientadas a la plena inserción de los jóvenes en la sociedad.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Lucha por los derechos de las personas extranjeras en España en materia laboral, para incidir en el mercado de trabajo directamente, en los empresarios, requiriendo condiciones dignas de trabajo, igualdad en el acceso al empleo y no discriminación. Se media entre las empresas que ofrecen

trabajo y el colectivo de personas refugiadas e inmigrantes que lo buscan. Se hace una “*matchmaker*”, una selección previa entre los perfiles que buscan las empresas y los que tienen el colectivo. Es decir, se hace preformación y formación laboral para adecuar los perfiles. Son acompañados y asesorados por el equipo de técnicos y técnicas de empleo de CEAR y se les asiste en la búsqueda activa de empleo: elaborando currículum, preparando las entrevistas de trabajo, buscándolas... Se hace una especie de bolsa de empleo.

Fundación CEPAIM: Cuenta con un área de integración Socio-laboral, en la cual ofrecen apoyo, orientan y asesoran para la búsqueda o mejora de empleo, así como la realización de gestiones administrativas básicas. Orientación para el empleo y autoempleo (OPEA). Los beneficiarios son inmigrantes con autorización de residencia y trabajo o nacionalizados inscritos en el Servef. Además, cuentan con un *Taller de “Búsqueda Activa de Empleo”*, que tiene como objetivo mejorar las habilidades de los usuarios y aumentar sus herramientas en su proceso de búsqueda de empleo. También disponen de un *Taller de Autoempleo*, que tiene como objetivo el asesoramiento a personas inmigrantes sobre las posibilidades y trámites a seguir para emprender un negocio propio y ser autónomo.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Dentro del área social se trabaja en un área laboral. *Itinerario de intervención:* Orientación Personalizada para el Empleo y autoempleo; Intermediación laboral (Bolsa de Empleo y Observatorio de Empleo). Seguimiento Post-itinerario y Seguimiento de la incorporación al trabajo. Los beneficiarios son población en situación de vulnerabilidad e inmigrantes con permiso de trabajo y residencia.

También han llevado a cabo el *Proyecto de Autoempleo*, que se trata de un programa de asesoramiento integral dirigido a fomentar el autoempleo en la mujer, no sólo como alternativa al desempleo, sino como propuesta de trabajo encaminada a potenciar en la mujer conductas positivas y activas de inserción laboral por cuenta ajena, fomentando su espíritu emprendedor.

II.3.6. ASISTENCIA JURÍDICA

Según el art. 16.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y Protección Subsidiaria, los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita, que se extenderá a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación del procedimiento, y que se prestará en los términos previstos en la legislación española en esta materia.

El asilo o refugio en tanto derecho humano es reconocido como la institución jurídica que hace efectivos los derechos de los refugiados a nivel internacional, en el marco de lo que se ha denominado el *Derecho Internacional de los Refugiados*, en virtud de tratarse de la protección de personas que engloban una categoría de población especialmente vulnerable, cuyo contexto y complejidad implica necesariamente la

aplicación convergente e interrelacionada de los criterios y principios normativos que informan tanto al *Derecho internacional de los Derechos Humanos* como al *Derecho Internacional Humanitario*.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): La asesoría jurídica la realizan a través de los servicios jurídicos de la Cruz Roja o de CEAR, ya que estas organizaciones son las que requieren la ayuda pública para los servicios de abogacía. No obstante, si la persona lo desea se puede concertar con el sector privado; aunque se suele derivar a CRE o CEAR.

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

Excmo. Ayuntamiento de Orihuela: Servicio de orientación jurídica. para inmigrantes.

INSTITUCIONES DE NATURALEZA PÚBLICO-PRIVADA:

Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV): Departamento de formación. Respecto al tema de *Asilo* en el año 2007 se celebró en el Salón de Actos, las “*Jornadas de Introducción a la Protección Internacional en España*”, organizadas por el Ministerio del Interior, el Consejo General de la Abogacía Española y el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. Sobre *Extranjería*, cada año se realiza un ciclo de conferencias en esta materia y un curso especializado.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG'S):

Cruz Roja Española (CRE): Cuenta con un Programa de información, asesoramiento social y legal: normativa legal, derechos y deberes de los extranjeros, retorno voluntario a sus países de origen y cualquier otra información que pudiera ser de utilidad para inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados. También se da cobertura a las personas inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad o con riesgo de exclusión social en los procedimientos administrativos para obtener las debidas autorizaciones de trabajo y residencia, así como procurar el asesoramiento jurídico de solicitantes de asilo en los procedimientos especiales de solicitud e instrucción de los expedientes de asilo.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Cuentan con un servicio jurídico gratuito (4 abogados/as, al frente del cual se sitúa una coordinadora), dirigido a migrantes donde se ofrece información, orientación, asesoramiento y tramitación de los permisos de trabajo y residencia, otras cuestiones de extranjería, así como de diferentes temas legales.

Associació Valenciana d'Ajuda al Refugiats (AVAR): Asistencia letrada. Menores que eran encontrados en barcos, eran acompañados y amparados por miembros de AVAR, además de asistidos por letrados y traductores.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Hay un área de atención jurídica que ahora mismo está desdoblada, en la práctica no es sólo un área sino dos. Por un lado, hay un equipo de abogados y abogadas que se dedican a defender el derecho de asilo llevando casos, procedimientos de personas concretas que solicitan asilo vía diplomática, Embajada o territorio. Por otro lado, un equipo especial de abogados y abogadas se dedica a la Ley de Extranjería. Por último señalar que los abogados de CEAR hacen guardia en los puertos/aeropuertos.

Comunidad Islámica de Valencia: Hay un convenio con una asesoría jurídica, consiste en que ofrece gratuitamente el servicio de entrevista para conocer el caso y, según cada caso, la CIV se hará cargo de los gastos si esta persona no tiene recursos.

Fundación CEPAIM: Asesoramiento legal en materia de nacionalidad y extranjería, tramitación de documentación, redacción y presentación de recursos en vía administrativa, realización de informes jurídicos. La población beneficiaria del servicio jurídico es muy amplia, inmigrantes extracomunitarios con o sin la correspondiente autorización, comunitarios, y nacionalizados. Enero 2008/Diciembre 2008.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Dentro del área social se trabaja el área jurídica. Concretamente, la asesoría especializada en derecho de extranjería, ha dado respuesta a la necesidad de asesoramiento en otras ramas del derecho profundamente ligadas a la migración derivando después y, en su caso, al recurso gratuito y especializado más adecuado.

II.3.7. ASISTENCIA ESPECÍFICA A MENORES

El art. 20.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

El superior interés del menor se identifica, por regla general, con la permanencia del mismo en la familia y en el ámbito cultural del que procede.

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

Ayuntamiento de Novelda: Asociación Dar Al Karama (Hogar de la Dignidad): *Programa casa de Acogida Dar Al Karama.* Estancia temporal por razones humanitarias de niños procedentes de los campamentos Saharauis para su tratamiento médico en España. Anual. Población beneficiaria niños de los campamentos Saharauis. Voluntariado monitores y educadores.

Ayuntamiento de Valencia. Delegación de Bienestar Social e Integración: Sección del Menor. Pretende prevenir las situaciones carenciales, marginales y de inadaptación de los/as menores y proteger y asistir a estos/as, ofreciéndoles los recursos necesarios para un adecuado desarrollo físico y psicológico.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Amnistía Internacional Valencia: Defiende los derechos humanos de las personas que viven en conflictos armados, subrayando la especial preocupación que suscitan las niñas refugiadas y desplazadas, más susceptibles de ser explotadas sexualmente.

ONG RESCATE Internacional: Proyecto “*Etiopía Frente a Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*”, que comenzó en 2007 y ha finalizado en 2008, su objetivo ha sido mostrar a los más pequeños cómo afecta el deterioro medioambiental a un país castigado por la guerra, el hambre y la sequía, como Etiopía. Las herramientas utilizadas han sido, por una parte, la puesta en escena de varias obras de Títeres, y por otra, la edición y distribución de una Guía de Bolsillo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con imágenes de los proyectos que RESCATE desarrolla en Etiopía.

Save the Children (STCH): Es una organización privada sin ánimo de lucro, que actúa tanto a nivel internacional, como estatal y autonómico. Su objetivo fundamental es la defender y promover los derechos de la infancia en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, dar voz a los niños y niñas para que se escuchen sus opiniones, prevenir todo tipo de violencia y malos tratos en los niños y jóvenes, y proponer medidas legislativas. Realizan actividades educativas, culturales, de ocio, etc. dirigidas especialmente a los niños y niñas más desfavorecidos.

“*Dinamización en Centros Escolares en Horario Extraescolar*”. Trabajan en seis colegios públicos de la ciudad de Valencia, ubicados en barrios de un alto índice de población migrante o en riesgo de exclusión, tratando de dar respuesta a las necesidades educativas y sociales de niños y niñas del centro.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Gestión del Punto de Atención al Joven Inmigrante en el Centro Municipal de Juventud Russafa. Ha firmado un Convenio desde 2005 con la Regiduría de Juventud del Ayuntamiento de Valencia, con el apoyo y coordinación del CAI (Centro de Apoyo a la Inmigración), recurso de la Regiduría de Bienestar Social. Carpeta educativa “*Tots a una per la diversitat*”: Proyecto educativo coordinado por siete asociaciones de la ciudad de Valencia con el apoyo del CAI, destinado a la comunidad escolar de los centros de Primaria y Enseñanza Secundaria Obligatoria. Además, realizan actividades interculturales en diferentes Centros Escolares de la provincia de Valencia, en especial con el Centro Educativo público Balmes, para favorecer el conocimiento del otro y descubrimiento de otras culturas, fomentando el respeto dentro y fuera del centro educativo.

Associació Valenciana d'Ajuda al Refugiat (AVAR): Trabaja por la defensa de los derechos humanos, en especial, por los derechos de los menores inmigrantes y solicitantes de asilo y refugio que llegan solos a España. La especificidad de esta asociación es cubrir el vacío de atención al colectivo de menores no acompañados solicitantes de asilo/refugio e inmigrantes. Entre sus líneas de actuación, es la única

entidad en la Comunitat Valenciana que cuenta con centros de emancipación (de 16 a 23 años); especialmente, a este colectivo que ronda la edad “conflictiva” les proporciona ayuda psico-social, inserción laboral, asistencia letrada. No obstante, hay que señalar que, en cuanto a solicitudes de asilo/refugio las últimas que solicitaron fueron en el 2004. Colaboran conjuntamente con otras organizaciones que trabajan en el ámbito de las personas en situación de exclusión. Trabajan en proyectos de cooperación internacional en Marruecos y en Mali, operando también en terreno. La intervención en terreno se basa en tres tipos de actuaciones: 1) Prevención del abandono y fracaso escolar para prevenir la emigración irregular. Ayuda económica de 20 € mensuales para que continúen en el sistema educativo; 2) Programa de aprendices: Dirigido a menores de 16 a 18 años. Se busca a un pequeño empresario que acepte a estos menores y los forme. Son programas de uno y dos años; 3) La creación de empresas, normalmente cooperativas para que los chicos y chicas obtengan trabajo.

Comunidad Islámica de Valencia: Se imparten clases de árabe a niños y niñas cuyos padres son originarios de Argelia, Marruecos, Siria, Paquistán, Egipto y Jordania., la gran mayoría son españoles, y así mantener vivos sus orígenes culturales, históricos, religiosos e idiomáticos para su formación y de esta manera evitar un mayor desarraigo.

III Carrera infantil de la comunidad islámica de valencia: Dirigido a niños y niñas miembros de la CIV de edades comprendidas entre los 3 y los 14 años. El objetivo es fomentar el deporte y actitudes saludables que van a facilitar el contacto con otros niños/as y jóvenes del barrio o de otras localidades. Como finalización de la actividad se invitó a todos los asistentes a comer pizza en la mezquita, a refrescos y a disfrutar de una película en la mezquita.

II.3.8. INTEGRACIÓN

La *integración* es un proceso de acercamiento y disponibilidad intercultural que puede durar toda la vida de una persona. Integrarse no supone sólo adaptarse o insertarse, se trata de ser autónomo, uno más en el país de acogida, participando en distintos aspectos de la vida social y económica, manteniendo su cultura e identidad.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Cuenta con un monitor de integración, que lleva toda el área de ocio y tiempo libre, actividades culturales. El objetivo es facilitar el proceso de integración social de los residentes del centro de acogida. Entienden que el centro forma parte de la propia dinámica del pueblo, por ello, si se realizan cursos en la Casa de la Dona, de Mislata, envían allí a sus residentes. Es muy importante la integración en el país de acogida para que no se creen guetos cerrados. Realizan distintas actividades para que los nacionales adquieran conocimiento sobre el inmigrante en la parroquia, celebran el día mundial del refugiado, que tiene una incidencia considerable en la población, la Semana Intercultural de Mislata, conciertos... Envían a su gente al Centro Joven del Mercado y forman parte del Equipo

de fútbol de empresas. En los Colegios celebran campañas. Lo que intentan es romper con los prejuicios de la población mostrando la riqueza que el centro (inmigrantes) aporta. Incluso se adhieren a las campañas Ayuntamientos cercanos a Mislata.

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

Generalitat Valenciana. Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía. Dirección General de Ciudadanía e Integración: La Dirección General de Ciudadanía e Integración es el centro directivo al que corresponde llevar a cabo las facultades establecidas en el artículo 76 de la Ley de Gobierno Valenciano, así como las restantes previstas en el ordenamiento jurídico, en relación con la coordinación de las funciones de comunicación de las instituciones de la Generalitat con la sociedad civil y los ciudadanos, la potenciación de la participación social y la difusión de los procesos democráticos a toda la sociedad. Asimismo, le corresponde impulsar el acercamiento de las instituciones de la Generalitat a la sociedad civil y a los ciudadanos, así como llevar a cabo el desarrollo de las actuaciones de carácter institucional con entidades, instituciones y ciudadanos, dentro y fuera de la Comunitat Valenciana. Coordina las actividades dirigidas a conseguir un mejor conocimiento y mayor prestigio de la Generalitat. Fomenta las relaciones de la Comunitat Valenciana con otros países. Asimismo le corresponde el contacto institucional y el apoyo a los colectivos de valencianos residentes fuera de la Comunitat.

Ayuntamiento de Valencia. Delegación de Bienestar Social e Integración: Sección de Participación Social. Las actuaciones municipales enmarcadas en la Sección de Participación Social se conciben como un modelo de colaboración entre los poderes públicos y el resto de agentes de bienestar. Plan de Integración de la Inmigración y Centro de Apoyo a la Inmigración (CAI).

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG's):

Cruz Roja Española (CRE): Promueve la integración social mediante el desarrollo de acciones específicas individualizadas a través de formación social que facilite su proceso de inclusión en la sociedad española. Esta formación básica hace referencia a aquellos aspectos o áreas fundamentales: sanidad, vivienda, educación, participación en la comunidad, acceso a recursos y servicios comunitarios, formación profesional y ocupacional y orientación socio-familiar.

ONG RESCATE Internacional: Los proyectos que gestiona el Departamento de Acción Social se encuadran en dos líneas: Línea de Integración y Línea de Retorno Voluntario. En concreto, la *Línea de Integración* desarrolla proyectos dirigidos a favorecer y facilitar el proceso de integración en España del colectivo de atención, desde las diferentes disciplinas, jurídica y psicosocial.

Además ha realizado el *Documental "DESDE DENTRO"*, que analiza la inserción y convivencia urbana de los inmigrantes en la ciudad de Valencia, en particular del barrio

de “Orriols”, y aprovecha para ello el reciente bagaje migratorio de la ciudad mediterránea, donde estos procesos de etnificación residencial apenas asoman. Este proyecto se lleva a cabo en el ámbito universitario de la Comunitat Valenciana. Esta herramienta —presentada en versión castellana y valenciana— resulta subvencionada por la Consellería de Inmigración y Ciudadanía de la Generalitat Valenciana. El objetivo de este proyecto apunta a sensibilizar y educar a jóvenes y adultos.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Consideran el aprendizaje de las lenguas de la Comunidad valenciana una de las herramientas más importantes a la hora de la integración efectiva del colectivo inmigrante, por ello realizan talleres de castellano y valenciano. Además han llevado a cabo la *Campaña “1001 Acciones por el Diálogo Intercultural”*, se coordinaron unas jornadas interculturales en el barrio de Russafa, donde se desarrollaron una serie de talleres, charlas, actuaciones y degustaciones gastronómicas de las diferentes culturas que conforman el Barrio de Russafa, con el objetivo de fomentar la convivencia, el intercambio de experiencias y el diálogo intercultural. Específicamente, en el ámbito de *integración de la mujer*, han realizado el *Proyecto de Ciudad de Valencia: Igualdad, Mediación e Inserción de las Mujeres Inmigrantes*” (I.M.I.M.I), Proyecto europeo City to City. En colaboración con dos entidades más de la ciudad de Valencia, Tyrius y Cruz Roja, enmarcado en la línea prioritaria de actuación “igualdad de oportunidades y rechazo a la discriminación social” y dirigido a la mujer inmigrante donde se le ofrece asesoramiento, formación en mediación, orientación en los ámbitos legales, psicológicos, laborales, sanitarios, y socioculturales.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): El área de intervención socio-comunitaria se encarga de forma diversa y amplia de los aspectos de la integración de las personas, al margen del tema jurídico o laboral. Además, el área de intervención social se orienta en cuanto a las dificultades de integración en el país de acogida. Realizan *talleres de construcción de ciudadanía* que incide en la integración del colectivo. Se llevan a cabo una serie de actividades, generalmente en forma de taller, charlas, que están orientadas a personas refugiadas o solicitantes de asilo e inmigrantes con vocación de participación social, con una trayectoria en sus países en ese ámbito.

Comunidad Islámica de Valencia: Su objetivo principal es dar a conocer la Comunidad Islámica la integración de la comunidad y colectivo musulmán. Como objetivo específico se centran en conocer qué visión tiene la juventud musulmana de su integración en Valencia. Crear vínculos con los que apoyarse entre las comunidades para el fortalecimiento de éstas. Fomentar el diálogo interreligioso a través de la difusión de nuestra cultura para eliminar prejuicios. Además, realizan visitas a los detenidos: El objetivo general es mejorar la calidad de vida del colectivo inmigrante musulmán y el objetivo específico, conseguir la integración de las personas con menos recursos para conseguir una situación de bienestar mínima y no excluyente.

Fundación CEPAIM: Ayudan a la integración mediante el Asesoramiento a personas inmigrantes que deseaban constituir una asociación. Acompañamiento en el inicio y durante el proceso de creación de las mismas. Se han creado dos asociaciones. Una conformada por personas de origen latinoamericano, y que tiene como objetivo el dar a conocer la música y bailes latinoamericanos. La otra la forman personas de origen subsahariano, principalmente de Senegal y tiene como objetivo la defensa de los derechos de los inmigrantes, y el apoyo y orientación a nuevos inmigrantes. Además, realizan el Taller “*Salir Adelante*”, destinado a mujeres inmigrantes y que tiene como objetivo mejorar su empoderamiento desde todos los niveles.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): El Área de Acción Social del MPDL Comunidad Valencia centra sus esfuerzos en la promoción y defensa de los derechos de los colectivos más desfavorecidos. Singularmente, presta especial atención a la población inmigrante, cuya integración en la sociedad se convierte en un objetivo necesario. Llevaron a cabo el proyecto *Unidades Básicas de Orientación e Intermediación Intercultural, y Jóvenes y Minorías*, consistente en la realización de una serie de actividades dentro del curso escolar 2006/2007 y 2008/2009, sobre la convivencia intercultural en los centros escolares de la ciudad de Valencia, a través de unidades básicas de orientación e intermediación intercultural, trabajando la detección de las necesidades específicas de los alumnos de otras procedencias que afectan al proceso de integración educativa con carácter integral y la promoción de la integración social de padres y alumnos inmigrantes.

II.3.9.SENSIBILIZACIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

La sensibilización social es el conjunto de actuaciones que tienen por objetivo promover una ciudadanía informada, formada y comprometida con las problemáticas que afecta a los países más desfavorecidos, estimulando la solidaridad y la cooperación activa con los mismos.

La educación para el desarrollo es una herramienta para incidir tanto en los valores y actitudes personales y colectivos, como en la construcción de un conocimiento crítico de la realidad. Todo ello, a través del trabajo en los ámbitos e instituciones educativas. Se impulsa la formación y sensibilización del profesorado, educadores y educadoras, así como la puesta en marcha de programas para su implementación en centros educativos y la elaboración de materiales, recursos pedagógicos y guías didácticas.

La Educación para el Desarrollo y la Sensibilización abren vías para la participación y movilización ciudadana, para la generación de conciencia social y la articulación de propuestas para un mundo más equitativo, solidario y sostenible.

La sensibilización social y educación para el desarrollo serán objeto de un estudio posterior. Por ello en la presente apartado, sólo haremos referencia a algunas de las numerosas intervenciones que se realizan.

ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

Ministerio de Trabajo e Inmigración:

Centro de Acogida de Refugiados (CAR Mislata): Actividades de sensibilización y de divulgación de la actuación del CAR dirigidas a la sociedad de acogida. La sensibilización se realiza a pie de calle, en centros educativos y en el propio centro

ADMINISTRACION AUTONÓMICA Y LOCAL

Generalitat Valenciana. Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía. Dirección General de Inmigración y Cooperación al Desarrollo. Área de Cooperación al Desarrollo.

Proyecto SOLIDARIA: Se trata de un proyecto integral de sensibilización y educación al desarrollo, promovido por la Generalitat, fruto de la labor de consenso y trabajo conjunto de los distintos agentes de la cooperación de la Comunitat Valenciana. Cuenta con la participación de los distintos actores de la cooperación internacional al desarrollo de la Comunitat Valenciana entre los que se encuentran las ONGD, las empresas, los sindicatos y las Universidades, además de la implicación de los propios municipios valencianos como sedes de las actividades. Solidaria también informa de los proyectos de cooperación internacional al desarrollo, cuyos agentes, con el apoyo de la Generalitat, llevan a cabo en los países empobrecidos y proporcionan una mejor percepción de la problemática que afecta a los países más desfavorecidos.

Ayuntamiento de Valencia: Conferencia Europea de Coordinación y Apoyo al Pueblo Saharaui (EUCOCO). Uno de sus objetivos es sensibilizar a la población sobre la situación del conflicto del Sahara Occidental y sus consecuencias.

Fons Valencià per la Solidaritat : Con motivo de la celebración del 8 de marzo, Día Mundial de la Mujer Trabajadora, desde el Fons Valencià ponemos marcha anualmente la campaña “Ser mujer al Sur”. Tiene como objetivo la difusión, entre los municipios socios, la realidad de la mujer en el Sur y está formada por un conjunto de actividades que tratan de acercar a la sociedad valenciana la realidad de la mujer en los países en vías de desarrollo.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG’s):

Cruz Roja Española (CRE): Acciones de información y sensibilización de carácter bidireccional con el objetivo de promover respuestas positivas de los ciudadanos ante la situación de la población beneficiaria y de ésta hacia la sociedad de acogida, en colaboración con otras O.N.G. e instituciones públicas o privadas

ONG RESCATE Internacional: “Inmigración y Refugio en los Medios de Comunicación. Conocer para entender” con el objetivo de dotar a los profesionales de la

comunicación y a futuros profesionales, una herramienta ágil que les permita clarificar sus conceptos sobre inmigración y refugio.

Comité español de ACNUR: Plan de Acción UN-I-MÓN: se trata de un espacio de sensibilización y educación para el desarrollo, que articula de manera coordinada una serie de actividades a implementar desde el ámbito universitario para la sociedad en general, dando a conocer al realidad de la población refugiada y/o desplazada.

UNRWA: Talleres del Programa escolar “Solidaridad en el aula. Acercando la realidad de los niños y niñas refugiados de Palestina a los jóvenes valencianos.

Asociación Civil JARIT (JARIT): Siente el Magreb I, II, III y IV. Con este proyecto, Jarit sigue con sus objetivos consolidando los lazos que le unen a los países del Magreb. “Siente el Magreb” es una propuesta intercultural de sensibilización sobre los países del Magreb.

Associació Valenciana d'Ajuda al Refugiat (AVAR): Junto con otras organizaciones sociales participa en una serie de jornadas que tienen como objetivo movilizar a la comunidad educativa y social para hacer frente a la diversidad cultural y construir un modelo de convivencia basado en los valores de la democracia y la solidaridad.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): Se han venido desarrollando una serie de campañas, cuyo principal objetivo es que la sociedad se solidarice con todos aquellos que padecen persecución política, étnica, religiosa, orientación sexual, efectos de la pobreza, o cualquier otro motivo que atente contra los derechos humanos más elementales.

Comunidad Islámica de Valencia: Intervenciones en programas de radio u otras entrevistas. Tiene como objetivo: fomentar la participación de los miembros de la Comunidad y de los valencianos en general en todas aquellas actividades que promuevan el conocimiento de otras culturas y religiones.

Fundación CEPAIM: “La ruta prometida”. Exposición itinerante en la que se muestran imágenes e historias de personas inmigrantes, de su proceso migratorio, sus experiencias, sus sentimientos, expectativas de futuro... Se dirige al público en general, pero se mostró especial atención a grupos de estudiantes. El objetivo es sensibilizar a la población autóctona que detrás de las cifras hay personas e historias con nombre y apellidos.

Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad (MPDL Valencia): Fent Pau. Actuaciones en Cultura de Paz Se llevó a cabo una difusión de la Cultura de Paz desde la óptica de la seriedad y el conocimiento científico de los estudios de la paz. El concepto de cultura de Paz abarca desde el ámbito de las relaciones personales hasta las macroestatales, mas allá de la concepción de ausencia de violencia, procurado por la

justicia universal. Las acciones replanteadas son educativas, divulgativas y generalistas, habiéndose desarrollado la actividad de difusión de la cultura de paz prioritariamente en los ámbitos educativos.

Save the Children (STCH): “La participación infantil en la resolución pacífica de conflictos”. Se trabajó con niños y niñas de colegios de primaria en la CV su derecho a participar y se dio, tanto a ellos como al profesorado, herramientas relacionadas con la Mediación, dándole al niño/a protagonismo en la resolución pacífica de sus conflictos.

AGRUPACIÓN DE ASOCIACIONES:

Federación d’Associacions de Solidaritat amb el Poble Saharai – País Valencià: Uno de sus objetivos es sensibilizar a la opinión pública sobre la situación del pueblo saharai, denunciar la continua violación de los derechos humanos en el Sahara Occidental, dar a conocer la realidad de los exiliados en los campamentos de refugiados saharauis en Tinduf.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CAMPO DEL REFUGIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Por Carles Xavier Simó Noguera

En este apartado se presenta el análisis realizado con la información obtenida a través de las entrevistas en profundidad y del grupo focalizado de discusión. En un primer apartado se analizan las principales evidencias recogidas con la suma de discursos y el resto de información acopiada con ello se pretende hacer llegar al investigador interesado la naturaleza y la potencialidad de los datos recogidos. En un segundo apartado se analiza la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas mediante la profundización en los grandes debates que emanan de los discursos de quienes trabajan para él y que se emplazan en el corazón de la problemática.

III.1. PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

En las próximas líneas se presentan los resultados de la primera exploración de los datos. Se trata de componer el esquema que surge a partir del primer vaciado de la información discursiva. Centrado pues en las principales evidencias encontradas, señalamos los diferentes temas como la escasez de recursos y otros puntos problemáticos que nos han identificado las entidades. Seguidamente esbozamos las buenas prácticas que hemos reconocido a partir de las opiniones de los técnicos que han participado en el estudio. A continuación reproducimos las líneas argumentales aparecidas tanto en el debate espontáneo como en las preguntas dirigidas en el contexto de la entrevista grupal focalizada. Finalmente, y antes de pasar al apartado del análisis sobre la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas, se anuncian las principales propuestas de futuro según las entidades entrevistadas.

TABLA DE ENTIDADES PARTICIPANTES Y ÁREAS DE TRABAJO

ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	
AVAR (Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado)	Menores no acompañados, solicitantes de asilo e inmigrantes, especialmente menores de edad avanzada.
Brigada de extranjería (Delegación del Gobierno)	Atención, registro y proceso de acogida y documentación de los personas demandantes de asilo/refugio
CAI (Centro de Apoyo al Inmigrante)	Facilitar la coordinación entre administraciones y entidades en el ámbito de las personas inmigradas en la ciudad de Valencia
CAR (Centro de Acogida de Refugiados, Mislata)	Acogida de personas solicitantes de asilo/refugio, apoyo psicosocial y programas de inserción
CARITAS (Caritas Diocesana de Valencia)	Acción contra la exclusión social en general y derivación de las personas refugiadas hacia los servicios de entidades especializadas en asilo/refugio
CCOO (Comisiones Obreras)	Apoyo asesoramiento e inserción sociolaboral de refugiados, en casos puntuales
CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado)	Centro de acogida de solicitantes de asilo (pisos). Áreas: Atención jurídica, trabajo, participación social.
CRUZ ROJA	Acogida y apoyo legal, psicológico y social
MDPL (Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad)	Servicio de acogida, dirigido a subsaharianos
RESCATE (ONG Rescate Interenacional)	Trabajo con refugiados y desplazados, especialmente menores y mujeres
UGT (Unión General de trabajadores)	Apoyo a los solicitantes de asilo que han visto denegada su solicitud.
ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN EL GRUPO DE DISCUSIÓN FOCALIZADO	
ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados, comité español)	Protección y ayuda a los refugiados en todo el mundo, búsqueda de soluciones duraderas a su situación.
AVAR (Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado)	Menores no acompañados, solicitantes de asilo e inmigrantes, especialmente menores de edad avanzada.
CAI (Centro de Apoyo al Inmigrante)	Facilitar la coordinación entre administraciones y entidades en el ámbito de las personas inmigradas en la ciudad de Valencia
CAR (Centro de Acogida de Refugiados, Mislata)	Acogida de personas solicitantes de asilo/refugio, apoyo psicosocial y programas de inserción
CRUZ ROJA	Acogida y apoyo legal, psicológico y social
Institut Universitari de Drets Humans de la Universitat de València	Drets humans: difusió dels valors inherents, àmbit de reflexió i diàleg, desenvolupament de la investigació, difusió d'obres científiques y foment de l'ensenyament.
Secretaría Autónoma de Inmigración y Participación	Funciones en materia de inmigración, cooperación al desarrollo y solidaridad, y ciudadanía e integración

III.1.1.RECURSOS ESCASOS Y PRINCIPALES PUNTOS PROBLEMÁTICOS

Las personas entrevistadas coinciden en señalar que los **recursos son escasos**. Únicamente existe un recurso público, el centro de acogida (CAR) situado en Mislata, y una serie de recursos de entidades privadas sin ánimo de lucro que dan servicio a la población refugiada y también a la población inmigrada. El tipo de servicios ofrecidos es principalmente de alojamiento, pero también de asistencia jurídica, formación e inserción sociolaboral.

Las entidades han coincidido también en afirmar que a la hora de atender, **no distinguen entre inmigrantes y demandantes de asilo**. Esta es una distinción, afirman, de trato jurídico que no necesariamente se adecua a la realidad de las situaciones. Por vivencias de persecución y amenazas recibidas en su país, muchas personas que son atendidas como un inmigrante más podrían ser solicitantes de asilo y no lo son. De hecho, el número anual de solicitudes aprobadas es tan bajo que no llega a cubrir, ni de lejos, las demandas potenciales, ni tampoco las reales.

Entre todos **los colectivos destacan por el riesgo de exclusión** los menores, mujeres y familias, que cuentan con prioridad a la hora de ser atendidos, así como para el acceso a los medios de alojamiento.

Por lo que respecta a **menores**, la situación es especialmente delicada en el grupo de menores de edad avanzada, un colectivo que supone la población a la que dirige sus esfuerzos **AVAR**, con el centro de emancipación para menores (de 16 a 23 años). Las mismas entidades que trabajan con este colectivo nos advierten de que muy a menudo aparece etiquetado como conflictivo. Se les ofrece alojamiento, integración laboral y ayuda en el proceso de documentación con, según se nos informa, “una tasa de éxito que alcanza el 95% de los casos”.

Por lo que respecta a la única institución pública de atención a la población refugiada exclusivamente, **el CAR**, debemos señalar que, entre sus funciones, están la recepción y acogida de solicitantes de asilo en trámite. Esta función la realizan en **coordinación** con el resto de entidades que prestan servicio al refugiado y la dirección general de integración de los inmigrantes. Esto hace pensar, tal y como afirman diferentes informantes, que sí que existe una **mínima coordinación entre entidades**, como también se observa de la implantación de programas como el de coordinación de alojamiento desde el Centro de Apoyo a la Inmigración (CAI), de titularidad municipal, o la red Ariadna, formada por las ACCEM, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española y 4 centros de Acogida a Refugiados pertenecientes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes entre los que se encuentra el CAI de Mislata.

Entre las entidades entrevistadas también encontramos algunas que centran sus esfuerzos en la población inmigrada y que desarrollan puntualmente algunos aspectos

de apoyo al asilo y al refugio. Son los casos de **CCOO, UGT, que realizan atención**, orientación jurídica y laboral, pero que en algún momento pueden haber trabajado en cuestiones vinculadas con el refugio, especialmente cuando tienen que ver con el mundo del sindicalismo (caso del sindicalismo en Guatemala, por ejemplo).

Por último, figura entre las entidades entrevistadas la **Brigada de Extranjería**, la encargada de gestionar la llegada de las personas solicitantes de asilo/refugio, mediante el registro de la información personal, una entrevista personal y el relato de las causas por las que piden el asilo. Está situada en las mismas dependencias en que se atiende la mayor parte de la demanda de la población inmigrada.

Las principales dificultades detectadas tienen que ver con las personas en riesgo de exclusión dentro del mismo colectivo solicitante de asilo. Es el caso de los menores: **durante mucho tiempo se ha negado que los menores puedan ser solicitantes de asilo** porque solo podían entrar por aeropuertos, y los menores no acompañados no pueden subir en un avión, pero sí entrar por puerto. Se ha detectado un vacío en esta cuestión. Además, por el hecho de ser menores, dependen de la administración autonómica, pero por el hecho de ser extranjeros, dependen de la administración central. Eso dificulta la acción conjunta. Se debe sumar, en este caso, que la política autonómica actúa como condicionando en el reparto y aceptación de menores de otras comunidades autónomas, más cuando eso se ha convertido en un arma electoral que se utiliza contra la política distributiva del gobierno central.

Abordemos otro punto. Diferentes informantes reconocen que desde hace unos años la detección de **polizones** en barcos ha desaparecido, lo que lleva a pensar que no se está avisando ni asesorando adecuadamente, incumpliendo así las obligaciones internacionales. Diferentes informantes apuntan a que ni la atención que se presta a los posibles solicitantes de asilo es la adecuada, ni tampoco se les proporciona suficiente información.

Pero si hay una reclamación que aparece en todas las entrevistas, es la **lentitud a la hora de reconocer el derecho de asilo**, por parte del Estado español. Eso y **el escaso éxito** con que se suelen resolver (poco más de un 3 por ciento de las solicitudes) junto a una **aparente descoordinación** entre los recursos y la especificidad de determinados casos de difícil resolución hace que nos encontremos ante una gestión un tanto desordenada.

Por otro lado, hay unanimidad a la hora de considerar que el reconocimiento del asilo comporta una serie de derechos para el beneficiario mientras que supone una serie de obligaciones para el Estado, cosa que no sucede con la vía de extranjería, donde la situación se invierte: derechos civiles más restrictivos (mucho más en el caso de las personas inmigrantes con situación de irregularidad documental) y poco coste para el erario público. Esto podría estar detrás del escaso éxito en las demandas de refugio y asilo por parte de la administración pública. Aunque, también se apunta que la vía de la

inmigración sin papeles constituye una vía de fácil entrada para personas que aún teniendo los perfiles de potencial solicitante acaban por renunciar a un reconocimiento jurídico difícil, lento, y con muy pocas garantías de éxito.

Por parte de la **administración encargada de la primera atención**, es decir, la oficina de extranjería (Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana), se reconocen algunas dificultades, principalmente relacionadas con la **barrera idiomática** a la hora de atender las solicitudes de asilo, especialmente cuando se trata de lenguas minoritarias y no se conoce ninguna otra lengua. Además, hemos detectado una **falta de formación especializada en asilo**, pero también en **habilidades comunicativas y sensibilización** para los funcionarios de atención al público, y también en materia de asistencia o legislación. Más aún cuando la atención en el entorno de extranjería es “poco agradable” y muy a menudo desconfiada hacia las personas que acuden a sus servicios.

Por lo que respecta a los **servicios de acogida y alojamiento**, las entidades entrevistadas advierten de que son insuficientes y que normalmente ya están **llenos**, independientemente de que se trate de recursos dirigidos a solicitantes de asilo o no. La única manera de poder entrar es “tener suerte y que haya una plaza, o que se vaya acompañado de niños y se obtenga preferencia”.

Entre las **situaciones de vulnerabilidad** hay algunos extremos que se refieren a la salida de los **recursos públicos de atención** (i.e. la desinstitucionalización de personas que han permanecido en centros públicos en régimen de acogida), el caso de los **menores no acompañados** es de especial relevancia: salen de los recursos de inserción del CINI (Centro de Internamiento de Inmigrantes) de las Islas Canarias sin posibilidad de documentación o sin el protocolo posterior al internado. La expresión utilizada es que los liberan en la península sin permiso de trabajo ni de residencia y con una orden de expulsión abierta. **En otros casos detectados** la solicitud de asilo llega después de unos meses de residencia en nuestro país, por lo que se abre la pregunta sobre la buena información de la persona solicitante, o en todo caso su intención última a la hora de pedir el asilo. Algunos informantes apuntan a la posibilidad de **que algunas solicitudes de asilo escondan otras intenciones**, como por ejemplo asegurarse el alojamiento rápido, acceder a la documentación o seguir vinculados a los servicios sociales, especialmente cuando se trata de personas provenientes de países que no suelen ser solicitantes de asilo o refugio. En todo caso, existen denuncias de las entidades hacia estos casos porque atrasan las gestiones de otros casos que sí que podrían acceder en el asilo.

Veamos otro punto problemático. Incluso entre las entidades entrevistadas se ha detectado una **falta de conocimientos sobre el tema en cuestión**, como por ejemplo sobre el concepto de refugio/asilo, los itinerarios o los plazos de resolución, como es el caso del CAI (Centro de Apoyo a la Inmigración, ciudad de Valencia).

Por último, algunos informantes van más allá y señalan el peligro que supone el **crear una dependencia de los solicitantes de asilo** hacia los recursos públicos o de entidades de ayuda. Eso hace que más que una atención paternalista, se opte por modelos capaces de apoyar la iniciativa y el crecimiento personal.

La concentración de diferentes nacionalidades en el caso concreto del CAR (Centro de Atención al Refugiado), con una fuerte presencia en el municipio de Mislata puede representar, a la vista de la población del municipio, **una amenaza para los recursos públicos** (escuela, centro de salud, etc.), pero también es visto como una oportunidad de innovar en términos de interculturalidad. Incluso representa una oportunidad de negocio para los establecimientos de la zona, que son los proveedores del centro.

Se detectan diferentes **movimientos de derivación** entre entidades e instituciones, cosa que hace pensar que, a pesar de **la débil coordinación** detectada en general, existen entidades especializadas que sirven de referencia (como CEAR o Cruz Roja para los temas legales). Pese a ello, la relación de las entidades con las instituciones (dirección general de inmigración, departamento de cooperación, etc.) no es siempre tan buena. En algunos contextos y entre algunas entidades se ha llegado a afirmar que no se han conseguido subvenciones por el hecho de apoyar una línea ideológicamente distinta a la institucional.

III.1.2. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS

Aunque parezca un contrasentido, ante la lentitud en el reconocimiento del asilo, las propias entidades optan muchas veces por la vía de facilitar al usuario documentación como inmigrante, dado que no existe la doble vía, precisamente para evitar situaciones en las que los solicitantes acaben su período de inserción sin documentación (AVAR).

Existen algunos proyectos de cooperación internacional con Marruecos y Malí para **prevenir la llegada de menores indocumentados** (AVAR). Se trata de programas de prevención del abandono escolar, con una aportación de 20 euros mensuales, programas de formación de aprendices, equiparables a la Formación Profesional en diferentes oficios y programas de creación de empresas.

Se detecta **trabajo en red** a diferentes niveles (Plataforma del Voluntariado, Coordinadora de ONGD, POI, EACNUR, Mesa de alojamiento, etc.). Pero las entidades coinciden en señalar que falta mucho esfuerzo en aras a conseguir una buena coordinación. Hemos detectado el funcionamiento de **partenariados eficaces**, como entre el existente entre CEAR y CAR. Muchas veces comparten usuarios, aunque no es visto como una cuestión problemática (algunos informantes, principalmente de instituciones públicas, lo ven como un problema o como una manía de las personas solicitantes de ir aprovechando todos los recursos disponibles).

Algunas **coordinaciones** entre Brigada de extranjería y ONGs: se derivan los solicitantes de asilo para que puedan ser atendidos por un abogado y después vuelvan para seguir los pasos legales.

Comunicación diaria entre los centros de acogida y la Dirección General de Inmigración para informar de las plazas restantes y mensualmente un informe de las personas que han pasado, edad, sexo, nacionalidad, etc. (CAR)

En el CAR, destacan también algunas actuaciones como la creación del **programa Syria de coordinación** entre los centros de asilo y el censo de las plazas disponibles en tiempo real, la coordinación entre los prestadores de asilo y las asociaciones de acogida para que la salida del CAR, especialmente cuando no se concede el asilo, no sea tan traumática para el usuario y para que éste cuente con un apoyo externo. Dentro de la **plataforma ARIADNA** existe una **coordinación fuerte** de entidades en términos de sensibilización, formación, programación, etc. Celebración del día mundial de los refugiados, con jornada de puertas abiertas e invitación a la vecindad.

Existen también **programas de gestión de la formación y alfabetización** dirigida a los solicitantes de asilo dentro de los programas formativos más amplios de entidades, municipios y SERVEF, permitiendo la creación de **sinergias y contacto** con la población (CAR).

El CEAR también prepara acciones reseñables. Al no distinguir entre lo que es un refugiado de hecho y de derecho esta entidad puede atender a muchas más personas. Tiene una **bolsa de trabajo y búsqueda activa de empleo** dirigida a los solicitantes de asilo y cuenta además con un programa de inserción (lengua, recursos, transporte, situación jurídica, derechos, y conexión con posibles redes de apoyo) con acogida durante dos semanas. Finalmente, también realiza acciones de sensibilización (ciclo de cine, escuelas de música, talleres de construcción de ciudadanía, etc.).

El CAI ha creado **una mesa de alojamiento**, entre entidades que se dedican al alojamiento, de manera que se **centralizan los recursos**, únicamente los de acogida.

III.1.3. LÍNEAS ARGUMENTALES DEL GRUPO DE DISCUSIÓN

La demanda de asilo encuentra muchas barreras a la hora de ser contemplada como una opción por los posibles demandantes. Las barreras pueden ser **externas**, como el hecho de que los armadores de barcos donde viajan polizones reciban denuncias, cosa que impide que aparezcan casos de demanda de asilo en los puertos. **Otras barreras** pueden ser inherentes **a la propia situación del demandante de asilo**, como el hecho de que convertirse en demandante, con la incertidumbre que genera, puede querer decir renunciar a trabajar y por tanto a aspirar a un mejor futuro, que es en definitiva lo que se buscaba. Por tanto, en nuestro país **la demanda de asilo es prácticamente un sacrificio** que se adiciona a los sacrificios ya vividos por la persona demandante.

Por otro lado, **el número de reconocimientos de refugio disminuye cada año**, al mismo tiempo que disminuyen las demandas de asilo. En el margen de las causas anteriores, también se debe tener en cuenta la dificultad que genera la doble vía legislativa (asilo-inmigración económica) y la realidad diferente que se vive en otros países europeos, cosa que podría estar actuando como factor de llamada de determinados colectivos con mayor riesgo de pedir refugio (caso de Somalia a Finlandia).

Según algunas entidades, para la sociedad de acogida, además, **el refugio es una opción de acogida muy cara de mantener**, cosa que no interesa a las administraciones. En el concierto internacional los países más desarrollados han de mostrarse sensibles a estas problemáticas. Sin embargo, tal como nos dicen, puertas adentro las realidades entre los países de asilo son muy distintas y nuestro país se muestra de los más restrictivos. A eso se debe añadir el rechazo de un sector de la población, aquel en riesgo de exclusión social, como consecuencia de la competencia por los recursos sociales escasos y de las instalaciones específicas para refugiados.

Cabe también citar **el pánico a un excesivo paternalismo** que menciona el personal técnico de las entidades que trabajan con refugiados. Frente a ello abogan por el empoderamiento, pero con ciertos reparos puesto que esta vía de acción choca con la necesidad de invisibilidad que muchas veces requieren estos colectivos (visibilizarlos puede conducir a su reconocimiento por parte de los opresores en los países de origen).

La incertidumbre del proceso de asilo es un factor que juega en contra de la persona demandante, en tanto que además de renunciar a trabajar un futuro mejor por la vía de la inmigración económica, puede estar hipotecando su futuro mientras no se le reconozca la opción del refugio. Hay que combatir esta incertidumbre. Esta situación puede verse acentuada en un momento de crisis como el actual, en que algunas personas refugiadas podrían ver recortadas sus opciones de moverse dentro los límites de la UE.

Por otro lado, se hace necesaria una **redefinición del estatus de refugiado**, así como de las **condiciones que dan acceso y de la legislación** que la regula, especialmente a nivel europeo donde se encuentran diferentes situaciones, historias y experiencias (la mayoría de los casos expuestos son del norte europeo: Reino Unido, Alemania, Finlandia).

Como se ha visto anteriormente, en el grupo de discusión también se detecta una buena coordinación entre personal técnico, aunque no es tan buena entre las propias entidades y, especialmente, entre entidades y administraciones.

III.1.4.PRINCIPALES PROPUESTAS DE FUTURO SEGÚN LAS ENTIDADES

- El futuro **observatorio debe remitirse a las necesidades del colectivo de refugiados**. No se debería aspirar solo a la coordinación de entidades, sino que se debería orientar al colectivo. (AVAR)
- También debería **ofrecer una información útil** y única, evitando la contradicción entre las fuentes (administraciones, entidades, etc.), de manera que se conozcan los recursos, dónde se debe acudir, cuál es el protocolo, etc. (Brigada)
- Necesidad de **coordinar los recursos**, especialmente en el ámbito del alojamiento, aprovechando estructuras previas, como la mesa de alojamiento. (CAI)
- Observatorio como oportunidad para **dar a conocer buenas prácticas**, lecciones aprendidas, etc. (CAI)
- **Sensibilización** dirigida a todos aquellos colectivos que trabajen en contacto con los colectivos de inmigración y refugio. (CCOO)
- Ejercer como **lobby frente al organismo encargado de las concesiones de asilo**. (Rescate)
- **Centro de información y documentación** para las propias organizaciones. (Cruz Roja)
- Se debería trabajar en dos niveles diferenciados de información: el de despacho, pero también la de la realidad diaria.
- **Necesidad de promover la investigación** en el ámbito del asilo y el refugio (Rescate).

III.2.LA SITUACIÓN DEL CAMPO DEL APOYO A LAS PERSONAS REFUGIADAS

En este apartado, nos centramos **en un segundo nivel de análisis** se trata aquí de esbozar cual es la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas a partir de toda la información reunida. Este análisis se presenta seccionado **en cinco grandes temas los principales** resultados de la investigación sobre el contexto actual de la gestión de la ayuda a las personas refugiadas. Estos cinco temas presentan una fuerte interrelación entre ellos: las lagunas e inconsistencias jurídico-administrativas; la distribución (fragmentada) de competencias entre administraciones; la falta de empuje en nuestra política de asilo; el hecho de que el tema del asilo constituye una temática compleja, invisibilizada, que se confunde con la inmigración; y finalmente, la coordinación entre entidades y entre éstas y la administración.

III.2.1.LAGUNAS E INCONSISTENCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

Con la información recogida hemos detectado varias **inconsistencias jurídico-administrativas** que dificultan tanto el reconocimiento y el apoyo específico de las personas solicitantes de asilo como el trabajo de las entidades que apoyan a estas personas. Una de estas inconsistencias tiene que ver con **la falta de claridad en el itinerario de apoyo a un colectivo de extrema vulnerabilidad**: los menores no acompañados. Otra de las incongruencias es **la invisibilización de los refugiados de hecho**. Y una tercera, tiene que ver con el hecho de que **inmigración y asilo siguen dos vías jurídicas paralelas**.

Uno de los temas que merecen especial atención es el de los **menores no acompañados**. La llegada de estas personas ha estado poco atendida a tenor de lo que nos afirman las entidades cuyas funciones están relacionadas con la atención de este colectivo. Sea porque desde Madrid (gobierno central) no se visualiza suficientemente la llegada a puerto de menores solos que viajan como polizones en barcos mercantes, o sea porque estas personas “que no quiere nadie” se compone de “menores extraordinariamente conflictivos”, lo cierto es que cabe hacer un esfuerzo mucho mayor en su protección. A ello hay que añadir la denuncia de una práctica que parece demasiado extendida: a los 18 años estas personas (chicos en su mayoría) son desinstitucionalizadas, lo que dificulta que puedan iniciar el proceso administrativo de regulación documental que establece la ley de extranjería. Como reza la opinión de una entidad entrevistada, “la ley establece que los menores españoles pueden estar tutelados en centros hasta los 23 años” pero esto no es igual con los chicos extranjeros porque “a los 18 años [los mandan] a la calle, [esto] tiene un efecto perverso con toda la estructura de protección. Si lo sacas a la calle ya nunca más se va a poder documentar, esto es gravísimo”.

Por otro lado, las entidades que han participado en este estudio han coincidido en señalar que **el estatuto de refugiado se concede a una parte bastante reducida de los**

solicitantes. Sin lugar a dudas, un factor de la baja concesión de estatutos de asilo tiene que ver con el carácter fuertemente restrictivo de nuestra ley y de sus normas reguladoras, y, en consecuencia, a los pocos recursos que, según las entidades entrevistadas, nuestro estado moviliza para la protección internacional de refugiados en nuestro país. Sin embargo, sea cual sea el factor que explica este hecho constatado, las evidencias apuntan a que, como resultado, muchas personas que reúnen todas las características personales y de experiencias vitales que los definirían como refugiados no ven concedida su solicitud de asilo. Como afirma una entidad entrevistada, “España ha elegido la vía de la inmigración en todo su proceso porque el inmigrante es el que paga el coste de la inmigración, en cambio el asilado-refugiado tiene una serie de derechos reconocidos internacionalmente que el Estado ha de proporcionar”.

Ante esta situación, y desde la perspectiva del apoyo a las personas refugiadas, es clave el uso del concepto “**refugiado de hecho**” como sugieren varias de las entidades. Tal como nos ha informado una entidad, “mantenemos una distinción jurídica o legal de lo que es un Refugiado de acuerdo al estatuto del refugiado, a la Convención de Ginebra para los Refugiados y a la Ley de Asilo española, pero en la práctica ideológica y en la praxis diaria no distinguimos entre lo que es un refugiado de hecho y un refugiado de derecho”. Así, mediante esta consideración, muchas personas que necesitan recursos específicos como refugiados pueden seguir siendo visualizados como tales y ser objeto de atención por parte de las entidades del tercer sector a pesar de que la administración no los reconozca como tales.

Un tercer capítulo dentro de las inconsistencias jurídico-administrativas lo constituye el **hecho de que la inmigración y el asilo siguen dos itinerarios legales paralelos**. Las entidades han denunciado en diferentes momentos de las entrevistas la dificultad que encuentran las personas que ven denegada su solicitud de asilo a la hora de intentar cambiar su itinerario hacia la vía de la regulación jurídica a través de la ley de extranjería. Esta falta de puentes entre las dos vías jurídicas es, a los ojos de las entidades, un sinsentido administrativo a la vez que una fuente de dificultades y de situaciones dramáticas para las personas. En este sentido, las entidades organizan y gestionan diferentes funciones en aras de facilitar la inserción en sus múltiples facetas (regularización jurídico-administrativa, acceso a la vivienda, inserción laboral, escolarización, acceso al servicio de salud, etc.). Dichas funciones son comunes a ambas poblaciones: la población refugiada (de hecho o derecho) y la población inmigrante. Es por ello que, como admiten las entidades dedicadas a la población refugiada, se comparten experiencias y recursos con entidades dedicadas íntegramente a la población inmigrante. Además, aquellas entidades entre cuyas funciones se encuentra el apoyo jurídico aciertan en señalar que han de manejarse entre ambas vías. Sin embargo, la administración no facilita suficientemente, a tenor de la información analizada, el paso de una vía a otra.

III.2.2.LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ADMINISTRACIONES

En este epígrafe analizamos la problematización sobrevenida en el campo del apoyo a las personas refugiadas como resultado de la **fragmentación en la distribución de competencias** entre los diferentes niveles de la administración y la falta de colaboración o coordinación entre ellas. En efecto, en la gestión del asilo y en la protección del itinerario de la persona refugiada se involucran los tres niveles de la administración: el local, el autonómico y el estatal. Estos niveles tienen competencias fragmentadas por áreas como son extranjería, asilo político, servicios sociales, protección del menor, etc. En muchas ocasiones, las realidades de las personas solicitantes de asilo se ubican en las intersecciones existentes entre estas áreas y ello provoca lagunas importantes en el campo del apoyo que en muchas ocasiones no están bien resueltas. Pongamos como ejemplo la información que nos ha aportado una entidad: “los menores tanto inmigrantes como posibles solicitantes de asilo político dependen de la administración autonómica por el hecho de ser menores; sin embargo, por el hecho de ser extranjeros dependen de la administración central; el problema de esa doble dependencia es que a veces uno no hace nada y el otro tampoco”.

Como consecuencia de esta **fragmentación en la distribución de competencias** se fracciona la visión de conjunto tanto en la problemática de refugiados que solicitan asilo en nuestro territorio como en las necesidades de apoyo y las funciones que derivan de ellas. Como se aporta en otro apartado ello repercute en un desconocimiento por parte de muchas entidades participantes del itinerario del refugiado, desconocimiento que, por otro lado, entorpece el trabajo de apoyo. Sirva de ejemplo el siguiente testimonio: “está la dirección general de integración de los inmigrantes que, en la medida en que le pasamos todos los días los datos de los solicitantes de asilo y la estancia en los centros, tiene toda la visión de conjunto sobre el tema de los solicitantes de asilo, tanto en las entidades como en los propios centros de la dirección general”. Existe, eso sí, una cierta estructuración de la información pero ésta es vertical y no es compartida por todos.

Tras la distribución de competencias se evidencia la existencia de una **mala práctica** que aunque se extiende más allá de la problemática que rodea a las personas refugiadas entendemos que es necesario señalarla por el fuerte perjuicio que conlleva en la organización del apoyo al refugiado. Se trata de la **confrontación entre administraciones** que están gobernadas por distintos partidos políticos. Esta confrontación crea conflicto, rompe puentes de diálogo, descoordina y fragmenta el apoyo al refugiado, y genera confusión: “nosotros estamos entre dos aguas. Cuando todo va al unísono y los dos son del mismo partido político, lo que hacemos en una parte y en la otra suma; cuando no son del mismo partido tienes que decir ¿y éstos de qué van?”.

III.2.3.FALTA DE EMPUJE EN NUESTRA POLÍTICA DE ASILO

Las entidades entrevistadas han tenido una sola voz en la caracterización de la **política de asilo** de nuestro país. Se trata, dicen, de una política débil, con pocos recursos: baja tasa de concesión de estatutos de asilo, lentitud del sistema, altísima densidad en los servicios de acogida y alojamiento (servicios insuficientes), ausencia de mecanismos eficientes de información, poca sensibilización. Al parecer de estas entidades, nuestro país no tiene la política de asilo que le correspondería por el nivel de riqueza que tiene, y ésta tampoco está en sintonía con el papel que quiere jugar en las relaciones internacionales como estado respetuoso con los derechos humanos.

La lentitud y la falta de respuesta positiva en el proceso jurídico-administrativo que lleva a la concesión o denegación del estatuto de asilo repercuten muy negativamente en las personas demandantes. Ello es especialmente crítico en colectivos altamente vulnerables como el de menores no acompañados. Algunos actores han afirmado que sospechan que el Estado, por medio de las autoridades portuarias, incumple con la obligación de dar protección internacional con la finalidad de reducir las solicitudes. Esta sospecha se fundamenta en el hecho de que el número de llegadas de polizontes a los puertos se ha reducido drásticamente en los últimos años.

Siguiendo con el análisis de la política de asilo en España, cabe señalar que según la opinión de las entidades, hay muy pocos centros de acogida. Son muy insuficientes para la población demandante de asilo que llega cada año. El número de plazas es muy escaso y el tiempo medio de estancia tampoco satisface las necesidades. La situación es tal que hay que liberar plazas para que puedan ser acogidos nuevos demandantes. El siguiente testimonio ilustra la angustia que viven los responsables de los centros de acogida: “aquí sólo pueden estar un año, imagínate que tenemos una familia con varios hijos, que no encuentra trabajo y que a los 12 meses se tiene que ir. Porque es que no hay más sitios. Si se quedaran no se podría acoger a nadie más.”

El número de concesiones del estatuto de asilo depende de la capacidad que tiene el estado de absorber la protección y no del número de personas que solicitan refugio ni de las problemáticas que viven.

De igual forma, cabe señalar que muchas organizaciones trabajan en áreas a las que la administración no llega, mitigando las debilidades de la política de asilo y de los diferentes niveles administrativos con competencias sobre ella. Algunas de estas entidades, críticas con la política de asilo, afirman con rotundidad que el problema no deriva de la escasez de recursos sino de la priorización de las necesidades.

III.2.4. TEMÁTICA COMPLEJA, INVISIBLE, QUE SE CONFUNDE CON LA INMIGRACIÓN

Las fronteras que separan a la población refugiada de la población de inmigrantes están bastante difusas y a ello contribuyen distintos factores. Un amplio sector de la población tiende a visualizar a las personas asiladas como unos inmigrantes más con los que compite en el acceso a los recursos sociales escasos. La poca sensibilización de la población en relación con este tema tampoco ha ayudado a generar una buena comprensión del tema ni a crear empatía. Como ya hemos afirmado, muchas de las funciones que llevan a cabo las organizaciones del tercer sector y que trabajan en la acogida e inserción son comunes a la población refugiada y a la población inmigrante. Por ello han identificado la necesidad de trazar puentes. Un ejemplo de ello es que después de constituirse la Mesa del Asilo, ésta se fue ampliando con más entidades que trabajan con el colectivo de inmigrantes hasta que en un momento dado éstas últimas eran más numerosas.

Cabe, por otro lado, subrayar que los refugiados de hecho que no obtienen el reconocimiento de derecho optan por la vía de la inmigración que despliega la ley de extranjería o, cuando no pueden, por la vía de la *invisibilización*, a través del submercado laboral irregular. Allí encuentran nichos laborales lo suficientemente escondidos como para protegerse de quienes les han hostigado hasta la desesperación y de quienes les persiguen por su situación de inmigrante irregular, pero el coste que pagan es alto: falta de protección, ausencia de reconocimiento de derechos, etc.

El mismo procedimiento que dibuja la ley de asilo, la parte legal del itinerario legal, contribuye a la conformación de fronteras difusas entre la vía de la inmigración y la del asilo. Las personas refugiadas que llegan a un centro de acogida tienen admitida a trámite la solicitud de asilo y en consecuencia acceden a un permiso temporal de residencia con una duración de 6 meses, con el que, según nos dicen las entidades, no pueden solicitar trabajo. Una vez denegado el estatuto de asilo estas personas pierden el permiso de residencia e incluso se les dicta una orden de expulsión. Ante esta situación, tanto la persona refugiada de hecho como las entidades que le han apoyado no tienen más remedio que optar por movilizar todos los recursos alcanzables en aras de garantizar una salida y poner los mecanismos de inserción social a su alcance. Tal como expresan algunos actores “yo no puedo acoger a una persona tratarla como a un príncipe aquí y después si se le deniega el estatuto, enviarle de una patada a la calle y dejarlo bajo el puente”. En fin, como reza la siguiente afirmación “somos conscientes de que la inmensa mayoría de persona que han llegado a solicitar asilo acaban cayendo en la Ley de Extranjería”.

Por otro lado, y en relación con la falta de límites claros entre una población y otra, las entidades también han identificado una fuente de perversión en el sistema de protección al refugiado. Se trata de aquellas personas inmigrantes que sin ajustarse al perfil de las personas refugiadas optan por la vía de la solicitud de asilo como “una forma de ganar

tiempo y utilizar recursos a disposición del refugiado”, ello pone en peligro los cimientos sobre los que apoya la ayuda al refugiado. “si no le corresponde”, dice una entidad, “está utilizando recursos de los refugiados como las citas con abogados, la tarjeta sanitaria... en agravio de los que sí que pueden estar realmente en situación de refugiado”. En consecuencia, cabe poner más énfasis en la detección de las personas refugiadas. Como afirma un técnico de una entidad de acogida “yo creo que ahí está el problema: una persona que ha pasado 40 días en un centro de internamiento no puede llegar aquí a la península y al cabo de tres meses te pida el asilo”.

III.2.5.LA COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES Y ENTRE ÉSTAS Y LA ADMINISTRACIÓN

Las entidades entrevistadas nos han aportado información de gran valía sobre la coordinación existente en el apoyo a las personas refugiadas y también sobre las debilidades y las lagunas en la coordinación. Colaboran con la administración del estado que es la que se encarga de empadronar a estas personas y derivarlas a los centros, así como con la administración valenciana en lo referente a centros tutelados. Algunas colaboran intensamente con otras entidades que trabajan tanto con personas refugiadas como con inmigrantes. Han conformado redes de apoyo en las que, según las entidades, se suman las sinergias de más de doscientas organizaciones.

Por otro lado, se identifican organismos de coordinación eficiente como Syria y la Red Ariadna que reúnen a centros de acogida de refugiados y a las entidades, y a través de los cuales se realizan acciones de sensibilización y de formación para personal técnico y para beneficiarios. Han participado activamente en la conformación de la Mesa del Asilo. En otro plano, los centros de acogida se coordinan con diferentes organismos de la administración local y en concreto con los servicios sociales, SERVEF, ADL, asociaciones, etc. con la finalidad de crear espacios que faciliten los procesos de inserción social (cursos de alfabetización, de contextualización etc).

La coordinación lleva a un cierto grado de complementación en lo que a las funciones se refiere. Puesto que no todas las entidades cuentan con servicios jurídicos, muchas de ellas se coordinan para garantizar el acceso este tipo de apoyo. Todas las entidades, a pesar de que no puedan satisfacer las funciones directamente, median en la inserción laboral, en el acceso al sistema de salud y al sistema educativo.

Sin embargo, no todas las entidades consiguen establecer relaciones eficaces con los tres niveles administrativos y sus organismos. En algunos casos se nos alerta de que la relación con las administraciones valencianas autonómica y local es escasa porque el nivel de sintonía ideológica y las lógicas de actuación están muy alejados. En estos casos la cooperación se reduce a las solicitudes de financiación en las convocatorias oficiales.

Como resultado de ello hemos visualizado algunos grupos de entidades que se benefician de una cooperación muy fluida (i.e. la Cruz Roja y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado). Éstas entidades trabajan codo a codo con la administración central y con las instituciones públicas que participan en la gestión del asilo, mientras que otras no son reconocidas como actores al mismo nivel. Pero, en general, a pesar de que existan divergencias tanto ideológicas como de formas de trabajar éstas no constituyen las principales limitaciones. El desconocimiento del mapa de actores y de las funciones que realizan en el área del asilo y del refugio se erige como uno de los obstáculos más grandes junto con el desconocimiento del itinerario del asilo y de la legislación con su multiplicidad de situaciones, vías, tiempos, etc.

Allá donde hay escasa cooperación, nos dicen algunas entidades, la capacidad de ofrecer recursos se ve muy mermada: los recursos, siempre escasos, se utilizan mal. En ello incide la dualidad, artificiosa, de la orientación en la acogida, para refugiados de un lado y para los inmigrantes, de otro. Aunque se comparten funciones específicas en diferentes áreas de inserción, los recursos se organizan en dos vías separadas, con poca interacción entre ellos.

CAPÍTULO IV: PROPUESTA DE UN OBSERVATORIO DEL REFUGIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Por Carles Xavier Simó Noguera, Albert Millet Fenollar, Alicia Bañuls Millet y M^a Consuelo Pons Pons

IV.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR OBSERVATORIO?

IV.1.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y DE CONSOLIDACIÓN DE UN OBSERVATORIO

Si nos referimos a la palabra observatorio es inevitable asociarla al verbo observar (del lat. *observare*). Entre sus múltiples acepciones, observar significa: examinar atentamente, advertir, reparar y mirar con atención.¹²⁵ Tras enumerar dichas acciones, cabe plantear ¿cuáles serían los elementos que definirían a un observatorio? En primer lugar, estaría definido por tres elementos de carácter constitutivo:



El primer elemento es clave, ya que la necesidad de observar justifica la creación de un determinado observatorio. En relación al segundo elemento, es fundamental que el personal que trabaje en un observatorio esté cualificado. De igual forma, y centrándonos en el último elemento, es esencial que se disponga de instrumentos adecuados de trabajo. Tras la enumeración de este primer grupo de elementos de carácter constitutivo, es necesario plantearse si para asegurar la sostenibilidad de un observatorio se necesitan más elementos que complementen a los anteriores. Sin lugar a dudas, la respuesta es afirmativa. En este sentido, los elementos secundarios que formarían este segundo grupo son: el público destinatario de la información obtenida, los canales de difusión de dicha información y la financiación que garantice su funcionamiento. De forma gráfica, este segundo grupo quedaría representado:

¹²⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.



Centrándonos en el análisis de este segundo grupo, cabe preguntarse ¿a quién va dirigida la información obtenida a través de la observación de una realidad concreta? La información va dirigida a dos grupos de personas: a) a los expertos que trabajan en el observatorio, aportándoles nuevos conocimientos así como permitiéndoles ahondar y seguir trabajando en una determinada línea de investigación (que se correspondería con *el algo que observar*); y, b) al público destinatario o receptor, con una mínima formación específica en el campo de observación, para darle a conocer dicha información y/o cambiar tanto su percepción como determinados aspectos de la realidad observada (transmisión dinámica de la información). En ambos casos se justifica el esfuerzo financiero y de recursos que acompañan a la conformación de un observatorio. En el primer supuesto, al recopilar información y ponerla al alcance del experto nos aseguramos un crecimiento del conocimiento de lo observado en una dinámica continua de retroalimentación científica: preguntas, observación, respuestas, nuevas preguntas, nueva observación, etc. En el segundo caso, la mejora continua de la percepción de determinados aspectos puede redundar en una transformación de lo observado. Aunque muchos observatorios no lo pretendan, nos referimos sobre todo a observatorios de ciencias experimentales, esta transformación de lo observado es, sin duda, lo más buscado cuando aquello que se analiza es un aspecto de la realidad social sobre el que se quiere intervenir.

En relación al segundo elemento de consolidación, cabe señalar que si lo que se pretende es una transmisión de la información, se necesitan canales adecuados para asegurar su correcta difusión. Actualmente las vías de comunicación son múltiples, permitiendo que la información llegue de manera simultánea a un gran número de personas. Sin embargo, podría suceder que un elevado porcentaje del público, al que va destinada dicha información, no tenga acceso a los canales de divulgación más utilizados (internet y medios de comunicación de carácter internacional). En este sentido, los canales de transmisión han de adaptarse a las posibilidades de acceso del público destinatario.

Finalmente, el último elemento de carácter complementario es el de la financiación. Asegurar la obtención de fondos es indispensable para garantizar el sostenimiento y la continuidad de las actividades iniciadas en un observatorio. Únicamente a través de una financiación adecuada se puede garantizar la contratación de expertos así como el uso de medios técnicos y divulgativos adecuados.

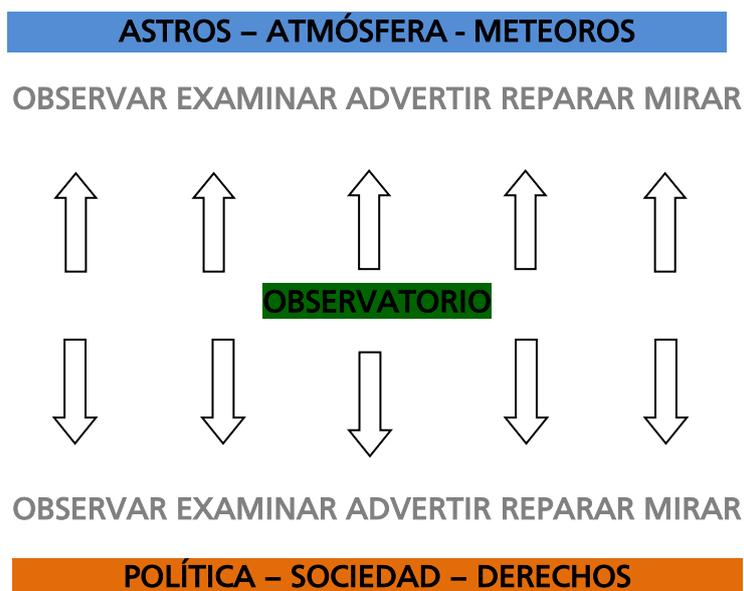
Tras el análisis de cuáles son los elementos constitutivos y los de consolidación de un observatorio, es fundamental señalar que deberá garantizarse no sólo la pericia de los profesionales sino también su independencia para asegurar que la observación realizada responde a criterios de objetividad que maximizan la imparcialidad de la información divulgada. Ello es particularmente importante cuando se trata del análisis de realidades sociales. Sin esta garantía de independencia se estaría sesgando el proceso de observación y, por tanto, la información obtenida sería parcial.

IV.1.2.ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS OBSERVATORIOS

Durante miles de años la palabra observatorio ha ido unida al término astronómico. Según los estudios realizados, los primeros observatorios astronómicos tienen miles de años de antigüedad.¹²⁶ Nos referimos a observatorios astronómicos que no contaban con la tecnología ni con los medios actuales, pero que disponían de los elementos primarios para su constitución:

ALGO QUE OBSERVAR (en este caso, el firmamento) + **PERSONAL CUALIFICADO** (según los conocimientos de la época) + **INSTRUMENTOS DE TRABAJO** (según los medios técnicos de la época).

Actualmente al referirnos a la palabra observatorio (como se analizará en el punto 1.3 de este primer apartado) se relaciona dicho concepto con diferentes campos: el científico, el social, el jurídico, etc. En este sentido, cabe señalar que los campos de observación son muy variados:



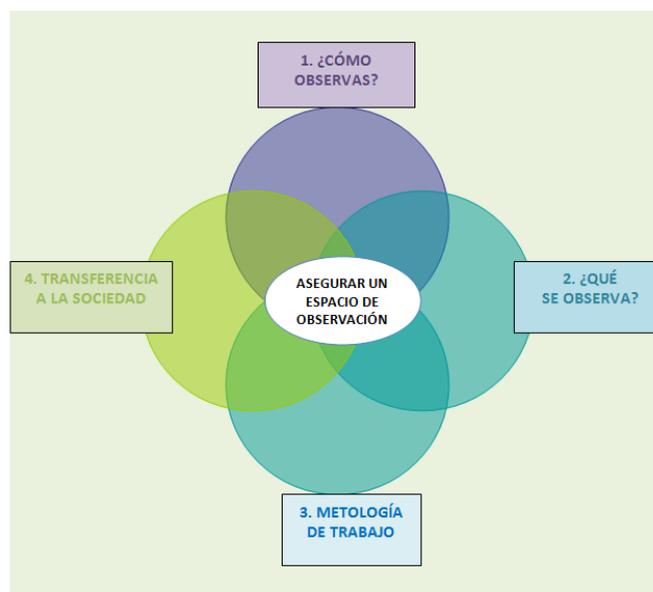
Así pues, se constata la existencia de un gran número de observatorios con objetivos específicos; áreas de trabajo diferentes (encaminadas a garantizar la consecución de dichos objetivos); personal especializado por campos de observación; instrumentos de

¹²⁶ El observatorio astronómico más antiguo es el del Círculo de Gosek (Alemania), se estima que tiene 7.000 años de antigüedad.

trabajo sofisticados y precisos, etc. El número tan elevado de observatorios, que desarrollan su actividad en el plano local, autonómico, nacional e internacional, plantea el siguiente interrogante ¿por qué en el primer decenio del siglo XXI se han creado tantos observatorios y tan diversos? Para responder a dicha cuestión es necesario tener en cuenta aspectos relacionados con la transformación permanente, que caracteriza a las sociedades actuales, siendo algunos de ellos: los constantes avances tecnológicos y científicos;¹²⁷ los incesantes cambios-necesidades sociales; la multiplicidad de legislación para regular un gran número de materias; y, la imperante exigencia-necesidad de controlar determinadas políticas. Todos los aspectos señalados han obligado a mirar, examinar, advertir y observar una variedad de temáticas que tienen un impacto directo en las sociedades actuales.

IV.1.3. CLASIFICACIÓN DE LOS OBSERVATORIOS

Como se ha señalado, hay una gran diversidad de observatorios, ya que éstos se caracterizan por su heterogeneidad en relación a: la aproximación epistemológica a lo observado (¿cómo observas?); las materias objeto de observación y/o estudio (¿qué se observa?); la metodología de trabajo; los objetivos perseguidos; el grado de experimentación; el ámbito de actuación; la estructura de trabajo; y, la transferencia a la sociedad. Atendiendo a las múltiples variables enumeradas, es complicado establecer una única tipología de observatorios. No obstante, a pesar de las diferentes variables, siempre habrá un elemento común a todos los observatorios: la necesidad de asegurar un espacio de observación.



Partiendo de las consideraciones señaladas, en relación a la diversidad de variables que definen a los observatorios, se propone establecer una clasificación en función de las materias objeto de estudio (*qué se observa*) diferenciando entre observatorios científico-

¹²⁷ Un claro ejemplo serían las TIC: tecnologías de la información y el conocimiento.

tecnológicos y observatorios político-sociales-jurídicos. Esta clasificación reafirma la existencia de una gran diversidad de campos de estudio. En este sentido, y en función de la clasificación propuesta, cabe citar los siguientes ejemplos:

Observatorios científico-tecnológicos	Observatorios político-sociales-jurídicos
Observatorios astronómicos	Observatorios de conflictos armados
Observatorios meteorológicos	Observatorios de Derechos Humanos
Observatorios geodésicos	Observatorios de responsabilidad social corporativa
	Observatorios de políticas sociales
	Observatorios del voluntariado
	Observatorios en materia de género e igualdad
	Observatorios sobre aspectos educativos
	Observatorios de medios de comunicación
	Observatorios de precios y mercados
	Observatorios sobre inmigración y asilo

IV.2.OBSERVATORIOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ASILO

IV.2.1. ¿POR QUÉ ES NECESARIO UN OBSERVATORIO EN MATERIA DE ASILO?

En el presente estudio se intenta responder a la cuestión de si es necesario crear un observatorio del refugio en la Comunidad Valencia. En este sentido, su creación se podría justificar por los siguientes motivos: a) la necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre la situación de la población refugiada y desplazada; b) la obligación de proteger y asistir a la población refugiada; c) la exigencia de clarificar la multiplicidad de legislación en materia de asilo; d) la necesidad de conocer y de asegurar la correcta aplicación de las políticas en materia de asilo.

a) Necesidad de sensibilizar a la sociedad sobre la situación de la población refugiada y desplazada

Actualmente el fenómeno migratorio es una realidad que caracteriza tanto a las sociedades de los países de origen como a las de llegada. En el primer caso, la marcha sistemática de ciudadanos transforma la estructura demográfica, social y económica; en el plano de las sociedades receptoras, se incrementa la necesidad de políticas de inserción y de gestión de la multiculturalidad. Aunque el fenómeno migratorio es una cuestión que requiere de una atención adecuada por parte de los responsables políticos, no debe confundirse con la problemática o la realidad de la población refugiada. En numerosas ocasiones, la ciudadanía identifica la figura del refugiado con la de la persona que se ve obligada a emigrar. Sin entrar a valorar las causas que motivan la emigración, la persona refugiada, tal y como se analiza en el capítulo 1, se ve forzada a huir de su país de origen al tener fundados temores de persecución por pertenecer a un grupo social determinado; por su religión; por sus ideas políticas; por su raza; y/o por su nacionalidad.¹²⁸ En este sentido, es fundamental que la ciudadanía conozca quién es considerado refugiado según la normativa internacional, europea y española. De igual forma, es necesario explicar cuál es la situación que se vive en el país de origen, ya que dicha situación fuerza a la población a huir, convirtiéndose en la única vía para salvaguardar su integridad física y, en ocasiones, su vida. Por todo lo anteriormente indicado, cabe afirmar que es necesario sensibilizar sobre la situación de la población refugiada, pero es preciso reflexionar sobre los métodos utilizados en materia de sensibilización. En este sentido, un observatorio especializado en el campo del asilo tendrá, entre otras cuestiones, que replantear las estrategias de sensibilización para que la ciudadanía conozca la susodicha realidad.

b) Obligación de proteger y asistir a la población refugiada

Al hablar de las necesidades de la población refugiada es necesario tener en cuenta, en primer lugar, su localización geográfica y, en segundo lugar, el tipo de acciones que son necesarias para garantizar su protección y asistencia.¹²⁹ En este sentido, y en función de si la población refugiada se encuentra en la Comunidad Valenciana o permanece en terceros países, sus necesidades son diferentes en función de su situación:

¹²⁸ La definición del término refugiado está recogida en el artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹²⁹ Todos los aspectos relativos a las necesidades de la población refugiada se analizan en profundidad en los capítulos 2 y 3 del presente estudio.

EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	
SITUACIÓN	NECESIDADES DE PROTECCIÓN Y/O ASISTENCIA
Llegada en busca de protección	Asistencia jurídica gratuita e intérprete
Solicitud y tramitación de la solicitud de asilo	Asistencia jurídica – Alojamiento – Manutención- Sanidad – Educación y Formación – Empleo (programas encaminados a garantizar la autosuficiencia y autosostenimiento)
Concesión del estatuto de refugiado u otro tipo de protección	Garantizar los derechos reconocidos e inherentes al estatuto de refugiado u otro tipo de protección
EN TERCEROS PAÍSES ¹³⁰	
SITUACIÓN	NECESIDADES DE PROTECCIÓN Y/O ASISTENCIA
Llegada al primer país de asilo en busca de protección	Asistencia jurídica – Alojamiento – Manutención
Solicitud y tramitación de la solicitud de asilo	Asistencia jurídica – Alojamiento – Manutención- Sanidad – Educación y Formación – Empleo (programas encaminados a garantizar la autosuficiencia y autosostenimiento)
Concesión del estatuto de refugiado u otro tipo de protección	Garantizar los derechos reconocidos e inherentes al estatuto de refugiado u otro tipo de protección
Reasentamiento en un tercer país	Alojamiento – Manutención - Sanidad – Educación y Formación – Empleo (programas encaminados a garantizar la autosuficiencia y autosostenimiento)
Repatriación al país de origen	Garantizar el retorno voluntario en condiciones de seguridad y que garantice la autosuficiencia de la población retornada.

Las acciones destinadas a cubrir las necesidades de protección y asistencia de la población refugiada no deberán tener un carácter meramente asistencial o paliativo. Es necesario que se realicen actuaciones integrales que permitan a dicha población *empoderarse*. En este sentido, un observatorio especializado en el campo del asilo

¹³⁰ Cabe señalar que la situación sociopolítica y económica así como el régimen jurídico en materia de asilo del primer país de acogida podría condicionar el tipo de ayuda o asistencia que se otorgaría a la población refugiada que llega en busca de protección. De igual forma, la llegada de forma individual o en grupo podría modificar el procedimiento o protocolo de actuación para garantizar en cada situación el otorgamiento de dicha protección y asistencia.

tendrá que facilitar información sobre cómo se puede acceder a los servicios destinados a cubrir dichas necesidades así como informar sobre su funcionamiento.

c) *Clarificar la multiplicidad de legislación en materia de asilo*

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es el instrumento jurídico de carácter internacional considerado como la base sobre la que se establece el sistema de protección de la población refugiada. Para hacer efectivo el régimen de protección internacional establecido en dicha convención, los Estados signatarios han aprobado su propia legislación interna en materia de asilo. Sin lugar a dudas, esta práctica ha generado divergencias en la aplicación de los procedimientos de asilo (acceso, examen, tramitación y resolución de las solicitudes de asilo). En el ámbito de la Unión Europea, las divergencias entre las legislaciones en materia de asilo planteaban un gran desafío. Para superar este obstáculo, y tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1997, se desarrolla una política europea de asilo con el objetivo de establecer, en una primera fase, normas mínimas comunes en materia de asilo; y, en una segunda fase, el Sistema Europeo Común de Asilo. La legislación en materia de asilo aprobada en la Unión Europea ha obligado a los Estados a modificar y adaptar sus legislaciones. En este sentido, cabe recordar que en España se aprueba en 2009 una nueva ley de asilo. Los cambios producidos en la regulación del derecho de asilo en toda la Unión Europea obligan a todos los actores, que trabajan a favor de la población refugiada, a explicar, difundir y clarificar su contenido. En este sentido, un observatorio especializado en el campo del asilo tendrá que fomentar estas acciones.

d) *Necesidad de conocer y de asegurar la correcta aplicación de las políticas en materia de asilo*

Un número relevante de agentes sociales, entidades privadas e instituciones trabajan a favor de la población refugiada en la Comunidad Valenciana. Sin embargo, una gran parte de la ciudadanía desconoce el trabajo que están realizando. De igual forma, los susodichos actores pueden llegar a desconocer la totalidad de las acciones que se están implementando. Este desconocimiento tendría graves consecuencias, produciéndose la duplicidad de acciones o siendo éstas incompletas, al no incluir aspectos fundamentales de la protección y la asistencia. En este sentido, un observatorio especializado en el campo del asilo tendrá que supervisar e informar sobre las acciones que están realizando los agentes sociales, entidades privadas e instituciones que trabajan a favor de la población refugiada en la Comunidad Valenciana.

En conclusión, cabe señalar que la problemática del asilo no permanece ajena a los cambios que se producen tanto en las sociedades de origen como en las de acogida. De igual forma, en ocasiones, la legislación que regula el derecho de asilo es objeto de modificaciones restrictivas, que se fundamentan (o se intentan justificar) apoyándose en cuestiones relativas a la seguridad o a la difícil situación económica de los países de acogida. Del mismo modo, las acciones destinadas a garantizar la protección y la asistencia a la población refugiada y/o desplazada, se duplican o son incompletas en

determinados casos. Sin lugar a dudas, todos los aspectos señalados justifican la necesidad de crear un observatorio especializado en materia de asilo en la Comunidad Valenciana.

IV.2.2. PROPUESTA DE UN OBSERVATORIO DEL REFUGIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Teniendo en cuenta los aspectos señalados en el epígrafe anterior, la creación de un observatorio en materia de asilo en la Comunidad Valenciana nace de la necesidad de aunar esfuerzos, unificar criterios y coordinar acciones que realizan en dicho ámbito geográfico todos los agentes sociales, entidades privadas e instituciones a favor de las personas refugiadas o desplazadas. Para la consecución de dicho fin, y tras la realización del presente estudio, se concluye que es necesario crear un *Observatorio del Refugio*, cuyos elementos de constitución y de consolidación son:

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	
ALGO QUE OBSERVAR	La realidad de la población refugiada y/o desplazada que se encuentra en terceros países o en la Comunidad Valenciana.
PERSONAL CUALIFICADO	Profesionales independientes de biblioteconomía y documentación, economía, medicina, sociología, medios de comunicación, derecho, etc.
INSTRUMENTOS DE TRABAJO ADECUADOS	Materiales ofimáticos, acceso a internet, acceso a bases de datos del Sistema de las Naciones Unidas, etc.
ELEMENTOS DE CONSOLIDACIÓN	
PÚBLICO RECEPTOR DE LA INFORMACIÓN	La ciudadanía en general, la población refugiada y/o desplazada, los agentes, entidades e instituciones que deben implementar las políticas para garantizar la protección y la asistencia a dicha población.
VÍAS DE DIFUSIÓN	La publicación de la información en la página web del observatorio, el envío de correos electrónicos, la realización de cursos, la organización de conferencias, la publicación de documentación, etc.
FINANCIACIÓN	Pública y privada.

IV.2.2.1. Naturaleza jurídica e institucional del Observatorio del Refugio.

Se creará una Comisión Técnica compuesta por todas las entidades participante en el estudio y aquellas que quieran sumarse a la idea embrionaria del Observatorio. Dicha Comisión Técnica tendrá por objetivo la elaboración de un reglamento de funcionamiento interno que acabará por plasmar los estatutos de la entidad. Las entidades participantes tienen diferentes orígenes:

1. ADMINISTRACIÓN. Se trata de entidades que desde la administración trabajan en alguno de los aspectos relacionados con el refugio y asilo,
 - a. Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana.
 - b. La Conselleria de Solidaritat i Ciutadania;
 - c. Federación Valenciana de Municipios y Provincias, y diputaciones.
 - d. Ayuntamientos

2. UNIVERSIDADES. Se emplazan aquí las universidades públicas de la Comunitat Valencia.

3. TERCER SECTOR. Finalmente, el grueso de la comisión, que estará formado por las entidades del tercer sector que trabajan con las personas refugiadas como población objetivo, directa o indirectamente, de sus programas de acción.

Entre los diversos formatos jurídicos que puede tomar el Observatorio, la Comisión Técnica tendrá que valorar cuáles se ajustan más en la defensa de la independencia, la plasmación de un espacio horizontal de entidades, la optimización de los recursos en el marco del trabajo en red, en aras de mejorar la acción social y pública a favor de las personas refugiadas y/o desplazadas. Se valorará en primer lugar la conveniencia o no de que el Observatorio adopte la forma de un Consorcio de todas las partes arriba mencionadas.

IV.2.2.2. Funciones del Observatorio del Refugio

Con el pleno desarrollo, el Observatorio comprenderá las áreas que ilustra el siguiente diagrama de funciones. La fase de trabajo que se está desarrollando actualmente permitirá el inicio de la implementación de las siguientes áreas: 1) Sensibilización, 2) formación, 3) investigación, 4) red de circuitos de información y 5) centro de documentación. En una siguiente etapa se prevé la consolidación de las funciones ya iniciadas y el arranque de la implantación de las que siguen: 1) acción humanitaria y cooperación al desarrollo, 2) centro de recursos, 3) gestión interna, 4) plataforma de actores, 5) espacio del refugiado, 6) asesoramiento. Cabe además atender dos funciones transversales que deberán implementarse al mismo tiempo y que son: la creación del Observatorio Virtual del Refugio y la organización del Consorcio mediante el concurso de todas las entidades participantes, la redacción de unos estatutos y la creación de una incipiente oficina que servirá de embrión para el desarrollo del Observatorio en su totalidad.

DIAGRAMA DE FUNCIONES



IV.2.2.3. Organización, recursos y cronograma de organización

La comisión técnica será la encargada de invitar a las potenciales entidades componentes del Observatorio, establecerá también la normativa para la integración posterior de nuevas entidades, registrará el Observatorio y cumplirá con los preceptivos jurídicos necesarios para su conformación. Las entidades confeccionarán una propuesta de participación que incluirá una estimación de los recursos que pueden aportar al Observatorio y los cuantificarán en concepto de colaboración. Los recursos pueden ser materiales y/o humanos.

La idea embrionaria del Observatorio, tal como se visualiza en el siguiente diagrama, nace del plan de acción UNIMÓN liderado por la Universitat de València i el Comité Español de ACNUR, Comunitat Valenciana.

PLAN DE ACCIÓN UN-I-MÓN				
FASE I (ejecutada)	FASE II (ejecutada)	FASE III (en ejecución)	FASE IV (en ejecución)	FASE V (propuesta actual)
Exposiciones fotográficas	Estudio para la creación del Observatorio del Refugio	a) Creación del Observatorio del Refugio (página web) b) Estudio sobre estrategias metodológicas de sensibilización y educación en materia de refugiados y desplazados	a) Funcionamiento de la sede del Observatorio del Refugio b) Desarrollo del área del centro de documentación del Observatorio del Refugio	a) Estudio técnicas de evaluación b) Creación de la Red de circuitos de la Información
I Curso sobre la protección internacional de la población refugiada	II Curso sobre la protección internacional de la población refugiada	III Curso sobre la protección internacional de la población refugiada	IV Curso sobre la protección internacional de la población refugiada	V Curso sobre la protección internacional de la población refugiada
Ciclo de cine “El camino del exilio”	Obra de teatro “Con el bulto en la espalda”	Exposición fotográfica “Refugiados saharauis, ¿hasta cuándo?”	Presentación de la película “Sáhara no se vende” Degustación de productos saharauis en una jaima. Actuación musical saharai a cargo de Mariem Hassan	Exposición “Ancianos refugiados, fragilidad y sabiduría” Ciclo de sesiones informativas en espacio universitario
<i>Las actividades implementadas en las diferentes fases del plan de acción están interrelacionadas; se complementan entre sí; y, permiten abordar de manera multidisciplinar la problemática de la población refugiada y desplazada.</i>				

CONCLUSIONES

La concepción de la institución del asilo ha ido evolucionando a lo largo de la historia, adecuándose a los valores de las organizaciones político-sociales de cada período histórico. El derecho de asilo se reconoce en el siglo XX, regulándose aquellos supuestos en los que debe concederse protección a la población refugiada. En este sentido, cabe señalar que se han adoptado diferentes instrumentos jurídicos de carácter internacional, regional y nacional. A nivel internacional, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 es considerada como el cimiento sobre el que se ha configurado y perfeccionado el sistema de protección internacional de la población refugiada. A nivel regional, los instrumentos adoptados responden a las necesidades planteadas por el desplazamiento en dichos contextos; entre otros, cabe señalar que en la Unión Europea se sigue adoptando legislación en materia de asilo. El objetivo que se persigue es el de conformar el corpus normativo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). En todo caso, es fundamental destacar que los instrumentos adoptados deben respetar los fundamentos sobre los que se apoya el sistema internacional de protección de la población refugiada.

Así mismo, la protección de la población refugiada también se garantiza gracias al trabajo realizado por un elevado número de actores. En este sentido, cabe destacar la labor desarrollada por ACNUR, cuya tarea ha sido fundamental e imprescindible, ya que se ha adaptado a la realidad cambiante de los desplazamientos humanos. De igual forma, es necesario reconocer el trabajo realizado por los diferentes órganos, agencias y programas de las Naciones Unidas. Del mismo modo, es fundamental destacar la labor realizada, entre otros, por las organizaciones internacionales de carácter humanitario, los Estados, los tribunales, las ONG, los sindicatos, los medios de comunicación y la sociedad civil. La efectividad de su trabajo depende de la coordinación de sus acciones así como de la obtención de financiación. En este sentido, cabe recordar a los donantes y a los responsables políticos que, a pesar de las actuales dificultades económicas, las aportaciones y los estándares de protección no deben rebajarse bajo ningún concepto.

A pesar de que se han consolidado y perfeccionado diferentes mecanismos para proteger a la población refugiada – a través de la aprobación y el desarrollo de legislación así como del trabajo de numerosos actores -, actualmente se plantean varios desafíos. Sin lugar a dudas, una de las mayores preocupaciones es la de prevenir el éxodo de población. En este sentido, es necesario establecer sistemas de prevención para evitar y/o minimizar los desplazamientos causados por los conflictos armados, la violencia generalizada y la violación de Derechos Humanos así como los conocidos

como desplazamientos medioambientales. Otro de los desafíos es el de garantizar la protección específica de los denominados grupos vulnerables de refugiados y desplazados (mujeres, infancia, ancianos y personas con capacidades específicas). La protección y asistencia a dichos grupos debe adaptarse a las necesidades de las diferentes fases del desplazamiento (integración, reasentamiento y retorno). De igual forma, también cabe enumerar algunos de los retos más importantes: arraigar el concepto de soberanía responsable; dar una respuesta adecuada a las situaciones de afluencia masiva de población refugiada y/o desplazada; abordar los flujos mixtos de desplazamiento (migración-asilo); resolver las situaciones prolongadas de desplazamiento; y, seguir fortaleciendo la capacidad de recibir y proteger a los refugiados. Sin lugar a dudas, el camino recorrido en materia de protección de la población refugiada y desplazada es importante, pero es vital seguir avanzando, sin retroceder sobre los pasos ya dados, para alcanzar un objetivo: garantizar una vida digna a dicha población.

La ayuda a la población refugiada y/o desplazada, se fundamenta en actividades, recursos y estrategias de intervención específicamente dirigidas a este sector de la población. Los actores que en la Comunidad Valenciana ofrecen y sustentan estas funciones, establecen dos campos de acción diferenciados a la vez que complementarios: por una parte la ayuda implementada en los países de procedencia (a través de prevención, emergencia, acción humanitaria, post-emergencia, y cooperación al desarrollo); y por otra todas las acciones que se centran en la asistencia e integración en el país de recepción (a través de programas en materia de acogida, contextualización, integración, inserción , protección y sensibilización social).

El mapa de actores acredita la existencia de un número importante de organizaciones dedicadas a la población refugiada y/o desplazada. Las diversas tareas que se desarrollan en todo el proceso del refugio son atendidas por las distintas organizaciones, que según su grado de especialización en la materia, realizan acciones que van desde la atención a numerosos colectivos, entre los que se encuentran los refugiados y/o desplazados, hasta la dedicación exclusiva a un grupo específico o sector poblacional determinado.

Los actores evidencian una excelente disponibilidad a la ayuda, que se expresa en un incremento de sus funciones y en un intento de mejorar la logística de intervención. Sin embargo, puesto que el mapa de funciones es muy extenso hemos detectado la existencia de actividades que se complementan unas con las otras y que no necesariamente obedecen a un programa previo de coordinación. En la medida que ello sea fruto de un desconocimiento del mapa completo de funciones por parte de las entidades puede derivar a corto plazo en redundancias. En la mayoría de las ocasiones, esta circunstancia, obedece a criterios de financiación que vinculan la permanencia de determinados proyectos.

Entre los actores especializados se establece una intensa interacción. Sin embargo, la coordinación es mucho menor en aquellos actores que no centran sus objetivos

exclusivamente en la población refugiada y/o desplazada . Esto provoca una falta de información , y ello contribuye a su vez a la existencia de duplicidades, a la insuficiencia de recursos para abordar acciones que coordinadamente serían optimizadas y, en definitiva, a la falta de retroalimentación a partir de las diferentes experiencias en este campo de acción.

La difusión en la población general de los recursos y procesos es deficiente, y en consecuencia, se propone mejorar los canales, formatos y metodologías de difusión, sensibilización y educación. La creación de una plataforma común ofrecerá la posibilidad de reflexión, debate, análisis, formación e investigación , y ello propiciará además espacios y cauces de participación en beneficio de la población refugiada y/o desplazada.

Las entidades generalmente no distinguen entre inmigrantes y demandantes de asilo en las fases de acogida. Esta es una distinción, afirman, de trato jurídico que no necesariamente se adecua a la realidad de las situaciones. Sin embargo, la escasez de recursos hace que se tienda a la especialización. Así, aunque se comparten funciones específicas en diferentes áreas de inserción, los recursos se organizan en dos vías separadas (refugiados versus inmigrantes), con poca interacción entre ellas.

Generalmente, la demanda de asilo encuentra todavía demasiadas barreras y tanto el número de concesiones de asilo como las demandas disminuyen cada año. Además, algunos grupos muy vulnerables y en riesgo de exclusión como son los menores no acompañados tienen vías de entrada específicas que los invisibilizan y que en consecuencia los hace más vulnerables. Una vez en nuestro país, la situación de los menores de edad avanzada es especialmente delicada por el vacío jurídico existente. Por otro lado, en muchos casos se crea una fuerte dependencia entre los solicitantes de asilo y los recursos públicos por lo que cabe optar por modelos de empoderamiento.

El contraste entre, de un lado, el asilo que comporta un reconocimiento de derechos para el beneficiario y una serie de obligaciones para el Estado, y de otro lado la vía de extranjería (derechos civiles más restrictivos sobre todo entre inmigrantes con situación de irregularidad documental) y poco coste para el erario público. Esto podría estar detrás del escaso éxito en las demandas de refugio y asilo y del hecho de que la vía de la inmigración sin papeles constituye una vía de entrada más fácil para personas que aún teniendo los perfiles de potencial solicitante de asilo acaban por renunciar a un reconocimiento jurídico difícil, lento, y con muy pocas garantías de éxito.

En lo que concierne al marco regulador existen importantes inconsistencias jurídico-administrativas. Señalamos 1) falta de claridad en el itinerario de apoyo a los menores no acompañados; 2) invisibilización de los refugiados de hecho y, en consecuencia, abandono de toda responsabilidad por parte del estado; i finalmente 3) el hecho de que inmigración y asilo siguen dos vías jurídicas paralelas sin conexión o puntos de encuentro. Por lo que se refiere al juego de las instituciones, se detecta una fragmentación en la distribución de competencias (extranjería, asilo político, servicios

sociales, protección del menor, etc.) entre los diferentes niveles de la administración y la falta de colaboración o coordinación entre ellas. Esta problemática es alimentada también por la confrontación entre administraciones que están gobernadas por distintos partidos políticos, y ello crea conflicto, rompe puentes de diálogo, desconcierta y fragmenta el apoyo al refugiado, y además genera confusión.

Existe una mínima coordinación entre entidades que concierne algunos programas y redes de trabajo. Algunas se han avanzado en la creación de centros de recursos como bolsas de trabajo o como la mesa de alojamiento. Otras se benefician de una cooperación muy fluida y trabajan codo a codo con la administración central y con las instituciones públicas que participan en la gestión del asilo, mientras que otras no son reconocidas como actores al mismo nivel. En la coordinación entre entidades y administración las divergencias tanto ideológicas como de formas de trabajar no constituyen limitaciones importantes. El desconocimiento del mapa de actores y de las funciones sí que es, sin embargo, un obstáculo importante junto con el desconocimiento del itinerario del asilo y de la legislación (multiplicidad de situaciones, vías, tiempos). etc. Pero se insiste en que allá donde hay escasa cooperación, la capacidad de ofrecer recursos se ve muy mermada y éstos se utilizan mal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2010): *Protección de los refugiados en el derecho internacional. Consultas globales sobre protección internacional*, Barcelona, Icaria.
- ACNUR (2009): *Asylum levels and trends in industrialized countries*.
- ACNUR (2008): *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*.
- ACNUR (2008): *UNHCR Statistical Yearbook 2008*.
- ACNUR (2006): *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, Icaria.
- BOUTROUNE, J. y otros (2000): *La situación de los Refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria.
- CEAR (2009): *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2009*, Madrid.
- DÍEZ DE VELASCO, M. (2006): *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.
- FERNÁNDEZ ARRIBAS, G. (2007): *Asilo y refugio en la Unión Europea*, Granada, Comares.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (2002): *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- GORTÁZAR ROTAECHE, C. J. (1997): *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*, Madrid, Dykinson.
- IASC (2006): *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*.
- MANGAS, A. y otros (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- MUÑOZ AUNIÓN, A. (2006): *La política común europea del Derecho de asilo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ODHIAMBO-ABUYA, E. (2003): *Refugees and Internally Displaced Persons: Examining Overlapping Institutional Mandates of the ICRC and the UN High Commissioner For Refugees*, Singapore Journal of International and Comparative Law, N. 7.
- PHUONG, C. (2000): *Internally Displaced Persons and Refugees: Conceptual Differences and Similarities*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 18, N. 2.
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*.

WEBS CONSULTADAS:

Instrumentos internacionales sobre refugiados, apátridas y desplazados internos

Refugiados

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>

Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (1951)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5552>

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0004>

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1270>

Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial (1967)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0009>

Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>

Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas (1994)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0012>

Declaración de Tlatelolco sobre acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe (1999)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0010>

Declaración de Río de Janeiro sobre la institución del Refugio (2000)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0011>

Declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos (2000)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2431>

Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3016>

Estados parte de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el Protocolo de 1967

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0506>

Estados de América y el Caribe que han ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967. Orden alfabético

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3283>

Estados de América y el Caribe que han ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967. Orden cronológico

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3284>

Cuadro Comparativo de los Estados Americanos sobre los principales instrumentos para la protección de refugiados y Apátridas

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7063>

Apátridas

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0006>

Convención para reducir los casos de Apátridas (1961)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0006>

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1278>

Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5034>

Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apátrida en lo Porvenir

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5035>

Cuadro Comparativo de los Estados Americanos sobre los principales instrumentos para la protección de refugiados y Apátridas

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7063>

Resolución N° 63/148. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2009)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7011>

Resolución 61/137. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4828>

Resolución N° 53/125. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1999)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0684>

Resolución N°31/36. Cuestión de la creación, de acuerdo con la Convención para reducir los casos de Apátrida, de un organismo al que puedan acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a dicha Convención (1976)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1783>

Resolución N°3274(XXIX). Cuestión de la creación, de acuerdo con la Convención para reducir los casos de Apátrida, de un organismo al que puedan acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a dicha Convención (1974)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0203>

Desplazados internos

Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África. Convención de Kampala (2009)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7698>

Principios rectores de los desplazamientos internos (adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>

Resolución N° 63/148. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2009)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7011>

Resolución 61/137. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4828>

Resolución N° 53/125. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1999)

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0684>

Otros Instrumentos internacionales

Instrumentos internacionales sobre refugiados, apátridas y desplazados internos

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=16>

Instrumentos universales de derechos humanos

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=18>

Instrumentos de las Américas sobre derechos humanos

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=20>

Convenciones latinoamericanas sobre asilo

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=658>

Instrumentos africanos

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1052>

Instrumentos europeos

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=730>

Instrumentos de Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos Adicionales)

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=272>

Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1051>

Estado de las ratificaciones por país de los principales instrumentos internacionales

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1080>

Estado de las ratificaciones de los principales instrumentos internacionales (por tratado)

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=1085>

SIGLAS

A

ACDH: Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

ACCEM: Asociación Comisión Católica Española de Migración.

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

ACNUR-CV: Comité Español de ACNUR-Comunidad Valenciana.

ATELIER: Asociación de Técnicos Especialistas en Investigaciones y Estudios sobre la Realidad Latinoamericana.

AVAR: Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado.

C

CAHE: Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunidad Valenciana.

CAI: Centro de Apoyo a la Inmigración.

CAR: Centro de Acogida de Refugiados.

CCOO: Comisiones Obreras.

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIJ: Corte Internacional de Justicia.

CINI: Centro de Internamiento de Inmigrantes.

CRE: Cruz Roja Española.

D

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIH: Derecho Internacional Humanitario.

DIR: Derecho Internacional de los Refugiados.

E

EACNUR: Comité Español de ACNUR.

ECHR: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

ECRE: Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados

F

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FVMP: Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

I

IASC: Comité Permanente Inter-agencias de la ONU.

ICAV: Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

M

MPDL: Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad.

O

OAR: Oficina de Asilo y Refugio.

OCAH: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organización no gubernamental.

OOPS: Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

P

PMA: Programa Mundial de Alimentos.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

S

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

SERVEF: Servicio Valenciano de Ocupación y Formación.

STCH: Save the Children

U

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UGT: Unión General de Trabajadores

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNIFEM: Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNFPA: Fondo de población de las Naciones Unidas

UNHABITAT: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos

UNRWA: Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos

W

WCRWC: Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados