



CONVIVE – FUNDACIÓN CEPAIM Y RED ACOGE

Aportación Conjunta para el Examen Periódico Universal a España en materia de reconocimiento y protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 49º periodo de sesiones de abril-mayo 2025

Septiembre, 2024

PRESENTACIÓN

1. **Fundación Cepaim:** Organización independiente, cohesionada y sostenible que tiene como objetivo promover un modelo de sociedad inclusiva e intercultural que facilite el acceso pleno a los derechos de ciudadanía de las personas más vulnerables y, de forma especial, de las personas migrantes, desarrollando políticas de lucha contra cualquier forma de exclusión social y colaborando en el desarrollo de los territorios locales y de los países de origen de las personas migrantes. Desarrolla sus actividades en las áreas de acogida y protección internacional; empleo y formación; cultura emprendedora; intervención con jóvenes y familias; cooperación al desarrollo y codesarrollo; desarrollo rural; igualdad y no discriminación; interculturalidad y desarrollo comunitario; y vivienda.
Página web: <https://www.cepaim.org>
Correo: incidencia@cepaim.org
2. **Red Acoge:** Federación de entidades sociales especializadas en el acompañamiento, integración y defensa de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en España que promueve la construcción de una sociedad diversa e intercultural en la que todas las personas tengan los mismos derechos con independencia de su condición migratoria. Red Acoge, constituida en 1991, cuenta con 19 organizaciones federadas presentes en 10 comunidades autónomas.
Página web: <https://redacoge.org/>
Correo: acoge@redacoge.org

DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES.

I. RATIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

(Recomendaciones 150.2 y 150.3)

3. España no es Estado parte de la Convención. La delegación española consideró innecesaria la adhesión, porque “la Constitución y la legislación españolas garantizaban los derechos de los migrantes” y “España seguía la posición de la Unión Europea a este respecto”, esto es, la de no adhesión de sus Estados miembros.
4. Sin embargo, es necesario resaltar que los derechos de las personas trabajadoras migrantes “no por ser coincidentes con los reconocidos en otros instrumentos (...) pueden considerarse garantizados”, y que la ratificación derivaría en la existencia de un “nuevo órgano de vigilancia, facilitando la transparencia y el buen ejemplo”.
5. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
 - Ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

II. ACCESO A LA JUSTICIA

(Recomendación 150.248)

6. El acceso a la justicia continúa siendo un obstáculo para el colectivo de personas migrantes en situación administrativa irregular que son víctimas de delitos, dado el temor a que se les incoen procedimientos sancionadores y/o de expulsión como consecuencia de su estatuto migratorio.

Es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX) y su reglamento los que disponen de un procedimiento sancionador y/o de expulsión de las personas en situación administrativa irregular (art. 57 y ss LOEX) sin considerar las garantías en el acceso a la justicia recogidas en la normativa internacional y comunitaria. La LOEX no se ha modificado ni siquiera por la sanción de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito¹, prevaleciendo el derecho administrativo sobre el penal, lo que carece de toda lógica jurídica y coloca a la víctima de delitos en una situación de absoluta indefensión y vulnerabilidad.

7. Ante la falta de garantías, el Defensor del Pueblo ha dictado varias recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad para que no se incoen expedientes sancionadores de expulsión a personas extranjeras en situación irregular que acuden a las comisarías de policía a denunciar delitos, que han sido rechazadas reiteradamente por el Ministerio del Interior.
8. Además, encontramos graves deficiencias en las garantías del procedimiento, como agentes clave que prestan mala información a las víctimas acerca de los derechos que les asisten o actitudes policiales inadecuadas y falta de protocolos claros entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para priorizar la asistencia y protección de las víctimas por encima de cualquier otro elemento.
9. La consecuencia es altos índices de infra denuncia y de impunidad. El informe sobre la Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación racial o étnica (CEDRE) publicado en 2022 señala que sigue existiendo un importante problema de infradenuncia y que *“cuando se trata de víctimas de discriminación extranjeras en situación administrativa irregular, una barrera importante es el miedo a que la denuncia pueda hacer evidente su situación y originar la apertura de un expediente de expulsión”*.¹

10. Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:

- Promover las reformas legislativas necesarias para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva de todas las personas con independencia de su situación administrativa, garantizando que las personas extranjeras en situación irregular que

¹ Memoria anual de resultados 2022. Servicio para la Asistencia y Orientación a Víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE). https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/memoria_anual_2022_cedre.pdf

son presuntas víctimas de un delito puedan formular denuncia, sin que se les incoe por esta causa un procedimiento de expulsión.

III. IDENTIFICACIONES POLICIALES POR PERFIL ÉTNICO

(Recomendación 150.41, 150.49, 150.50, 150.51)

11. Las identificaciones policiales por perfil racial son una práctica discriminatoria y estigmatizante que persiste en España, habiendo sido considerada como «endémica» por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de NNUU tras su visita a España en 2018.
12. A pesar de las múltiples advertencias de organismos internacionales de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos de NNUU en 2015, o la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia de 2018, la Ley sigue sin contemplar la prohibición expresa de este tipo de identificaciones.
13. Esta situación, unida a la ausencia de pautas claras que determinen cuándo concurren causas suficientes para realizar una identificación policial provoca una gran arbitrariedad. Para mayor preocupación, estas identificaciones son un mecanismo para efectuar deportaciones expés con una merma en las garantías judiciales de las personas deportadas y una práctica limitadora al derecho de libertad ambulatoria.
14. Tanto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana (art.16) como en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (art.18), no se prohíbe expresamente las paradas por perfil racial y tan solo se hace referencia a la "proporcionalidad" o a la recomendación de "evitar" este tipo de actuaciones.
15. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
 - Prohibir expresamente en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de la seguridad ciudadana y en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación el uso de perfiles raciales.
 - Definir claramente las circunstancias que pueden ser consideradas como sospecha razonable por los agentes policiales antes de proceder a un control y establecer un organismo independiente de supervisión de las actuaciones policiales, con facultad para recibir quejas y tramitarlas.
 - Elaborar un estudio integral de las paradas, registros e identificaciones en España de personas por su origen étnico o racial en relación con las estadísticas tanto poblacionales como delictuales.

IV. SOBRE LA LEY INTEGRAL PARA LA IGUALDAD DE TRATO Y LA NO DISCRIMINACIÓN

(Recomendación 150.24)

16. En julio de 2022 fue aprobada la Ley integral para la Igualdad de trato y la no discriminación. La norma supone un avance en la lucha contra la discriminación y en el cumplimiento del principio de igualdad de forma amplia e integral, en consonancia con los estándares internacionales y europeos².
17. Sin embargo, las entidades sociales que han empujado esta legislación consideran que esta norma carece de medidas que aborden cuestiones como la accesibilidad, la protección de la infancia, el diálogo con la sociedad y la formación de agentes clave en la lucha contra la discriminación³. La protección efectiva a las víctimas y el régimen sancionador tiene vacíos importantes y se echa en falta cuestiones como la interseccionalidad, la inversión de la carga de la prueba, la reparación, la discriminación en el ámbito de lo público o la discriminación estructural.
18. Además, a pesar de que la ley reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal, incluye una disposición adicional de no afectación de la legislación de extranjería, cuya consecuencia es la discriminación en el acceso a derechos y servicios de las personas migrantes sin autorización de residencia. Uno de los ámbitos de especial gravedad es la limitación en el acceso a la justicia.
19. Por otra parte, la Ley prevé la creación de la **Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación**, encargada de proteger y promover la igualdad de trato y no discriminación de las personas por razón de las causas y en los ámbitos competencia previstos, sin embargo, a pesar de que debía haber sido constituida en enero de 2023, todavía no se ha creado.

20. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**

- Habilitar medidas efectivas que desarrollen de forma amplia la Ley integral para la Igualdad de trato y la no discriminación.
- Armonizar el cuerpo legislativo para garantizar el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación de las personas migrantes sin autorización de residencia en todos los ámbitos.
- Crear la **Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación** que establece la Ley 15/2022, para poder desplegar el régimen sancionador de la misma. Aprobar el desarrollo reglamentario de la Ley 15/2022 de 12 de Julio, Integral para la Igualdad de Trato y la No discriminación.

² INFORME sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0157_ES.html

³ La Alianza por la Ley de Igualdad de Trato celebra la aprobación de la ley integral tras más de diez años de espera. <https://redacoge.org/la-alianza-por-la-ley-de-igualdad-de-trato-celebra-la-aprobacion-de-la-ley-integral-tras-mas-de-diez-anos-de-espera/>

V. SOBRE LA SITUACIÓN DE IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA

[Recomendación 150.24, 150.244 a 150.248]

21. La aprobación del Reglamento de Extranjería realizado en 2022 ha supuesto un avance en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes al facilitar el acceso a los permisos de residencia y trabajo en determinadas situaciones. Sin embargo, tiene un alcance limitado al dejar fuera a personas en situación de especial vulnerabilidad, no soluciona el estado de desprotección de miles de personas extranjeras que se encuentran en situación administrativa irregular y no elimina los obstáculos existentes para evitar la irregularidad sobrevenida.
22. Las modificaciones están orientadas a facilitar el acceso al mercado laboral de personas que lleven al menos dos años en España en situación administrativa irregular, pero continúan sin abordarse cambios normativos que garanticen en igualdad de condiciones la plena integración social de las personas migrantes que ya viven en España.
23. La situación de irregularidad administrativa condena a las personas a la clandestinidad, a la precariedad y explotación laboral e impide o dificulta el reconocimiento de derechos fundamentales: en el ámbito laboral pero también en el acceso a la salud, a la vivienda, a los servicios y prestaciones sociales, a la justicia y a la denuncia segura. Todo ello a pesar de los Tratados Internacionales de DDHH ratificados por España y de la reciente aprobación de leyes que reconocen *el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal.* [\[NOTA1\]](#)
24. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
 - Armonizar el cuerpo normativo de manera que se reconozcan los derechos fundamentales a todas las personas, independientemente de su situación administrativa o estatus de residencia.
 - Mejorar el procedimiento de acceso a la regularización de los hijos e hijas no nacidos en España, cuyos padres tengan autorización de residencia y se garantice el pleno derecho a la vida familiar.
 - Desarrollar reglamentariamente el derecho de acceso a prestaciones sociales básicas en todo el territorio.
 - Adoptar medidas para que la administración electrónica no se convierta en un obstáculo para la solicitud o renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia.

VI. DETENCIÓN DE PERSONAS MIGRANTES

(Recomendación 150.251, 150.257, 150.61, 150.62)

25. Las cifras de detención migratoria, según los datos enviados por la DGP y presentados por el Servicio Jesuita al Migrante⁴, ascienden a 2.085 personas internadas en CIE en el año 2023, pocas menos de las 2.276 en 2022. Es especialmente llamativo como la tendencia de descenso es invertido en el caso de las mujeres en contextos de detención migratoria donde, desde el año 2020 existe una tendencia constante al alza.
26. Más allá de las cifras experimentadas en estos años anteriores, la medida del internamiento en centros de internamiento de extranjeros (CIE) es desproporcionada y viola los principios de última ratio y proporcionalidad de la pena del ordenamiento jurídico estatal y de los compromisos internacionales adquiridos.
27. Además, durante el pasado año se detectado situaciones de vulnerabilidad y violaciones de derechos tales como las siguientes:
- Detección de menores internados en Centros de Internamiento para Extranjeros: en 2023 sólo se practicaron pruebas de determinación de la edad a 9 jóvenes en el CIE de Valencia y a 1 en el de Murcia, siendo identificados 2 menores en el CIE de Valencia.
 - Detección de personas solicitantes de protección internacionales en Centros de Internamiento: se han cursado 877 solicitudes de protección internacional en CIEs.
 - Detención de personas comunitarias en Centros de Internamiento: La DGP indica la cifra de 77 personas comunitarias internadas en 2023 por razones tanto de orden público como de seguridad pública) o por infracción del orden público del Código Penal en la normativa de Seguridad Ciudadana referida a personas sujetas al régimen comunitario.
28. En relación a las causas que sustentan el internamiento, el 71,37% lo están por estar sujetos a la incoación de expedientes de expulsión, el 26,7% por órdenes de devolución y el 1,9% por salidas obligatorias.
29. En relación a la vulneración de derechos, diferentes organizaciones sociales presentes en los Centros de Internamiento continúan reportando casos de agresión verbal o física entre personas internadas, incluso del personal policial a personas internadas. Así mismo continúan presentes las limitaciones a los regímenes de visitas de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el CIE de Las Palmas, donde se impide el desarrollo de acciones de asesoramiento sobre extranjería a los internos.
30. Se continúa sin [establecer figuras](#) y programas alternativas a la detención migratoria, así como a limitar dicha pena privativa de libertad como medida de última ratio.
31. La adopción en 2024 del Pacto Europeo de Migración y Asilo en un contexto de frontera sur como el español supone un riesgo adicional a un potencial incremento de la detención migratoria durante los procedimientos de screening en frontera.
- 32. Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**

⁴ <https://sjme.org/wp-content/uploads/2024/06/Informe-CIE-2023-SJM.pdf>

- Reducir los números de internamiento a casos excepcionales y evitar siempre el internamiento por situación administrativa irregular, de nacionales de la UE y de personas recién llegadas a las costas en embarcaciones.
- Promover programas de alternativas a la detención migratoria, así como documentar a las personas en situación administrativa irregular, pero "no retornables".
- Garantizar la no detención migratoria en los procedimientos de screening como consecuencia de la adopción del Pacto Europeo de Migración y Asilo.
- Prestar servicios de atención sanitaria integral (física y mental) en los CIE a cargo del sistema público de salud, garantizando una atención de calidad y especializada; y se facilite la coordinación entre las distintas administraciones que permita continuar con los tratamientos médicos programados antes del ingreso en el CIE.
- Garantizar el acceso a las organizaciones de la sociedad civil a los CIEs y otros centros de detención migratoria.

VII. TRATA DE SERES HUMANOS

(Recomendaciones 150.105, 150.106, 150.107, 150.108 (...) 150.123)

33. A pesar de los esfuerzos realizados, todavía hay cuestiones que no han sido abordadas para reducir de manera efectiva la trata de seres humanos en España. La falta de acceso a derechos por parte de las víctimas de trata y explotación recae principalmente en la falta de un procedimiento formal de identificación que se lleve a cabo por autoridades que no tengan competencias en la persecución del delito (epígrafe VI del Protocolo Marco de protección a las víctimas de trata de seres humanos). La simple afirmación que hace el Anteproyecto de Ley Integral sobre la desvinculación del procedimiento de identificación de la investigación penal y la colaboración de las víctimas no garantiza que en la práctica sean procedimientos independientes. La independencia entre ambos procedimientos se garantiza a través de la independencia de las autoridades que identifican y que persiguen el delito, de las autoridades que forman parte de la Relatoría Nacional contra la Trata, de las autoridades que hacen la primera entrevista de identificación de indicios y de las consecuencias prácticas que tiene la no colaboración de las víctimas respecto a su acceso a prestaciones o permisos de residencia. Desafortunadamente, esta desvinculación no existe en el Anteproyecto de Ley Integral.
34. Teniendo en cuenta que la identificación es un proceso y no debe ser un momento concreto, los tiempos para realizarla deben adecuarse a las necesidades específicas de protección que presenta la víctima en cuestión. Un procedimiento de identificación con tiempos extremadamente cortos impide que sea un procedimiento garantista y, en la práctica, impide que las personas puedan ser identificadas y acceder a sus derechos como tales.
35. Las víctimas de trata que solicitan protección internacional se enfrentan[[NOTA2](#)] a situaciones como la falta de formación de los agentes de fronteras sobre la realidad de la trata y la protección internacional[[NOTA3](#)], la falta de plazas suficientes en el sistema de acogida de asilo para víctimas de trata[[NOTA4](#)], y las dificultades para acceder al procedimiento de asilo y a la protección como víctima de trata con todas las garantías. Cercena sus derechos como víctimas

36. Los actos propios de la trata dan lugar a que sea un fenómeno que opera en la clandestinidad, esto no debe implicar la ausencia de datos fiables acerca del fenómeno de la trata. Actualmente, cada autoridad con competencias en la materia recoge los datos necesarios para su actividad sin compartir con otras áreas, provocando que las estadísticas sean muy poco fiables, sin datos desagregados en función de las características de las víctimas y con datos que distan mucho los unos de los otros[[NOTA5](#)].

37. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**

- Disponer recursos especializados para víctimas de trata solicitantes de protección internacional.
- Garantizar que las personas que llegan a nuestras fronteras reciben información actualizada sobre sus derechos en España, la posibilidad de ser identificadas como víctimas de trata, la posibilidad de solicitar asilo, etc.
- Las medidas de protección también deben tener en cuenta el interés superior de la infancia en el caso de que las víctimas sean menores de edad y adoptar medidas de protección adecuadas a su edad, madurez y situación personal [[NOTA6](#)].
- Garantizar atención psicológica especializada para personas víctimas de trata y/o explotación.
- Incrementar los esfuerzos en la formación y sensibilización acerca de otras formas de captación y explotación como puede ser la trata y explotación en internet, el sugar dating, etc.
- Unificar los métodos de recogida y análisis de datos en materia de trata y explotación, centralizando la recogida y análisis en una sola institución.
- Desagregar los datos en función de la edad, el sexo, la nacionalidad, la forma de explotación, medios y modos de captación etc.

DERECHOS DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS

VIII. ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

[Recomendaciones 150.260, 150.263, 150.264]

A. Obstáculos para el acceso al sistema de acogida

38. Las dificultades para el acceso al procedimiento de protección internacional se mantienen. La escasez o ausencia de citas telemáticas, y las dificultades para presentar presencialmente la solicitud, los retrasos para la primera cita de manifestación de voluntad de hasta cinco meses y nuevos retrasos para la cita de formalización de la solicitud de protección internacional de entre seis meses y un año, casi 2 años en algunos casos, suponen una vulneración del derecho reconocido en el artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos, que establece un plazo de 3 días (ampliable a 6) para el registro de la solicitud y la presentación lo antes posible.

39. Esto provoca que las personas solicitantes de Protección Internacional, incluso aquellas en situación de vulnerabilidad, no puedan acceder a derechos que tienen reconocidos, como la sanidad, el acceso al sistema de acogida o el derecho a trabajar.
40. Por otro lado, las personas que logran obtener una cita y formalizan su solicitud de asilo tienen dificultades para comunicarse con la oficina de asilo y tener información sobre el estado de su expediente. Además, la aportación de documentación debe realizarse por medios telemáticos, pero tarda en registrarse más de 5 meses. Esto se complica más en el caso de las personas que no están dentro del sistema de acogida y/o no cuentan con un acompañamiento jurídico, por lo que muchas solicitudes son resueltas sin que el órgano instructor tenga conocimiento de la documentación aportada por vía telemática y/o registro.
41. Otro de los problemas a los que se enfrentan los solicitantes de protección internacional en España, fuera de los que ostentan la nacionalidad ucraniana, es el retraso en la resolución de sus casos, que puede llegar a demorar varios años. Así, España tiene un remanente de casos sin resolver cercano a los 170.000 a julio de 2024.

B. Obstáculos para el acceso al procedimiento de asilo en frontera

42. Ha sido reiteradamente denunciada la imposibilidad de solicitar protección internacional en las delegaciones diplomáticas o en los puestos fronterizos y así lo ha constatado la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa en su visita a España en noviembre de 2022 que denunciaba que "no parece haber otra forma de entrar en Melilla y solicitar protección a las autoridades más que nadando o saltando la valla, arriesgando la vida".
43. Preocupa especialmente la práctica impulsada por la UE y sus Estados miembros que articula la gestión de fronteras con la firma de acuerdos sobre su control con terceros países. El Pacto Europeo de Migración y Asilo refuerza este enfoque apostando por el cierre y blindaje fronterizo, que supone a su vez la externalización del cumplimiento de los derechos humanos y de las garantías materiales y procesales reconocidas en el marco del derecho comunitario y de los tratados internacionales de derechos humanos. En el caso de España, esta política se concreta en la firma de múltiples acuerdos, convenios y memorandos de entendimiento con países africanos que abogan por el control migratorio (Marruecos, Mauritania, Mali, Gambia y Senegal).
44. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
- Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional y el estudio individualizado de cada solicitud sin atender a criterios de nacionalidad y respetando las garantías debidas del proceso.
 - Incrementar el número de personal funcionario dedicado al área de protección internacional y ampliar su formación para que cuente con los conocimientos y capacidades necesarias para realizar sus funciones.
 - Mantener los CREADE (Centros de Recepción, Atención y Derivación), puestos en marcha en respuesta a la emergencia en Ucrania, como espacios de registro, documentación y acceso al procedimiento como una estructura fija del sistema de asilo para dar servicio a todas las personas solicitantes de asilo, con independencia

de su lugar de procedencia y nacionalidad y así, mejorar las deficiencias, permitiendo una mejor gestión y acortando los plazos para presentar las solicitudes de asilo y acceder a los derechos establecidos.

- Crear y respetar un protocolo de detección de situaciones de vulnerabilidad que garantice las medidas necesarias para asegurar tanto la asesoría jurídica como el acompañamiento médico, psicológico y social desde el inicio del procedimiento y a lo largo de todas sus fases.

IX. INEXISTENCIA DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DESDE EL EXTERIOR

[Recomendaciones 150.259, 150.272]

45. La Ley 2/2009 de Asilo contempla diversas disposiciones que prevén la posibilidad de acceder a España para obtener protección desde terceros países, en forma de procedimientos de reasentamiento, de extensión familiar, mediante la obtención de visados u otras autorizaciones de entrada en España, e incluso un mecanismo consistente en la solicitud de traslado de personas desde Embajadas en el exterior cuando huyan de un tercer país y su vida o integridad corran riesgo.
46. Sin embargo, existen serias dificultades en su utilización por falta de desarrollo reglamentario y está desactualizado a la vista de la evolución del marco normativo comunitario y de la jurisprudencia española al respecto. En muchas ocasiones, su utilización es discrecional y arbitraria, como por ejemplo con la facilitación de visados y/o traslados de ciudadanos venezolanos y en la resistencia injustificada y sistemática de las embajadas españolas a tramitar o facilitar el traslado de solicitantes que cumplen los requisitos establecidos en el art. 38 Ley de Asilo, sea en Marruecos, Pakistán o Grecia, incluso incumpliendo sentencias de la Audiencia Nacional (SAN 230/2021) y del Tribunal Supremo (STS 3445/2020).
47. Los datos sobre presentación de solicitudes de protección internacional del pasado año 2023 corroboran que no existen fórmulas de acceso desde el exterior y que no hay alternativas reales y efectivas a la entrada irregular en el territorio español: el 96,9% de las solicitudes se formalizaron en territorio nacional, frente al 2% en puestos fronterizos, en Centros de Internamiento de Extranjeros el 0,5% y a través de extensiones familiares en Embajadas el 0,48%.
48. En otra clave, las cifras anuales de personas acogidas mediante los mecanismos de reasentamiento siguen siendo bajísimas – no pasan del millar de personas en media anual en los últimos años- para la capacidad del sistema de acogida español, sin que el mismo se haya abierto adecuadamente a la colaboración con las comunidades autónomas que disponen de recursos adecuados y que permitirían aumentar su número en un modelo descentralizado de gestión del asilo todavía por desarrollar.
49. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
 - Mejorar la legislación existente y su desarrollo reglamentario para dotar el marco normativo de los mecanismos de protección internacional que pueden activarse desde el exterior, dotando al sistema de estabilidad, coherencia y eficacia.
 - Aplicar cambios en la práctica administrativa, especialmente de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) así como de las Embajadas para que de forma proactiva desplieguen

y cumplan sus obligaciones en materia de protección internacional de los solicitantes en el exterior.

- Desplegar un sistema de vías legales y seguras que garantice el acceso a protección internacional en su dimensión exterior con medidas como la aplicación del artículo 38 de la Ley de Asilo en embajadas y consulados, la flexibilización de los requisitos de reagrupación familiar, la eliminación de visados de tránsito para las personas originarias de países en conflicto con una alta tasa de reconocimiento y la expedición de visados humanitarios a personas susceptibles de recibir protección internacional, entre otros.
- Aumentar las plazas disponibles para el reasentamiento y la ampliación de las nacionalidades elegibles, establecer una mayor coordinación con Comunidades Autónomas y Entes locales, así como con el tercer sector, en la acogida de personas reasentadas, así como de aquellas que accedan a protección internacional por otros mecanismos de acceso a España.

X. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN

[Recomendaciones 150.269 a 150.275]

50. En los puestos fronterizos, y en especial en Ceuta y Melilla, se ha denunciado la práctica de devoluciones sumarias o expulsiones colectivas y la denegación del derecho a un recurso efectivo ante las mismas desde diversas instituciones como el Defensor del Pueblo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño (y la Niña) que advirtió de "la situación de violencia contra migrantes en la zona de frontera con Marruecos", y dictaminó que la ley de protección de la seguridad ciudadana "autorizaría la práctica indiscriminada del Estado parte de deportaciones automáticas en su frontera". Amnistía Internacional denunció la externalización de las fronteras europeas y los acuerdos bilaterales de cooperación y de readmisión entre España y Marruecos que, según organizaciones de la sociedad civil y del propio Consejo de Europa, permiten a las autoridades marroquíes frenar la llegada de migrantes y potenciales solicitantes de asilo a Ceuta, Melilla y a la costa mediterránea española y favorecen una política de repatriación contraria a lo establecido en la legislación internacional, sin procedimientos de evaluación justos e individualizados, sin control judicial y sin mecanismos eficientes y garantistas de identificación temprana y apoyo a las personas con necesidades específicas.
51. Como ejemplo, los sucesos ocurridos en la valla de Melilla el 24 de junio de 2022, durante los cuales, según el Defensor del Pueblo, se produjeron 470 expulsiones sumarias o devoluciones en caliente.
52. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
53. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución por parte del Estado español, específicamente:
- Modificar o dejar sin efecto el acuerdo con Marruecos que permite la devolución de

- personas a este país en condiciones que no respetan el Principio de No Devolución.
- Dejar sin efecto la disposición final primera del régimen especial de Ceuta y Melilla que permite realizar devoluciones sumarias en estos territorios
 - Dejar sin efecto la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana) y posibilitar que todas aquellas personas que llegan a territorio español tengan derecho a un procedimiento administrativo con todas las garantías antes de proceder a su expulsión o su devolución.

DERECHOS DE LA INFANCIA MIGRANTE

XI. NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES

[Recomendaciones 150.208, 150.209 y 150.214]

54. A pesar de los esfuerzos para abordar legislativamente la trata y la explotación de niños y niñas, sigue siendo una realidad desatendida. España no dispone de mecanismos que permitan hacer una evaluación de las necesidades específicas de protección que pueden presentar los niños y niñas migrantes, por lo que la mayoría que sufren explotación y trata no son identificados. La falta de mecanismos para evaluar y determinar el interés superior de los niños y niñas migrantes contraviene el art 3 de la Convención de los Derechos del Niño y el art 2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. Los centros de protección de menores no cuentan con personal especializado que puedan detectar situaciones de trata y comunicarlo a las Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las entidades especializadas en trata no tienen acceso efectivo a los centros de protección de menores lo que, a efectos del Protocolo Marco y la Instrucción 6/2016, no tiene base legal alguna.
55. El Protocolo MENA⁵ y el Protocolo Marco de Trata⁶ señalan que cuando se detecte un niño o niña posible víctima de trata deberá ser derivado a un recurso especializado que garantice su seguridad, recuperación física y psicológica y la asistencia integral que requiera. Asimismo, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor establece que se atenderá a la especial situación de vulnerabilidad de la infancia no acompañada, con necesidades de protección internacional y/o víctima de trata o tráfico en cuanto a las prestaciones sociales básicas de protección que reciban. Sin embargo, esto no se cumple por la falta de recursos especializados. Finalmente, existe una mala praxis administrativa que considera que la protección ofrecida por el servicio de protección de menores ya es suficiente y, por lo tanto, no se facilita el acceso de los niños y niñas no acompañados a la solicitud de protección internacional o al proceso de identificación de víctimas de trata.
56. **Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:**
- Habilitar recursos especializados para atender a niños y niñas víctimas de trata.
 - Elaborar un procedimiento de evaluación y determinación del interés superior del menor al que se deba acudir cuando se tomen decisiones que afecten a niños y niñas.

⁵ Cap III, apto 3 del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañado.

⁶ Apartado XIV.A del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos

- Establecer un procedimiento de identificación de necesidades específicas de protección, tales como la protección internacional, la trata, la explotación y la situación de niño o niña no acompañado o separado.
- Avanzar en un Modelo de Solidaridad Obligatorio para la acogida de Menores Migrantes sin referente adulto en cada una de las CCAA del Estado, vía modificación del artículo 35 de la Ley 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.
- Garantizar el acceso efectivo de las entidades especializadas en trata a los centros de protección de menores dependientes de las Comunidades Autónomas.

XII. PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE LA EDAD

57. El procedimiento de determinación de la edad en España permanece en el mismo estado que en el año 2020.

58. Actualmente y mientras el Anteproyecto de Ley por el que se Regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad no se materializa en una Ley, el procedimiento de determinación de la edad se basa únicamente en la realización de pruebas oseométricas aplicando el método de Greulich y Pyle⁷, estando este seriamente cuestionado debido a su margen de error, así como por su intrusión en la intimidad del menor⁸. Por ello, todo tipo de expertos en la materia, así como el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen publicado en el DOUE a 11 de diciembre de 2020, indican que el método de determinación de la edad debería ser holístico y aplicar la multidisciplinariedad. Tampoco se respeta el principio de presunción de minoría, consagrado en el artículo 12.4 de la LOPJM ("cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad"). Este principio se incumple, como ha advertido el Comité de Derechos del Niño en numerosos Dictámenes condenando a España por este motivo⁹. Cabe añadir que gran parte de estos casos derivan de la práctica administrativa recurrente de no tener en consideración la documentación que aportan los posibles menores.

59. Para que España cumpla con las recomendaciones del EPU de 2020 es necesario:

- Incluir en el Anteproyecto de Ley por el que se Regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad un procedimiento de determinación de la edad holístico que incorpore la participación de distintos profesionales, como trabajadores sociales, pediatras, psicólogos, psiquiatras, pedagogos, intérpretes y/o mediadores culturales, médicos forenses y abogados, teniendo en consideración todos los aspectos madurativos del menor y no únicamente su desarrollo físico.
- Garantizar el principio de la presunción de minoría cuando existan dudas fundadas tras la práctica de las pruebas pertinentes.

⁷ Nota Interna núm. 2/2018 de la Unidad de Extranjería de la fiscalía general del Estado "sobre seguimiento de los expedientes de revisión de los decretos de determinación de la edad de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad".

⁸ Consúltense la Resolución de 12 de septiembre del Parlamento Europeo, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de 12 de junio de 2009, el Dictamen de 20 de febrero de 2010 de la Ordre national des médecins de Bélgica o el informe de la Plataforma Mineur en exil "L'estimation de l'âge des MENA en question: problématique, analyse et recommandations" de septiembre de 2017.

⁹ CRC/C/87/D/115/2020, CRC/C/86/D/63/2018, CRC/C/82/D/27/2017, CRC/C/81/D/22/2017, CRC/C/81/D/16/2017, CRC/C/80/D/4/2016, CRC/C/79/D/11/2017, entre otras.

- Aplicar la presunción de validez de los documentos de registros civiles extranjeros presentados por los posibles menores.

ANEXO 1:

NOTAS AL FINAL.

[1] FORUM RÉFUGIÉS-COSI, 2017, Tracks: – Identification of trafficked asylum seekers' special needs. Disponible en este enlace: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/tracks-identification-trafficked-asylum-seekers-special-needs_en ; DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016) El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. p. 75. Disponible en este enlace: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

[2] BARRIO LEMA, C.I. et. al. "Colectivos Vulnerables en el sistema de asilo: una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata", Instituto Universitario de Estudio sobre Migraciones y Fundación La Merced Migraciones, 2019, Madrid. DOI: 10.14422/iuem.20191220.

[3] ECRE, Asylum Information Database, Country report: SPAIN, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 46. Disponible en este enlace: <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/>

[4] SANTOS OLMEDA, B. (2019) "Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional" Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 158. Disponible en este enlace: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_cidob_de_la_inmigracion/inmigracion_elecciones_y_comportamiento_politico_anuario_cidob_de_la_inmigracion_2019

[5] CASTAÑO REYERO, M.J. et. al. «Cultura de datos en la trata de seres humanos. Informe técnico de investigación», Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones y UNICEF España, 2022. Disponible en: <https://www.comillas.edu/documentos/centros/iuem/Informe%20t%C3%A9cnico%20de%20investigaci%C3%B3n%20final.pdf>

[6] CASTAÑO REYERO, M.J. et. al. «Son niños y niñas. Son víctimas. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España», Cuadernos para el debate [05] - UNICEF Comité Español e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2017. Disponible en: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ninos-victimas.pdf>

