

PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y VÍAS LEGALES Y SEGURAS EN PAÍSES DE TRÁNSITO: LÍBANO, JORDANIA Y TURQUÍA DOCUMENTO DE CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

CEA(R)

Comisión Española
de Ayuda al Refugiado

Este documento ha sido elaborado por el Área de Incidencia de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del proyecto “Observatorio del derecho de asilo, las migraciones forzadas y las fronteras”, financiado por la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional y Desarrollo (AEXCID).

Año y lugar de edición: 2020, Madrid



La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1979, de acción voluntaria, humanitaria, independiente y plural. Nuestro objetivo es el de trabajar junto a la ciudadanía por la defensa del derecho de asilo. Nuestra misión: defender y promover los derechos humanos y el desarrollo integral de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas y migrantes en situación de vulnerabilidad y/o en riesgo de exclusión social. Nuestro enfoque de trabajo es integral: acogida temporal, atención jurídica, atención psicológica y social, formación y empleo, e incidencia y participación social.

1. Introducción

Líbano, Jordania y Turquía, aglutinan a unos **6,5 millones de personas con necesidad de protección internacional** (un 22% de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en el mundo). Líbano y Jordania son el primer y segundo país, respectivamente, con mayor número de personas refugiadas por habitante, mientras que Turquía, que es el tercero, también es el país que más personas refugiadas alberga en su territorio en números absolutos. Muchas de ellas, especialmente en Turquía, se encuentran en tránsito hacia Europa.

Debido a su situación geográfica, haciendo frontera con Siria, la principal nacionalidad de las personas que se encuentran en estos tres países es la siria, como consecuencia del conflicto que ha asolado el país durante más de ocho años; si bien también hay un número elevado de personas de nacionalidad iraquí, afgana, iraní, somalí o eritrea, entre otras, con necesidad de protección internacional. La acogida de este elevado número de personas de orígenes diversos supone un importante desafío para estos países, que enfrentan significativos retos económicos y sociales. De ahí que, desde los respectivos gobiernos, se haya pedido insistentemente la colaboración de la comunidad internacional y la implicación de la Unión Europea y sus Estados miembro en el reparto y asunción de responsabilidades.

En este contexto, estos tres países de tránsito a Europa son, junto a Uganda, Irán y Etiopía, **los países del mundo donde más personas refugiadas con necesidad de reasentamiento se identifican y los principales desde los que se realizan reasentamientos en destinos europeos, incluyendo España**. En este sentido, es interesante señalar que la planificación multianual del ACNUR realizada para 2019² proyectaba la necesidad de reasentamiento en más de 600.000 personas refugiadas o solicitantes de protección internacional en los tres países³: 420.000 en Turquía, 113.000 en Líbano y 72.080 en Jordania

Además de los programas de reasentamiento, como veremos a continuación, en estos países también se han puesto en marcha otras vías legales y seguras para que muchas personas con necesidad de protección internacional puedan llegar a territorio europeo sin necesidad de jugarse la vida en el intento.

Ni **Líbano** ni **Jordania** son países signatarios de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y, aunque el ACNUR trabaja en ellos desde hace años a través de memorandos de entendimiento firmados con los respectivos gobiernos, **no cuentan con un sistema de asilo que garantice protección internacional a las personas que la necesitan**. Aun con ello, los gobiernos de ambos países, contando con el apoyo de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, se han mostrado comprometidos con la acogida de las personas que han buscado refugio.

Turquía, por su parte, es país signatario de la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951 y ha puesto en marcha un sistema de asilo que se hace eco de las directivas de la Unión Europea. Sin embargo, mantiene la limitación geográfica que establecía la Convención y la incorpora a su Ley de Extranjería y Protección Internacional. Pese a ello, hay que destacar que también con el apoyo de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, Turquía se ha hecho cargo

¹ Además, miles de personas de origen palestino se concentran en asentamientos formales e informales en ambos países en condiciones muy precarias. Esta situación les impide llevar una vida digna y ejercer sus derechos. Es importante señalar que estas personas no tienen acceso a soluciones duraderas como el reasentamiento.

² UNHCR (2018): *UNHCR Projected Global Resettlement Needs*: <https://bit.ly/2umttND>.

³ Cifra que representa un 43% del total de los 1,4 millones de personas a escala global en dicha situación.

de la acogida de los casi 4 millones de personas con necesidad de protección internacional que se encuentran actualmente en su territorio.

Pese a lo expuesto anteriormente, cerca del 70% de las personas sirias refugiadas en la región continúa viviendo en la pobreza a comienzos de 2020, persistiendo elevados índices de desempleo y falta de acceso a algunos servicios básicos, como la educación⁴. En este contexto, el Plan Regional de Refugiados y Resiliencia, liderado por el ACNUR y el PNUD, considera que diversos riesgos relacionados con la protección, como el matrimonio infantil, la violencia sexual y de género, la explotación y el trabajo infantil, son susceptibles de empeorar en los próximos años.

2. Principales retos en materia de protección

Dificultades para acceder a la protección internacional en Líbano y Jordania

Tanto en Líbano como en Jordania, el registro de las personas con necesidad de protección internacional y la concesión de la misma dependen del ACNUR. A pesar de que esta Organización cuenta con distintas oficinas a lo largo del país y, en el caso de Jordania, gestiona dos campos, el desconocimiento de la posibilidad de solicitar protección entre gran parte de la población con necesidad de ella y la falta de medios para acudir a los centros de registro, hace que muchas personas no puedan registrarse como solicitantes o renovar sus documentos. Además, en Líbano permanece suspendido el registro oficial de las personas de origen sirio, a petición del Gobierno, desde mediados de 2015, lo que también dificulta a muchas de las personas que llegaron posteriormente al país, el acceso a vías legales y seguras para llegar a otros donde puedan ser protegidas.

Carencia de recursos de acogida específicos para atender las necesidades especiales

Las mujeres, los niños y las niñas, las personas LGTBIQ+ y las personas con algún tipo de diversidad funcional, son aquellas que en mayor situación de vulnerabilidad se encuentran en estos países. Uno de los principales retos comunes en materia de protección es la carencia de recursos de acogida específicos para atender las necesidades especiales de estos grupos de población, especialmente de las personas LGTBIQ+ y los niños y las niñas con diversidad funcional. Pese a que existen algunas organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención a estos grupos, los recursos públicos disponibles en los tres países son muy limitados, lo que da lugar a que su situación de vulnerabilidad aumente.

Dificultad para generar ingresos estables y dependencia de la ayuda humanitaria

El acceso al mercado laboral por parte de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en estos tres países está sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos, que van desde la solicitud de un permiso de empleo hasta el respeto de los vetos a la hora de optar a determinados empleos, pasando por el cumplimiento de cuotas de participación en las empresas, en el caso de Turquía. En los tres países, las restricciones a la libre circulación y la percepción social negativa de las personas refugiadas son barreras adicionales que dificultan el acceso a oportunidades económicas.

⁴ 3RP Regional Refugee & Resilience Plan in Response to the Syria Crisis: Regional Strategic Overview 2020-2021, pág. 6: <http://www.3rpsyriacrisis.org/>.

Además, la economía sumergida ocupa a un porcentaje muy alto de la población, especialmente en Turquía, lo que incrementa las posibilidades de que las oportunidades laborales para las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas se den mayoritariamente en este ámbito, donde se encuentran expuestas al abuso y la explotación.

Esta realidad, unida a las circunstancias de cada persona y familia, hace que la población solicitante de protección internacional y refugiada en estos países (particularmente en Líbano, donde la tasa de pobreza es más alta) dependa de la ayuda humanitaria y de la asistencia recibida por parte de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil, cuyos fondos dependen, en última instancia, del exterior. En muchas ocasiones, esto da lugar a una situación de diferenciación con la población autóctona sin recursos, que lo vive como una discriminación que provoca rechazo.

Insuficiencia de fondos para atender a todas las personas en situación de vulnerabilidad

Una realidad común en estos países es el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentran las personas con necesidad de protección internacional de nacionalidad distinta a la siria. La inmensa mayoría de los recursos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, se concentran en las personas sirias que se han visto en la necesidad de huir de sus hogares y buscar refugio. Si bien es cierto que la población siria constituye el grupo más numeroso, la escasez de fondos y la consecuente necesidad de priorizar la inversión de éstos por parte de los distintos organismos de ayuda humanitaria que operan en el país, hace que personas de otras nacionalidades queden desatendidas. Esto lleva a que, en numerosas ocasiones, el acceso y la distribución de la ayuda se encuentre más ligado a la nacionalidad que a estrictos criterios de vulnerabilidad. De ahí la necesidad de más fondos destinados a la atención de las personas de otras nacionalidades.

Falta de acceso a la vivienda privada en condiciones dignas

En Jordania existen tres campos oficiales en los que vive el 16% de la población refugiada con todas sus necesidades básicas cubiertas. En Turquía, tan solo un 2% de la población reside en campos, en este caso reconocidos por sus buenos estándares de acogida. Y, en Líbano, los únicos campos oficiales que existen son los de las personas palestinas, que, en realidad, son asentamientos.

En este contexto, otro de los principales retos en materia de protección en los tres países es el acceso a la vivienda privada en condiciones dignas. Como consecuencia del bajo nivel de recursos y de las dificultades para generar ingresos suficientes participando en el mercado de trabajo, muchas de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, dependientes de la ayuda humanitaria, se ven obligadas a buscar alojamientos compartidos con otras familias, especialmente en grandes ciudades como Beirut (Líbano), Amán (Jordania), y Estambul o Gaziantep (Turquía). Estos alojamientos suelen ser de baja calidad y en ellos se generan condiciones de hacinamiento que afectan sobremanera a las familias, muy especialmente a los niños y las niñas.

Además, en el caso de Líbano, dado que está prohibida la residencia permanente de las personas extranjeras (entre ellas las refugiadas), los alojamientos disponibles para estas se limitan a aquellos de ámbito informal y no estable: chabolas, edificios en construcción, garajes, etc., sin servicios como electricidad o agua. De lo contrario, se ven expuestas al desahucio y la destrucción de la vivienda.

3. Soluciones duraderas

3.1. Integración local

Una de las soluciones duraderas a la situación de desplazamiento forzoso es la integración local. No obstante, en el conjunto de estos países **la integración local no es una realidad viable**. Líbano la rechaza de lleno, así como la idea de erigirse como país de asilo; el Gobierno jordano no la considera como una opción a largo plazo; y en Turquía solo se perfila como una opción plausible para personas de origen europeo que obtengan protección internacional en el país.

3.2. Retorno voluntario

Otra de las soluciones duraderas posibles es el **retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad**. Sin embargo, la mayoría de los países de origen de las personas refugiadas en estos tres países de tránsito, se encuentran en situación de conflicto abierto o latente, además de producirse en ellos graves vulneraciones de los derechos humanos. Pese a que el Gobierno libanés ha colocado en el centro de su política “el retorno seguro” como la solución para las personas desplazadas como consecuencia del conflicto sirio, que el Gobierno jordano apoya programas de retorno voluntario, y que el turco tiene en marcha un plan para crear una “zona segura” en el norte de Siria para que sus nacionales puedan retornar, la situación de seguridad en la vecina Siria es inestable y, de acuerdo con diversas organizaciones internacionales (entre ellas el ACNUR), **no existe información suficiente, ni posibilidad de monitorización en el país que permitan garantizar la situación de seguridad de las personas retornadas**.

3.3. Reasentamiento

La tercera de las soluciones duraderas es el **reasentamiento en un tercer país**. Desde Turquía, Líbano y Jordania se lleva a cabo una gran parte de los reasentamientos que tienen lugar en el mundo, especialmente en países de destino de la Unión Europea y Norteamérica. Entre 2015 y 2019, 156.231 personas han sido reasentadas desde estos tres países (aproximadamente el 40% del total de personas reasentadas en el mundo en dicho periodo).

El ACNUR es el organismo encargado del proceso en los tres países, apoyado principalmente por la OIM en la preparación de los viajes a los países de destino. En el caso de Turquía, a diferencia del resto, la Dirección General de Gestión de Migraciones (Ministerio de Interior) también participa en la identificación de los casos susceptibles de reasentamiento. Asimismo, la EASO coordina un proyecto piloto denominado “Centro de Apoyo al Reasentamiento”, ubicado en Estambul, que tiene como finalidad la facilitación de los procesos de reasentamiento en países europeos apoyando la logística de las misiones de selección y la preparación y orientación previas a los viajes a los países de destino.

Esquema básico del proceso de reasentamiento



Reasentamiento en España

Entre 2015 y 2019, España ha reasentado a un total de 832 personas refugiadas desde Turquía (57 en 2016, 362 en 2017, 17 en 2018 y 396 en 2019), 506 desde Jordania (92 en 2015 y 414 en 2019), y 998 desde Líbano (231 en 2016, 704 en 2017 y 63 en 2018).

3.3.1 Principales retos

Es importante destacar el **alto grado de responsabilidad de los Gobiernos de los países de destino**, tanto porque de ellos dependen las oportunidades de reasentamiento existentes, en función del número de plazas que ofrecen y los requisitos individuales que establecen (los cuales pueden favorecer a algunos perfiles y desfavorecer a otros), como por la diligencia con la que participen en la aprobación de los casos seleccionados. Así, uno de los principales retos identificados en los tres países en el proceso de reasentamiento se encuentra en los retrasos por parte de los países de destino en la adopción de una decisión final, que deja a muchas personas en una espera incierta. Es importante señalar que, de acuerdo con los protocolos del ACNUR, una vez el proceso de solicitud ha sido activado, estas personas no pueden ser derivadas a otras plazas en otros países. Tal es el caso de uno de los principales destinos tradicionales de reasentamiento: Estados Unidos, país que además de haber reducido significativamente las plazas de sus programas, mantiene paralizados los expedientes de muchas personas con necesidad de protección internacional que se encuentran a la espera de una decisión desde 2016 en estos tres países, bloqueando su participación en otros posibles procesos de reasentamiento.

Otro de los retos a abordar es la escasez de **oportunidades de reasentamiento** en relación a las cifras de personas que han buscado refugio en estos países de tránsito, debido al reducido

número de plazas ofrecidas por los países de destino. Durante 2019, 24.418 personas de las 42.000 proyectadas por el ACNUR como objetivo en su planificación plurianual, fueron efectivamente reasentadas en terceros países. Dichas cifras se tradujeron en 5.501 sobre 10.000 en Jordania, 8.359 sobre 12.000 en Líbano y 10.558 sobre 20.000 en Turquía. De acuerdo con los últimos datos del ACNUR, tan solo se cubrió un 4,5% de las necesidades de reasentamiento a nivel mundial. De hecho, las oportunidades de reasentamiento no alcanzan más que al 0,5% de la población refugiada, frente al 10% estipulado por el ACNUR como objetivo óptimo en la región, habida cuenta del elevado número de personas en situación de especial vulnerabilidad.

Por otra parte, hay que poner de manifiesto la **escasez de plazas para personas de nacionalidad diferente a la siria**. Muchos de los países de destino, especialmente en el contexto europeo, han establecido exigencias o preferencias en sus programas de reasentamiento, que restringen sus plazas a una sola nacionalidad (la siria), obviando las necesidades de protección internacional de otras muchas que se encuentran atrapadas en estos tres países de tránsito.

En línea con este último aspecto, hay que indicar también la necesidad de que los países de destino amplíen sus programas de reasentamiento a **personas refugiadas por otras realidades** distintas a la huida por conflicto armado. Entre esas otras realidades se encuentran las del colectivo LGTBIQ+, cuya situación es de gran vulnerabilidad en estos tres países de tránsito.

A estos retos se suma otro destacable que es la mejora de la información general sobre los programas de reasentamiento y su funcionamiento entre la población potencialmente beneficiaria. De acuerdo con las misiones de observación llevadas a cabo por CEAR en estos tres países, buena parte de las personas nacionales de Siria (especialmente mujeres), muestran **cierta resistencia inicial a los programas de reasentamiento u otros programas de admisión humanitaria**, prefiriendo permanecer en los países en los que se encuentran a pesar de vivir circunstancias críticas. Esto es debido a una serie de factores, entre los que, además de la cercanía con Siria y la esperanza de poder regresar a ella a medio plazo, destacan el miedo a la separación del núcleo familiar y al choque cultural en los países de destino, y la falta de información suficiente sobre los programas.

El caso de España

En el caso de España como país de destino, es importante señalar que, en varias ocasiones el cupo anual de plazas de reasentamiento aprobadas por el Gobierno no ha sido cubierto. A partir del trabajo de campo realizado por CEAR en los tres países, se ha podido llegar a la conclusión de que una de las piezas que fallan en el proceso es también la de la información. La información que reciben las personas candidatas al reasentamiento en nuestro país a menudo es poca e insuficiente, de acuerdo con las propias personas candidatas. Estas obtienen más información a través de canales informales, especialmente de personas de su misma nacionalidad que ya se encuentran en España, y esta no siempre es veraz y fidedigna. Dicha información hace referencia a algunos aspectos como la concesión de protección subsidiaria, que implica la espera de 10 años para obtener un pasaporte que les permita visitar a sus familiares; el alojamiento en centros de acogida colectivos, donde existen espacios comunes que han de compartir con personas desconocidas y de distinto origen; el alto nivel de desempleo, las dificultades de acceso al trabajo y la necesidad de la incorporación de la mujer al mercado laboral para poder sostener la economía familiar; los colegios mixtos, etc.

3.4. Otras vías complementarias de protección

Las vías de protección complementarias a los programas de reasentamiento puestas en marcha hasta ahora en estos tres países, pese a ser diversas, son muy incipientes y apenas alcanzan unos pocos miles de personas. Entre ellas hay que destacar los programas canadienses y australianos de **patrocinio privado y comunitario**, especialmente para las personas de origen sirio en Turquía, y los programas de **reunificación familiar**, como el canalizado por el consulado alemán en Turquía y Líbano.

Por otra parte, es importante señalar la puesta en marcha de **corredores humanitarios** (una combinación de reasentamiento con visado humanitario y patrocinio comunitario) con distintos países europeos. Entre ellos destaca Italia, con varios corredores humanitarios activos con Líbano y Turquía, a cargo de la comunidad de San Egidio y de Cáritas, con apoyo de otras organizaciones religiosas. Debido al éxito obtenido por el primer corredor humanitario establecido entre Líbano e Italia en 2015, se han puesto en marcha otros en Francia y Bélgica.

En último lugar, los **programas de movilidad laboral**, como la iniciativa estadounidense *Talent Beyond Boundaries*, que pone en contacto a personas refugiadas en Líbano y Jordania con empleadores de Australia y Canadá, o el proyecto neozelandés *Community Organisation Refugee Sponsorship*, y los **programas que facilitan visados de estudios y formación**, como los existentes con países como Alemania, Francia, Estados Unidos, Japón o República Checa, también presentan soluciones a la situación de desplazamiento de muchas personas.

Todos estos proyectos pueden servir como inspiración al Gobierno español y a otros gobiernos europeos de cara a explorar nuevas vías complementarias de acceso legal y seguro para las numerosas personas con necesidad de protección internacional que se encuentran en los países de tránsito hacia la Unión Europea.

4. Propuestas dirigidas al Gobierno español

- Otorgar estatuto de refugiadas (en lugar de protección subsidiaria) a las personas reasentadas.
- Aumento de las plazas anuales para la llegada de personas a través de reasentamiento y compromiso con un programa de cuota obligatoria y progresiva.
- Continuar con la apertura de los programas de reasentamiento a otras nacionalidades con necesidad de protección, así como a realidades diversas, entre las que se incluye el colectivo LGTBIQ+, altamente expuesto a la vulneración de sus derechos en el contexto de estos países de tránsito.
- Mejora de la información sobre la acogida, los servicios y la inclusión en nuestro país durante el proceso de reasentamiento. Para ello, es necesaria la incorporación de las ONG especializadas que participan en la acogida de las personas refugiadas una vez en España, en las misiones de selección realizadas por el Gobierno español, con el fin de asegurar la calidad de la información ofrecida a las personas candidatas en todas las fases del proceso.

- A fin de mejorar la agilidad del proceso de reasentamiento desde Turquía, canalizar los reasentamientos de las personas refugiadas en este país a través del “Centro de Apoyo al Reasentamiento” coordinado por la EASO, a partir del próximo año, si durante el presente se demuestra la eficiencia del proyecto piloto y este acaba por consolidarse.
- Explorar iniciativas complementaria y diseñar programas propios de vías legales y seguras que contribuyan a cumplir con la responsabilidad hacia las personas refugiadas y con necesidad de protección en países de tránsito, como pueden ser el visado humanitario, en línea con la iniciativa legislativa aprobada por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo en diciembre de 2018, y la activación de la posibilidad contemplada en el artículo 38 de nuestra ley de asilo para que las personas con necesidad de protección internacional puedan solicitarla en nuestras Embajadas y Consulados en el exterior.
- Flexibilizar los requisitos y reducir los tiempos de aprobación en los programas de reagrupación familiar desde estos países, como vía complementaria de acceso legal y seguro a España para los familiares de las personas refugiadas que ya se encuentran en nuestro país.

Compromisos de reasentamiento en España y personas reasentadas anualmente

	Programa Nacional de Reasentamiento (PNR)	
	Nº de plazas aprobadas	Nº de personas reasentadas
PNR 2017	1.000	821
PNR 2018	1.200	9*
PNR 2019	1.200	Se espera la ejecución a lo largo de 2020

**Se espera completar la ejecución del programa durante el primer semestre de 2020.*

Desglose del PNR 2017

País de asilo	Nº de personas	Nacionalidad(es)
Turquía	396	317 Siria - 77 Iraní
Jordania	414	Siria
Israel	11	9 Siria - 2 Otras*

**Es de suponer que estas personas, cuya nacionalidad no es precisada por el ACNUR, sean de origen palestino.*

Para saber más, visita: <http://entierradenadie.org/>

