

AVIPA

AGENTES DE PROTECCIÓN Y APLICACIÓN DE LA
ALTERNATIVA DE PROTECCIÓN INTERNA

INFORME DE PAÍS

ESPAÑA



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



Asylum Aid

Protection from Persecution



**VluchtelingenWerk
Nederland**



Hungarian Helsinki Committee



European Refugee
Fund of the European
Commission

I.	AGRADECIMIENTOS.....	2
II.	GLOSARIO.....	2
III.	ANTECEDENTES: EL SISTEMA NACIONAL DE ASILO	2
A.	LEY APLICABLE	2
B.	CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL	2
C.	EL PROCEDIMIENTO.....	3
D.	REPRESENTACIÓN Y ASISTENCIA JURÍDICA.....	4
IV.	METODOLOGÍA: MUESTRA Y ENTREVISTAS.....	5
A.	METODOLOGÍA EMPLEADA.....	5
B.	DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA.	5
V.	RESUMEN NACIONAL	7
A.	AGENTES DE PROTECCIÓN	8
i.	<i>La naturaleza de la protección.....</i>	9
1.	Prevención de la persecución o daños graves	9
ii.	<i>Agentes de protección.....</i>	10
1.	Agentes estatales de protección	10
2.	Agentes no estatales de protección	11
i.	Tipos de agentes no estatales de protección.....	11
B.	LA ALTERNATIVA DE PROTECCIÓN INTERNA (API)	12
i.	<i>Evaluación de la Alternativa de Protección Interna</i>	13
1.	Seguridad en la región de protección	13
2.	Garantizar los derechos humanos y sociales	14
i.	Circunstancias generales.....	14
ii.	Circunstancias personales	14
3.	Acceso	14
i.	<i>La aplicación de la API.....</i>	15
1.	Procedimiento.....	15
i.	¿En qué procedimiento se aplica la API?.....	15
ii.	¿En qué fase del procedimiento se aplica la API?.....	15
iii.	Garantías procesales	16
2.	Política.....	16
i.	Frecuencia de la aplicación.....	16
ii.	¿Es la API una política generalizada?.....	17
iii.	Ámbito de aplicación de la API	17
iv.	Aplicación en caso de obstáculos técnicos para volver	17
C.	EVALUACIÓN DE HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS	18
D.	CALIDAD DE DECISIÓN	19
i.	<i>Información del país de origen (COI, por sus siglas en inglés).....</i>	19
1.	Fuentes y vigencia de la COI.....	19
ii.	<i>Plantillas, directrices y formación para los trabajadores y autoridades responsables</i>	20
VI.	RECOMENDACIONES NACIONALES.....	20

I. Agradecimientos

Este informe de país se basa en investigaciones llevadas a cabo por María Valles.¹

ECRE quiere agradecer a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), ACNUR, CEAR, ACCEM y RESCATE su cooperación.

II. Glosario.

AP – Agentes de Protección

CIAR – Comisión Interministerial de Asilo y Refugio

AN – Audiencia Nacional

API – Alternativa de Protección Interna

OAR – Oficina de Asilo y Refugio

III. Antecedentes: el sistema nacional de asilo

a. Ley aplicable

El artículo 13, apartado 4, de la Constitución Española de 1978 garantiza el derecho de asilo. Este derecho fue regulado por primera vez en 1984, por la Ley 5/1984, modificada en 1994. En 2009, la legislación española en materia de asilo fue adaptada para incorporar plenamente los reglamentos y directivas que componen el Sistema Europeo Común de Asilo, a través de la Ley 12/2009. Esta ley aún no ha sido complementada por un Reglamento de aplicación. El artículo 14 de la ley de asilo transpuso literalmente el artículo 7 de la Directiva sobre los requisitos de asilo. El artículo 8 de la Directiva no fue transpuesto. En el momento de la investigación, se comunicó a ECRE que el artículo 8 sería transpuesto a través del Reglamento de aplicación.

b. Configuración institucional

Todas las solicitudes de protección presentadas en España son procesadas por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), un órgano del Ministerio del Interior que tiene competencias generales en temas de asilo. La OAR tiene una oficina en Madrid y sus agentes encargados (oficiales de asilo) realizan un examen de inadmisibilidad, revisan las solicitudes de protección internacional y preparan informes sobre ello. Cada agente es responsable de las solicitudes de un conjunto concreto de países de origen.

¹ Este informe de país es una traducción de la versión original en inglés. En caso de incoherencias entre la versión original inglesa y esta traducción, prevalecerá la versión inglesa.

Una Comisión de Elegibilidad Interministerial (CIAR) se reúne mensualmente para revisar los informes de la OAR sobre casos individuales que han pasado por la fase de admisibilidad y recomienda una decisión al Ministro del Interior, que es quien toma las decisiones administrativas finales en las solicitudes de protección. La CIAR se compone de un representante de los ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Servicios Sociales e Igualdad (Unidad de Igualdad) y un observador de ACNUR.

La Audiencia Nacional conoce de las apelaciones. El Tribunal Supremo conoce de los recursos de segunda instancia. Estos tribunales no cuentan con jueces especializados ni con salas de justicia especializadas en derecho de asilo.

c. El procedimiento

La Ley 12/2009 estableció un sistema único para evaluar tanto la condición de refugiado como la protección subsidiaria. La protección subsidiaria solamente se considera después de determinar que el solicitante no es un refugiado. La ley de asilo establece dos procedimientos diferentes:

(1) Procedimiento dentro del territorio: para solicitudes emitidas en territorio español. Si el solicitante está en Madrid la solicitud debe presentarse en la oficina de la OAR, en caso contrario puede presentarse en las comisarías de policía u oficinas de extranjería autorizadas. Una vez admitidas, las solicitudes pueden procesarse bajo el procedimiento acelerado/prioritario («urgente») o el procedimiento ordinario. La única diferencia es el tiempo de procesamiento para decidir: tres meses para el procedimiento acelerado/prioritario y seis meses para el ordinario. Los plazos procesales son similares, así como las garantías y los derechos de los solicitantes. No se han encontrado diferencias en la aplicación de la API entre estos dos procedimientos.

(2) Procedimiento en frontera: para solicitudes emitidas en un puesto fronterizo, también aplicable a las solicitudes presentadas en un Centro de Internamiento de Extranjeros². El periodo de tiempo es corto: 4 días para el procedimiento principal y primera decisión³, 2 días para preparar y presentar una apelación y 2 días para decidir sobre la apelación. La OAR examina la solicitud y el Ministerio del Interior toma la decisión inicial, además de decidir sobre la apelación. En el contexto del procedimiento de frontera, el artículo 21, apartado 2, de la ley de asilo faculta al Ministerio del Interior para rechazar una solicitud por ser manifiestamente infundada, o porque el solicitante proceda de un país de origen seguro o esté sujeto a exclusión⁴. Se prevén algunas garantías procesales adicionales, tales como la

² Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE).

³ El Ministerio de Interior, a petición de ACNUR, puede prolongarlo hasta una total de 10 días.

⁴ Las ONG sostienen que esto permite al Ministerio denegar demandas de protección por cuestiones de fondo a través de la aplicación de lo que anteriormente fueron motivos de admisibilidad. Los agentes de la OAR entrevistados indicaron que esta disposición les permite considerar la API cuando analizan una demanda presentada en la frontera o en un centro de internamiento. En cuatro de las seis reclamaciones de frontera analizadas (tres de Nigeria y una de Brasil) se recurrió a la API como argumento complementario para rechazar la demanda. En ninguna de las solicitudes presentadas en los centros de internamiento examinados (cuatro) se utilizó la API, pero ACNUR y las ONG afirman que se utiliza de la misma manera en que se usa para el procedimiento dentro del país. La ley de 2009 modificó el anterior procedimiento de admisibilidad de asilo. Ahora se limita a «razones formales»: falta de competencia para evaluar la demanda (casos de Dublín y cuando España no sea responsable de examinar la demanda en atención a las convenciones internacionales) y falta de

asistencia jurídica gratuita, el derecho a solicitar un reexamen de la decisión y la comunicación al ACNUR desde la presentación de la solicitud y durante todo el procedimiento.

En el procedimiento ordinario, a diferencia del procedimiento de frontera, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es responsable de proponer al Ministerio del Interior la concesión o rechazo de una solicitud de asilo. ACNUR emite su opinión sobre la admisibilidad y participa en las reuniones de la Comisión Interministerial de Elegibilidad como observador, donde expone sus puntos de vista en relación a la doctrina y a casos específicos.

Recursos

Los recursos administrativos pueden presentarse ante el Ministerio del Interior. La Audiencia Nacional conoce las apelaciones y su base jurídica. La última apelación se extiende a los hechos, por lo tanto el tribunal puede reexaminar las pruebas presentadas en primera instancia. El solicitante puede presentar nuevas pruebas. Ante su decisión se puede presentar un posterior recurso (en casación) ante el Tribunal Supremo. Los recursos contra decisiones de inadmisibilidad deben presentarse ante la Sala Administrativa (Juzgados Centrales de lo Contencioso) antes de ser conocidos por la Audiencia Nacional. Tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo tienen capacidad para invalidar la decisión de la primera instancia y conceder protección internacional.

Cifras generales

Durante el año 2012, se tomaron 2.600 decisiones individuales en primera instancia sobre solicitudes de asilo. Se concedió asilo a 230 personas, 285 protecciones subsidiarias, 10 permisos humanitarios y se rechazaron 2.070 solicitudes⁵.

Respecto a los recursos contra la denegación de la protección internacional (por cuestiones de fondo) a través del procedimiento de vía rápida (solicitudes presentadas en un punto de frontera o CIE): se presentaron 54 demandas en 2012, 77 en 2011 y 10 en 2010. Respecto a la nacionalidad de los solicitantes en 2012, 7 solicitudes fueron presentadas por solicitantes del Sahara, 7 de Colombia, 5 de Nigeria, 3 de Brasil y 3 de Camerún.

En cuanto a los recursos interpuestos por el procedimiento en el país: 593 fueron presentados en 2012, 714 en 2011 y 814 en 2010. Las nacionalidades de los solicitantes que interpusieron un recurso en 2012 fueron nigeriana (106 recursos), seguida por la colombiana con 75, la guineana con 42 y la camerunesa con 32⁶.

d. Representación y asistencia jurídica

requisitos (primer país de asilo, tercer país seguro, reiteración de una demanda previamente rechazada en España y demandas de un nacional de un estado miembro de la UE).

⁵ Eurostat http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/eurostat_2012.pdf

⁶ Las cifras oficiales, según la OAR, de personas incluidas en «La situación de las personas refugiadas en España» Informe 2013 CEAR está disponible en http://cear.es/wp-content/uploads/2013/06/InformeCEAR_2013.pdf , en <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Resumen-Ejecutivo-Informe-2014-de-CEAR.pdf>

Los solicitantes de asilo tienen derecho a asistencia jurídica gratuita durante todo el procedimiento de asilo⁷. La legislación de asilo española estipula que la asistencia jurídica (incluida la presencia de un abogado en la entrevista de asilo) es obligatoria cuando se realicen solicitudes de asilo en frontera. Los solicitantes que piden asilo en territorio pueden pedir asistencia gratuita de un asesor jurídico, incluidas las organizaciones no gubernamentales que se especializan en los derechos de los refugiados. Alternativamente, los solicitantes de asilo también pueden solicitar un abogado del colegio de abogados (gratuito) de la provincia donde se presenten sus solicitudes. En el caso de una solicitud en territorio, la entrevista puede realizarse en ausencia de abogado. En las entrevistas adicionales, los asesores jurídicos/abogados pueden estar presentes a petición del solicitante.

IV. Metodología: muestra y entrevistas

a. Metodología empleada

La investigación que da soporte a este informe se basa en el análisis de más de un centenar de decisiones emitidas por las autoridades españolas entre enero de 2011 y enero de 2013, así como en entrevistas de diferentes actores que intervienen en el procedimiento. Entre las personas entrevistadas hay altos funcionarios y agentes de la OAR, representantes de ACNUR España y abogados y supervisores de las ONG ACCEM, CEAR y RESCATE.

b. Descripción de la muestra.

Fuentes

Según la OAR, dado que los casos no están digitalizados, no es posible buscar casos relevantes para el objetivo del estudio por palabras clave. El país de origen fue, por lo tanto, el principal criterio acordado para seleccionar los casos que componen la muestra para el presente estudio. Para obtener una visión más completa de las prácticas nacionales, se incluyeron casos propuestos por ACNUR y CEAR.

(1) Casos de primera instancia

(i) La Oficina de Asilo y Refugio (OAR)

A solicitud de ECRE, las autoridades de la OAR proporcionaron acceso a una muestra de sus expedientes para que el investigador del proyecto los pudiera examinar confidencialmente en las instalaciones de la OAR en Madrid. No se hicieron copias ni se retiró información de las instalaciones.

- Tamaño de la muestra: aproximadamente 60 casos.
- Fechas: casos vistos entre junio de 2011 y marzo de 2013.

⁷ Véanse el artículo 16, apartado 2, y el artículo 18, apartado 1, letra b de la ley de asilo española.

- Composición:

- ❖ **1/3 de los casos de determinados países de origen:** casos de Afganistán, Rusia y Somalia (para facilitar la comparación con perfiles de casos en otros estados miembros), de Nigeria y Argelia (dos de los países de origen más comunes entre los solicitantes de asilo durante 2012 en España)⁸.
- ❖ **1/3 de casos representativos del asilo en España:** Nigeria y Costa de Marfil son dos países de los que España recibe muchas solicitudes, en los que, según ACNUR y las ONG, la API ha sido uno de los motivos argumentados para denegar protección internacional. Por otra parte, Colombia y la República Democrática del Congo también son países de los que España recibe muchas solicitudes de asilo; la API se aplicó con respecto a los solicitantes de asilo procedentes de ambos países incluso antes de la transposición de la Directiva sobre los requisitos de asilo 2004 y por consiguiente también fueron incluidos en la muestra.
- ❖ **1/3 de casos de solicitantes vulnerables:**
 - (i) **Mujeres:** todos los funcionarios entrevistados coincidieron que el género es un factor a la hora de considerar la API, puesto que la persecución por motivos de género a menudo se lleva a cabo a través de agentes no gubernamentales. En consecuencia, se seleccionaron casos ilustrativos relativos a mujeres de Nigeria y Argelia.
 - (ii) **Personas LGBT:** según todas las personas entrevistadas, la API sólo se considera en solicitudes de países donde la orientación sexual no está penalizada. Por lo tanto, suele utilizarse más en casos de América Central y América Latina. Teniendo esto en cuenta, la muestra incluyó casos de asilo relativos a personas LGBT de Honduras y El Salvador.
 - (iii) **Menores no acompañados:** según ACNUR, hay un número significativo de casos en España que afectan a menores no acompañados de Afganistán, a los que no se reconoce el estatuto de refugiado invocando la API, aunque a todos sí se les concede protección subsidiaria. Por este motivo, también se añadieron a la muestra casos relativos a menores no acompañados de Afganistán.

Los expedientes se consultaron en la oficina de la OAR de Madrid, según la selección de casos realizada en función de la selección de países de origen expuesta más arriba. No todos los casos analizados se incluyeron en la muestra, pero sí la mayoría puesto que ayudaban a identificar si los conceptos API o AP se invocan o no en situaciones particulares. Los primeros casos que se revisaron, aproximadamente 60 habían sido denegados. Por ello, previa petición, la OAR propuso algunos casos donde el solicitante había sido reconocido como refugiado. Esta fue la única vez en que el criterio de selección no se basó en el país de origen. En total se incluyeron en la muestra 58 casos consultados en la oficina la OAR.

(ii) ACNUR

⁸ Siria también es uno de los países con más solicitantes de asilo en España pero, según ACNUR, no suele haber problemas con la API porque a los ciudadanos sirios se les concede el estado de protección subsidiaria.

Debido a su condición de observador en la Comisión Interministerial de Elegibilidad, ACNUR tiene acceso a los informes presentados por los instructores de la OAR que recomiendan otorgar o no protección. ACNUR España apoyó la investigación proporcionando casos adicionales para el estudio procedentes de los países de origen seleccionados para el muestreo. 43 de los casos más representativos de este grupo se incluyeron en la muestra; la consulta de un número más amplio de casos facilitó la identificación de tendencias en el uso de los conceptos AP y API, en concreto respecto a los solicitantes de Nigeria y Afganistán. Como en los casos facilitados por la OAR, estos casos se consultaron en la oficina de ACNUR y no se copió ni se extrajo de las instalaciones ninguna información contenida en ellos.

(iii) CEAR

El análisis de casos contemplados por ACNUR y la OAR indicó que la API se invoca en los procedimientos fronterizos.⁹ CEAR, la única ONG que ofrece asistencia jurídica en los puntos fronterizos en España, confirmó esta práctica, sobre todo en casos de personas procedentes de Nigeria (entre ellas, algunas potenciales víctimas de trata de personas) o de América Central [casos de violencia de género o víctimas de las maras (pandillas)].

(2) Casos de apelación

En la muestra se incluyeron 31 casos de apelación: 22 apelaciones ante Audiencia Nacional y 9 recursos de casación ante el Tribunal Supremo. De las más de 60 apelaciones revisadas de estos dos tribunales, no hubo ninguna decisión de la Audiencia Nacional en los dos últimos años que abordara la cuestión de la AP o de la API. La mayoría de las decisiones del Tribunal Supremo, relativas a los conceptos tratados en este estudio, pertenecen a solicitantes de Colombia. Esto refleja el hecho de que hace varios años los casos más destacados en los que se planteó la API afectaban a solicitantes de Colombia.

V. Resumen nacional

En España se suele invocar los conceptos de AP y API como argumentos complementarios, más que principales, para denegar una solicitud de protección. Generalmente, no hay un análisis o discusión exhaustivos de la ley aplicable. La OAR informó a ECRE que no hay pautas internas sobre cómo aplicar la API o los AP. Por consiguiente, y teniendo en cuenta que la API no está incluida en ninguna disposición legal española, la manera de aplicar el concepto varía dependiendo de diversos factores, entre ellos el instructor, el país de origen del solicitante, la credibilidad de los hechos, etc.

En la mayoría de las decisiones analizadas, la API es un concepto que se usa como argumento secundarios cuando se debate la credibilidad del solicitante¹⁰, o cuando se considera que no hay un temor justificado de persecución. La mayor parte de las decisiones

⁹ Véase, por ejemplo , Mol, 17.02.2012 (NIG102MNSNO), Mol, 19.10.2013 (BRA103FNSTO) and Mol, 05.04.2013 (NIG56MNSNO).

¹⁰ Este es el argumento principal utilizado en España para denegar la protección internacional, ver M.T. Gil-Bazo, «Thou shalt not judge»... Toma de decisiones judiciales españolas de asilo y el papel de los jueces en la interpretación de la ley. En: Guy S. Goodwin-Gill & Hélène Lambert, ed. Los límites del derecho transnacional, derecho del refugiado, armonización de políticas y diálogo judicial en la Unión Europea. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp.107-124.

de la Audiencia Nacional analizadas en la muestra reproducen los argumentos utilizados en el informe de elegibilidad. Solo una de las decisiones de la Audiencia Nacional revisadas para este estudio otorga protección internacional. El Tribunal Supremo concedió la condición de refugiado o de protección subsidiaria en cinco de los casos incluidos en la muestra.

Las solicitudes de protección internacional de las víctimas de trata de personas, que suelen ser ciudadanas de Nigeria o de la República Democrática del Congo, son rechazadas sistemáticamente por motivos como la existencia de protección en el país de origen en la región API¹¹. Por lo general, la OAR no considera que las víctimas de tráfico de personas sean elegibles para la condición de refugiados o para protección subsidiaria.¹² Ante el rechazo de solicitudes de víctimas de tráfico de personas, tanto en el procedimiento en frontera como en el procedimiento en territorio, las autoridades sostienen que hay otros mecanismos disponibles en España para la protección contra el tráfico o que no hay riesgo en el regreso de las víctimas porque «existen programas oficiales y ONG en defensa de los derechos de estas víctimas»¹³. Sin embargo, en 2013 dos solicitantes que fueron víctimas de trata de personas obtuvieron la condición de refugiado. La API se añade en ocasiones como argumento secundario, pero no se evalúa el riesgo de poder volver a ser víctima de trata.

a. Agentes de protección

El análisis de casos demuestra que las autoridades administrativas de primera instancia no recurren al artículo 14 de la ley de asilo, que transpone el artículo 7 de la Directiva sobre los requisitos de asilo. Los instructores evalúan si el estado del solicitante ofrece protección, pero sin tener en cuenta el concepto de agentes de protección contenido en el artículo 14.¹⁴

La única referencia al artículo 14 en los casos de primera instancia analizados en esta investigación apareció en los informes de elegibilidad de los casos de Afganistán. Estos, sin embargo, solo hacían referencia al artículo en un resumen de las disposiciones legales aplicables a los casos de asilo en España, sin llegar a analizar o aplicar el concepto. En todo caso, se podría decir que las autoridades españolas aplican el concepto *de facto* cuando evalúan si la persona puede recibir protección en su estado de origen, pero para ello suelen referirse al artículo 13 (que transpone el artículo 6 de la Directiva sobre los requisitos de asilo, relativo a los agentes de persecución y a la protección ofrecida por agentes estatales) en lugar de al artículo 14. La protección subsidiaria se concede como

¹¹ Véase, por ejemplo Mol, 21.01.2013 (NIG17FNPTV); CIAR, abril de 2013 (NIG60FNSTV); CIAR, noviembre de 2012 (DRC67FNSVT); CIAR, enero de 2012 (NIG90FNPVT).

¹² Entrevistas con las partes interesadas de ACNUR, CEAR, OAR. Informe anual del defensor del pueblo español 2012 p. 48. La OAR indicó que la demanda se evalúa caso por caso y que esta evaluación permite a veces llegar a la conclusión de que las víctimas de tráfico puedan considerarse beneficiarias de protección internacional. Sin embargo, esto debe basarse en un análisis individual y no debe aplicarse como política general. ACNUR menciona que en términos generales las autoridades españolas aún consideran que las solicitudes de las víctimas de trata son, en general, no elegibles para la condición de refugiado. Sin embargo, en el 2013, algunas víctimas de trata fueron reconocidas como refugiados.

¹³ CIAR, enero de 2012 (NIG90FNPVT): «según la información proporcionada en esta oficina, no hay razón para que las personas que han salido del país mediante una red de tráfico teman una reacción adversa de las autoridades nigerianas al regresar a Nigeria, ya que estas ofrecen asistencia y protección en el país, donde existen varias ONG que asisten a las víctimas del tráfico de explotación sexual.»

¹⁴ Entrevistas con agentes de elegibilidad nacional.

política general en casos de solicitantes de determinados países como Afganistán y Somalia, por lo que no se evalúa el actor de protección en dichos casos.

i. La naturaleza de la protección

1. Prevención de la persecución o daños graves

En algunos de los casos analizados, las autoridades españolas citan medidas generales adoptadas por los países de origen para evitar la persecución o los daños graves. Un ejemplo son las medidas adoptadas por Nigeria en relación con los ataques contra cristianos. Entre las medidas citadas por las autoridades españolas y consideradas suficiente protección contra la persecución figuran el despliegue de tropas y la intensificación de patrullas de policía en la ciudad de Kano¹⁵, así como nuevas normas que prohíben el uso de motocicletas en el norte de Nigeria para evitar ataques y sucesivos intentos de iniciar un diálogo de paz con Boko Haram¹⁶.

Distintos actores concededores del sistema de asilo en España, junto con las ONG y ACNUR, señalan que normalmente los instructores suelen limitarse a citar las leyes del país de origen que prohíben los actos de persecución en cuestión, sin analizar si estas leyes se cumplen de manera efectiva. A veces el concepto de «eficacia» se mezcla con la disposición sobre agentes de persecución (artículo 13 de la ley de asilo). Cabe citar como ejemplo el caso de una mujer afgana que solicitó protección internacional al considerar que estaba en riesgo de sufrir violencia de género. El instructor recomendó concederle la condición de refugiada debido a la «falta de capacidad de las autoridades para ofrecer protección eficaz a la solicitante»¹⁷, citando el artículo 13.

La investigación no reveló ningún análisis específico de la eficacia de la protección disponible para solicitantes particularmente vulnerables, ni de la disponibilidad de medidas para la atención de menores no acompañados. No se observaron análisis evaluaciones relativos a otros aspectos de la protección más allá de la simple prevención de daños, tales como el acceso a los derechos humanos y sociales, ni a la durabilidad de la protección. A pesar de que no hay ninguna presunción formal contra la disponibilidad de protección cuando los agentes del estado son la fuente del riesgo de persecución, en ninguno de estos casos se argumentó que el solicitante pudiese tener acceso a protección en el país de origen.

El acceso real a la protección en el país de origen no se evaluó en ninguno de los casos revisados. La única referencia a la accesibilidad viene dada en los argumentos de las autoridades de asilo, que casi siempre sostienen que el solicitante debe primero solicitar a las autoridades nacionales protección contra los agentes no estatales de persecución y permanecer en el país durante algún tiempo para que dichas autoridades tengan oportunidad de protegerlo. De lo contrario se suele concluir falta de credibilidad del solicitante.

¹⁵ CIAR, febrero de 2012 (NIG80FNSNO): «Podemos concluir a partir de los hechos que hay pruebas de que el país de origen del solicitante está luchando de forma organizada y sistemática contra el presunto agente perseguidor, de forma que el estado no es inactivo ni tolera comportamientos que causen temor al solicitante».

¹⁶ Mol, 19.03.2013 (AFG58FRSNO).

¹⁷ CIAR, mayo de 2013 (NIG88FRSTV).

ii. Agentes de protección

Aunque la ley de asilo de 2009 transpuso el artículo 7 de la Directiva de Calificación, ni este artículo, ni las disposiciones de la Directiva se utilizan formalmente en las decisiones de asilo. No existe una interpretación o aplicación explícita de los términos y conceptos contenidos en el artículo 7, apartado 1. No obstante, las revisiones de expedientes y entrevistas con funcionarios pusieron de manifiesto algunas observaciones y pautas generales en la aplicación del concepto de agentes de protección.

1. Agentes estatales de protección

La investigación no reveló el uso de ningún criterio uniforme para evaluar en qué circunstancias los estados pueden considerarse agentes de protección. Por lo general, cuando se niega la protección contra la presunta persecución por agentes no estatales, la decisión menciona la falta de información del país de origen u otra información que indique que las autoridades estatales toleran o colaboran con la persecución, o que el solicitante no recibió de ellas la protección suficiente.

Por ejemplo, el siguiente párrafo se utiliza para apoyar casi todos los rechazos de solicitudes de ciudadanos nigerianos que alegan huir de la violencia de Boko Haram en el norte del país:

"...ya que el solicitante alega sufrir temor de persecución por el grupo islámico radical denominado Boko Haram, dado que profesa la religión católica, sin que resulte probado que el país de origen del solicitante no combate de forma generalizada y sistemática la actividad de los agentes perseguidores, grupo fundamentalista islámico Boko Haram, pues el estado no se encuentra inactivo o tolera las conductas por las que manifiesta temor el solicitante, ni el solicitante ha evitado el peligro mediante una alternativa de protección interna"

En algunos casos, España concede protección subsidiaria, lo que conlleva un permiso de residencia de cinco años según establece la nueva ley de asilo, a todos los solicitantes de un país en situación de guerra civil u otra forma de violencia generalizada. Según los agentes de las instituciones estatales y sociedad civil, las autoridades españolas a menudo siguen las recomendaciones específicas de ACNUR para dicho país. Por ejemplo, a los ciudadanos de Costa de Marfil se les concedió protección subsidiaria hasta que ACNUR actualizó sus directrices sobre el país. Las ONG interesadas observaron que los casos presentados ante la OAR por ciudadanos de algunos países en conflicto tienden a retrasarse cuando no está claro cuánto tiempo durará el conflicto y citan como ejemplo los casos de los solicitantes de Mali¹⁸.

¹⁸ La OAR indicó que es necesario dedicar el tiempo suficiente para evaluar la evolución de la situación en el país con el fin de adoptar la decisión con los elementos necesarios de examen, con el fin de otorgar la protección más adecuada según la situación específica. Durante el procesamiento de la demanda, en espera

Aunque gran parte de las solicitudes de persecución por agentes no estatales se deniegan por falta de pruebas sobre la pasividad de los estados de origen frente a la supuesta persecución, debe señalarse que en algunos casos relacionados con persecución por motivos de género (en particular casos de violencia contra las mujeres) de Argelia, Rusia y Afganistán los instructores recomendaron reconocer el derecho de asilo, mencionando una «práctica culturalmente aceptada» que impide que el estado proteja a la solicitante¹⁹.

En los casos analizados donde el solicitante es de América Central (principalmente de Honduras, El Salvador o México) y alega persecución por parte de las pandillas (maras) o violencia doméstica, los instructores u oficiales de elegibilidad casi siempre recomiendan denegar la protección. Sin embargo, en el caso de una mujer salvadoreña que huía de la violencia doméstica²⁰, el CIAR siguió la recomendación de ACNUR y otorgó protección subsidiaria²¹. La CIAR hizo referencia a las acciones de las autoridades para combatir la violencia de género (dos leyes y la creación de unidades especiales de atención a las víctimas) y la presencia de las ONG que trabajan por la defensa de los derechos de las víctimas, pero citó la falta de recursos y señaló que «*hasta el momento, las acciones de las autoridades salvadoreñas no están siendo tan eficaces como deberían*». Asimismo, las autoridades españolas conceden protección subsidiaria a ciudadanos afganos argumentando que las alegaciones de los solicitantes «*son consistentes con la información disponible del país de origen, donde la falta de control del territorio por parte de las fuerzas gubernamentales en algunas zonas hace que en ciertos lugares la inseguridad sea palpable*».

2. Agentes no estatales de protección

Excepto algunos casos de solicitantes nigerianos, donde las ONG y los grupos o iglesias cristianos se utilizan como posibles agentes de protección, las autoridades españolas no contemplan la posibilidad de agentes no estatales de protección. En ninguno de los casos revisados donde se referían a un actor no estatal de protección, se concluyó que dicho actor era incapaz de ofrecer una protección adecuada. No obstante, los informes de elegibilidad de los casos revisados para el presente estudio no analizan formalmente los factores enumerados en la ley como necesarios para que un actor no estatal sea considerado como un actor de protección.

i. Tipos de agentes no estatales de protección

Los informes de elegibilidad casi nunca se refieren a tipos específicos de agentes no estatales de protección. Cuando lo hacen, suelen mencionar las ONG que brindan apoyo o protección a las mujeres en riesgo de contraer un matrimonio forzado o sufrir violencia de género. En algunos casos se argumentó que el solicitante podría haber solicitado protección a los grupos cristianos armados de Nigeria. Ninguno de los casos u otras fuentes

de una decisión, a todos los solicitantes se les garantiza un conjunto de derechos, incluido el acceso al mercado laboral 6 meses después de la presentación de la solicitud.

¹⁹ Véase por ejemplo Mol, 21.09.2013 (AFG08MRSLG); Mol, 22.08.2012 (ALG40FRSLG); Mol, 22.08.2012 (RUS47FRSSPTO).

²⁰ OAR, 29.01.2013 (ELS51FSPTO).

²¹ Esto ocurre muy raramente. Cabe señalar que el informe de elegibilidad, como casi todos los casos de países centroamericanos invoca los conceptos API y AP.

consultadas para este estudio hacían referencia a la posible protección que podrían proporcionar organizaciones internacionales, fuerzas multinacionales²², clanes o tribus.

La OAR afirma sistemáticamente que las mujeres nigerianas que solicitan asilo alegando matrimonios forzados o violencia de género podrían evitar el riesgo de persecución (si sus alegaciones son verdaderas) desplazándose a Lagos, «donde existen muchas ONG» trabajando en defensa de la mujer²³. Este argumento también se utiliza en casos de presuntas víctimas de tratade personas en Nigeria o la República Democrática del Congo, así como en casos de víctimas de violencia doméstica en otros países, como Honduras o El Salvador.

Sin embargo, hay una sentencia de la Audiencia Nacional²⁴ que, ratificando una sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo, concedió asilo a una mujer nigeriana por ser víctima de violencia de género y matrimonio forzado. El caso se decidió en virtud de la ley de asilo anterior, pero demuestra que los argumentos de las ONG como posibles agentes de protección no son nuevos y se aplican independientemente de la legislación vigente. En esta sentencia el tribunal admitió los argumentos de un informe de ACNUR contra la consideración de las ONG como agentes de protección.

b. La Alternativa de Protección Interna (API)

Las autoridades españolas solo aplican la API cuando se cuestiona la credibilidad del solicitante o se considera que no hay persecución bajo la Convención de Refugiados. En la mayoría de dichos casos, los oficiales de elegibilidad se limitan a mencionar la posibilidad de traslado a otra parte del país. Si se propone una ubicación específica, generalmente es la capital, por ejemplo, Lagos o Kabul. En ninguno de los casos revisados para este estudio se indicó un lugar de protección alternativo basado en la información proporcionada por el solicitante. Como consecuencia del elevado número de recursos interpuestos por personas procedentes de Colombia a comienzos del siglo XXI, en los que se cuestionaba la API, la jurisprudencia relativa a la API continúa guiándose en gran medida por las decisiones de este conjunto de casos.

La API se evalúa en relación con la protección internacional en su conjunto, incluidas la condición de refugiado y la protección subsidiaria. En los casos examinados durante esta investigación, los informes de elegibilidad de la OAR utilizan la API solamente para evaluar la condición de refugiado. Las autoridades españolas otorgan protección subsidiaria a los solicitantes de Afganistán y Somalia basándose en el supuesto de que no existen condiciones generales de seguridad en estos dos países. La muestra incluye 16 casos de solicitantes de asilo afganos en los que se recurrió a la API como argumento para denegar la condición de refugiado, pero a todos los solicitantes se les concedió protección

²² Ninguno de los casos estudiados se refiere al juicio de Abdulla, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

²³ Véanse, por ejemplo, los siguientes casos de la muestra: CIAR, octubre de 2012 (NIG78FNSTO); Mol, 6.11.2012 (NIG12MNSTOSP); CIAR, enero de 2012 (NIG79FNSTO); CIAR, octubre de 2012 (NIG81FNSTO); CIAR, octubre de 2012 (NIG83FNSTO).

²⁴ Apelación de la Audiencia Nacional 478/2010. De las decisiones de la Audiencia Nacional emitidas durante los tres últimos años que fueron revisados para este estudio, ésta fue la única que concedía protección.

subsidiaria. Pese a todo, en dos de los recursos analizados, la Audiencia Nacional utiliza la API como argumento para apoyar la denegación de la protección subsidiaria²⁵.

No se aplicó la API en ninguno de los casos en los que el actor de la persecución era un agente estatal. Una de las personas entrevistadas opinó que podría aplicarse, en principio, si el agente de persecución fuese una autoridad local de un país grande como Nigeria.

i. Evaluación de la Alternativa de Protección Interna

Mientras que muchos de los casos analizados afirman que la API sería la opción más «razonable» o «lógica» para evitar la persecución, teniendo en cuenta las similitudes culturales y la distancia entre el país de origen y España, en la mayoría no hay ninguna evaluación sustancial de esta opción. Los informes de elegibilidad de la OAR y las decisiones administrativas de asilo analizadas en esta investigación contemplan esta posibilidad en párrafos genéricos.

En gran parte de los casos en que se invoca la API, la recomendación establece que: «*El solicitante denuncia una persecución contra la que, de acuerdo con el contenido del expediente y la información disponible sobre su país de origen, puede recibir protección eficaz en otros lugares de su propio país, a los que cabe esperar que pueda trasladarse.*»²⁶

Otros ejemplos son:

«no tiene mucho sentido que el solicitante recorra medio mundo antes de intentar trasladarse a otra zona del país no dominada por los talibanes»;

«En principio sería más lógico elegir la opción anterior (API) en lugar de dejar el país de origen para ir a otros países geográficamente lejanos con características culturales ajenas, abandonando a su familia»; y

«en este caso no ha habido desplazamiento interno a otra ubicación o zona del mismo país, lejos del lugar en donde se produjeron los actos delictivos, por lo que no existe una situación personal de persecución y vulnerabilidad que requiera protección internacional.»²⁷

1. Seguridad en la región de protección

En los casos analizados para este estudio falta de riesgo de persecución o daños graves en la región de protección no es analizada específicamente. Los informes de elegibilidad de la OAR mencionan de forma general la capacidad de controlar el país, así como la capacidad de los talibanes de perseguir a sus víctimas por todo el territorio nacional. En casi todos los casos se argumenta que: «*los talibanes son células independientes ubicadas en un lugar determinado sin infraestructura para perseguir a un ciudadano en el país*», por lo tanto «*no es lógico*» que el demandante huya a España en vez de buscar un lugar seguro dentro de Afganistán. Asimismo, en los casos de Nigeria, se argumenta que si el solicitante teme ser perseguido podrían reubicarlo dentro del país, «*lejos de donde hayan ocurrido los actos de*

²⁵ «En resumen, no hay razón para creer que un desplazamiento dentro del territorio nacional del país de origen del solicitante y la demanda de protección por parte de las autoridades nacionales puedan garantizar la misma protección que ahora se plantea a través de la institución de la protección subsidiaria»: Audiencia Nacional, apelación 199/2011 (caso MEX116FNSNO) y apelación de la Audiencia Nacional 200/2011 (MEX117MNSNO).

²⁶ Véanse por ejemplo, los casos Mol, 9.07.2012 (ELS49FNSSP); Mol, 20.09.2012 (ELS50FNSNO); Mol, 04.07.2012 (COL28MNPNO); Mol, 30.07.2012 (COL29MNPTV).

²⁷ CIAR, marzo de 2012 (DRC65MNSNO).

persecución, ya que el actor de la persecución no domina el territorio nacional de manera completa y efectiva».

2. Garantizar los derechos humanos y sociales

i. Circunstancias generales

Los informes de elegibilidad de la OAR a menudo citan el tamaño del país y la densidad de población de una región como factores determinantes para una posible reubicación. Cuando se propone una API para los solicitantes de Nigeria, los informes de elegibilidad de la OAR mencionan siempre el gran tamaño del país. Otros factores considerados incluyen situaciones o historial de conflictos, como cuando se espera que los cristianos nigerianos se reubiquen al sur del país. Otra consideración es el poder del actor de persecución cuando los informes de elegibilidad proponen una reubicación en una región del país no controlada por él. No se hace referencia en ninguno de los casos revisados al nivel de vida o a la posibilidad de ejercer sus derechos en la región propuesta.

ii. Circunstancias personales

Cuando se evalúa la API, los informes de elegibilidad de la OAR no suelen tener en cuenta las circunstancias personales o las características del solicitante. En el caso de un solicitante nigeriano, el informe contemplaba en términos generales la posibilidad de evitar el riesgo de persecución, siempre que el testimonio del solicitante fuera cierto, reubicándolo en otra zona del país donde tuviese parientes²⁸.

Ninguno de los casos analizados mencionaba en este contexto factores como el idioma, la etnia, la edad, el sexo, el nivel socioeconómico, la salud o posibles discapacidades. La vulnerabilidad o los traumas específicos derivados de persecuciones anteriores no se consideran, debido a que la API solo se menciona como un argumento secundario cuando la credibilidad del solicitante ya está en cuestión. Los menores de Afganistán reciben asistencia social en atención a los artículos 47 y 48 de la ley de asilo y en última instancia se les concede protección subsidiaria, pero no se tiene en cuenta su condición de menores de edad cuando se aplica la API como argumento para denegarles la condición de refugiado²⁹.

3. Acceso

No se ha encontrado una evaluación de la posibilidad de acceder a la protección en la región de la API. En dos de los casos analizados, el oficial de elegibilidad que habría sido razonable que los solicitantes, dos menores de edad cuyos padres fueron asesinados, permanecieran uno en Kabul³⁰ con su tío y el otro en Kinshasa³¹ con sus hermanos en lugar de buscar protección en España. En ningún caso se menciona la disponibilidad de un traslado seguro y legítimo a una región API.

²⁸ CIAR, abril de 2013 (NIG60FNSTV)

²⁹ Véase, por ejemplo: CIAR, septiembre de 2012 (AFG97MSPUM) y Mol, 18.12.2012 (AFG03MSPUM).

³⁰ Mol, 5.10.12 (AFG07MSPUM).

³¹ CIAR, mayo de 2013 (DRC64MNSUM).

i. La aplicación de la API

1. Procedimiento

i. ¿En qué procedimiento se aplica la API?

La API no se aplica, bajo ninguna circunstancia, en países donde España considera que existe un «conflicto armado», tales como Siria o Somalia³². A todos los solicitantes que puedan demostrar que son ciudadanos de Siria o Somalia se les concede protección subsidiaria porque existe un «conflicto armado interno generalizado». Cuando se evalúa la elegibilidad para la condición de refugiado en estos casos, la API no se menciona; los argumentos utilizados para denegarla son la falta de credibilidad o la falta de riesgo de persecución individualizado y concreto.

En el caso de Afganistán, pese a afirmar que la situación ha mejorado desde la caída del régimen talibán, a los solicitantes todavía se les concede protección subsidiaria. Sin embargo, la API se utiliza sistemáticamente como argumento complementario para denegar la condición de refugiado cuando la demanda se basa en la persecución por parte de los talibanes. Las autoridades responsables de España afirman que los grupos talibanes no tienen la capacidad de controlar todo el país, por lo que la persecución puede solucionarse internamente mediante la reubicación del solicitante³³.

La práctica con Colombia también es diferente. Las autoridades y tribunales españoles afirman que no hay un conflicto interno generalizado en todo el país. En consecuencia, cuando el solicitante es perseguido por agentes no estatales, la API se utiliza casi siempre como un argumento complementario para denegar la protección internacional. En el caso de Colombia no se concede protección subsidiaria. Mientras que en el pasado las autoridades españolas solían referirse a las directrices de ACNUR publicadas en 2002 respecto a los ciudadanos colombianos, en la actualidad ya no se utilizan las directrices del país actualizadas de ACNUR, emitidas en mayo de 2010, a la hora de evaluar las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Colombia.

ii. ¿En qué fase del procedimiento se aplica la API?

Cuando se utiliza, la API se suele aplicar durante el estudio de la solicitud de protección, como parte del análisis del posible riesgo de persecución. Según los oficiales de elegibilidad y los expedientes analizados en la muestra, la API sólo se aplica cuando hay otros argumentos para rechazar la solicitud, por lo que no se lleva a cabo un análisis exhaustivo del concepto. Por lo general, las decisiones mencionan el argumento de la API en párrafos genéricos, sin una consideración específica para cada caso individual. En ninguno de los casos estudiados donde se aplicó la API se había establecido previamente la existencia de

³² La legislación española no contiene una definición de conflicto armado. Se menciona este concepto en el análisis de las demandas de los solicitantes de países como Afganistán, Somalia, Colombia o Siria.

³³ CIAR, marzo de 2012 (AFG99MSPNO): «El desplazamiento interno es coherente con la COI puesto que desde la caída del régimen talibán cambiaron las circunstancias de Afganistán tras la intervención militar de la coalición occidental; es probable que en los desplazamientos a otra zona del país los afganos sientan un temor justificado a ser perseguidos por un grupo localizado en una zona concreta aunque no tengan infraestructura suficiente para perseguir a los ciudadanos anónimos por todo el país».

un riesgo de persecución³⁴. La existencia de un procedimiento rápido para las solicitudes realizadas en frontera o en un centro de internamiento (CIE) deja abierta la posibilidad de que el Ministerio del Interior pueda denegar solicitudes recurriendo a la API, como uno de los argumentos, incluso antes de decidir sobre la admisión a trámite de las mismas, es decir sin realizar un procedimiento de instrucción como el previsto para las solicitudes en territorio.

iii. Garantías procesales

Generalmente no se informa al solicitante de que se está considerando la API hasta que el procedimiento en vía administrativa ha finalizado y se comunica la decisión. El solicitante y su representante jurídico pueden acceder al expediente después de la decisión administrativa. El expediente contiene el informe de elegibilidad elaborado por el instructor del caso, en el que deben incluirse las consideraciones sobre la aplicación de la API. La mayoría de los expedientes analizados para este estudio solo contenían el formulario de solicitud inicial llevada a cabo durante la formalización de la misma³⁵. Cuando se presentan solicitudes en otros lugares diferentes a la oficina OAR en Madrid, no son sus funcionarios, sino otros (de las Oficinas de Extranjeros o la Policía) los encargados de llevar a cabo la entrevista. En la mayoría de los casos revisados, los oficiales de elegibilidad no realizan entrevistas adicionales durante su instrucción.

Una práctica cada vez más frecuente en el último año es que cuando la API constituye uno de los argumentos para denegar la solicitud, las autoridades incluyen un párrafo a tal efecto en la resolución que se notifica al solicitante. Por lo general se trata de un párrafo genérico³⁶, pero cumple su función informativa y permite al solicitante rebatir este punto en la apelación. No es el caso cuando al solicitante se le concede la protección subsidiaria en lugar de la condición de refugiado, en tales casos, el solicitante debe consultar el informe de elegibilidad en el expediente archivado en la oficina de la OAR en Madrid para saber si la API se ha considerado o no.

2. Política

i. Frecuencia de la aplicación

No hay directrices públicas que regulen la práctica de los agentes públicos encargados de las solicitudes de protección internacional. Según las autoridades españolas responsables de la protección internacional³⁷, no hay directrices internas sobre el uso de la API. Por lo tanto, y dado que no hay ninguna disposición en la ley de asilo española relativa a la cuestión, podría decirse que son los instructores quienes deciden si invocan o no la API. Las entrevistas de los actores involucrados llevan a una conclusión similar.

³⁴ Según los agentes de la OAR, actualmente la API no se aplica nunca cuando un solicitante ha demostrado una necesidad creíble de protección,

³⁵ Conforme a la ley de asilo (art. 17 (4) Ley de asilo), la evaluación de las demandas de protección debe incluir una entrevista individual.

³⁶ «El solicitante alega persecución contra la que, de acuerdo con el contenido del expediente y la información disponible de su país de origen, el solicitante puede encontrar una protección eficaz en otros lugares dentro de su propio país, a los que se prevé, de forma razonable, que se traslade.»

³⁷ Jefe de unidad, punto focal en la OAR para este estudio asignado por el Director Español de Asilo y Refugio en el Ministerio del Interior

ii. ¿Es la API una política generalizada?

Según las entrevistas con los actores involucrados, la OAR utiliza de manera sistemática la API como argumento secundario en casos de agentes no estatales, persecución por motivos de género y con ciertos países de origen, como Nigeria, Honduras, El Salvador, México, RDC, Colombia y Afganistán.

La muestra confirma estas afirmaciones con algunas excepciones. La muestra contiene casos de persecución por motivos género en los que el oficial de elegibilidad afirma que «existe una cultura de tolerancia a la violencia contra las mujeres en el país» por lo que la API ni siquiera se menciona. En este sentido son particularmente ilustrativos un caso de Rusia y otro de Argelia³⁸. Sin embargo, se invoca la API en casos de mujeres que huyen de la violencia doméstica y del matrimonio forzoso en países como Honduras, Guatemala, México o Nigeria.

En uno de los casos revisados, el instructor propuso el reconocimiento de la condición de refugiado a un hombre de Afganistán que alegó persecución por formar parte del grupo específico «bacha hazi»³⁹. El informe de elegibilidad afirma que en este caso el solicitante no pudo encontrar protección en su país por ser una «práctica cultural aceptada». Sin embargo, otros casos de la muestra reflejan la aplicación sistemática de la API por parte de la OAR como argumento secundario para denegar la condición de refugiado a los menores de edad que han perdido a sus padres en situaciones de violencia generalizada, o que han huido de su país para evitar un reclutamiento forzoso, aunque hay que señalar que siempre se les concede la protección subsidiaria⁴⁰.

iii. Ámbito de aplicación de la API

La API se aplica muy habitualmente en los casos analizados de solicitantes de Nigeria, Colombia, Honduras, México, El Salvador, Guatemala, DRC y Afganistán. No se excluye formalmente de ningún grupo de solicitantes, pero no se invoca en ninguno de los casos analizados que hacen referencia a personas LGBT. En la muestra también hay casos de mujeres víctimas de violencia contra la mujer en los que no se considera la API y se concede protección subsidiaria⁴¹ a las solicitantes debido a que las autoridades de ciertos países (Honduras y El Salvador) no tienen la capacidad de ofrecer protección eficaz según estipula el artículo 6 de la Directiva de cualificación sobre requisitos mínimos (transpuesto como artículo 13 de la Ley 12/2009).

iv. Aplicación en caso de obstáculos técnicos para volver

Esta posibilidad no se plantea en ninguno de los casos analizados. España no transpuso el artículo 8, apartado 3, de la Directiva de cualificación o sobre requisitos mínimos, y las autoridades responsables a nivel administrativo casi nunca citan expresamente las disposiciones de la legislación de la UE.

³⁸ Mol, 12.02.2013 (RUS47FRSSPTO) ; Mol, 22.08.2012 (ALG40FRSLG)

³⁹ Mol, 21.09.2013 (AFG08MRSLG).

⁴⁰ Véanse, por ejemplo, Mol, 18.12.2012 (AFG03MSPUM); CIAR, mayo de 2013 (AFG62MSPUM).

⁴¹ CIAR, julio de 2012 (HON59FRSTO) y OAR, 29.01.2013 (ELS51FSPTO).

c. **Evaluación de hechos y circunstancias**

Cuando se plantea la API, el solicitante debe demostrar que su país de origen no ofrece la protección adecuada⁴². De este modo recae sobre el solicitante la carga de probar (1) que intentó evitar la persecución a través de la reubicación interna o (2) que las condiciones en otras partes del país tampoco son seguras. Casi todos los casos analizados en los que se invoca la API contienen frases como «*no está demostrado que el solicitante haya resuelto la persecución mediante la alternativa de huida interna desplazándose a otro lugar dentro del mismo país*»⁴³.

En un caso de 2009 sobre la evaluación de las pruebas en solicitudes de asilo en general y la API en particular, el Tribunal Supremo anuló la decisión administrativa y el fallo del tribunal que la ratificó, y reconoció al solicitante la condición de refugiado. El Tribunal declaró que el hecho de pedir al solicitante que demuestre la ausencia de una API invierte indebidamente la carga de la prueba, lo que no se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y contraviene el derecho internacional⁴⁴. Sin embargo, los casos analizados en el presente estudio, incluidos los de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, indican que esta norma no se cumple de forma sistemática. No parece haber ninguna práctica sistemática en el análisis de la API en general y de la carga de la prueba en particular, aunque en la mayor parte de los casos los tribunales confirman los argumentos de los informes de elegibilidad de la OAR. Además, en muchas de las apelaciones revisadas relativas a la aplicación de la API, los tribunales hacen referencia, no a esta sentencia, sino a una sentencia del Tribunal Supremo de 2002 que cita «*la postura común de la Unión Europea del 4 de marzo de 1996 respecto a la aplicación armonizada de la definición de refugiado*», en virtud de la cual el solicitante debe «*presentar los elementos necesarios para verificar la veracidad de los hechos y circunstancias alegados.*»⁴⁵

La ley de asilo establece que basta con que haya «indicios suficientes» de persecución o daños graves para conceder protección internacional⁴⁶. Esto queda confirmado por la jurisprudencia, que declara de forma sistemática que es suficiente con que haya *indicios*, y no *pruebas completas*. Los tribunales hacen referencia a la norma general de exigencia probatoria para los casos de asilo, sin aplicación de normas específicas para la API. A pesar de que el Tribunal Supremo cita el artículo 4 apartado 5 de la Directiva y que la norma que exige indicios suficientes y no pruebas completas, en la mayoría de las sentencias analizadas los tribunales parecen exigir mayor nivel de pruebas⁴⁷.

⁴² La protección por parte de agentes no estatales no surge en este contexto puesto que esto solo se plantea como declaración en el informe de elegibilidad y no se presenta al solicitante como posibilidad.

⁴³ Confirmado en entrevista con los agentes de la OAR. u

⁴⁴ Tribunal Supremo, 2 de enero de 2009, 4251/2005 (cuando el tribunal inferior afirma que «*no hay pruebas de que el solicitante no pueda obtener protección eficaz en otra parte del territorio, [está invirtiendo] la carga de la prueba [que exige al estado que demuestre] que el solicitante de asilo pudo obtener protección mediante un desplazamiento interno. La referencia a la posibilidad de huida interna exige que la persona que la alega, en este caso el instructor del expediente administrativo, proporcione los datos necesarios que acrediten la existencia de esa posibilidad y, por tanto, que dicha alternativa sea susceptible de proporcionar una protección real y eficaz*»).

⁴⁵ Véase por ejemplo, el recurso 61/2012 de la Audiencia Nacional, abril de 2013.

⁴⁶ Artículo 26 de la ley 12/2009.

⁴⁷ Tribunal Supremo, 2 de enero de 2009, apelación 4251/2005.

Si el solicitante se reubica dentro del país de origen sin llegar a sufrir daños antes de abandonarlo⁴⁸, o si se reubica con su familia y ésta permanece en la nueva localidad sin sufrir persecución aparente⁴⁹, el instructor suele referirse a este hecho para justificar la aplicación de la API. Sin embargo, puesto que la API se aplica habitualmente empleando frases estandarizadas sin referirse a cada caso específico, es frecuente que se aplique independientemente de si el solicitante menciona una reubicación anterior en su solicitud de asilo.

d. Calidad de decisión

i. Información del país de origen (COI, por sus siglas en inglés)

1. Fuentes y vigencia de la COI

Las fuentes de la información del país de origen utilizadas suelen variar entre los diversos oficiales de elegibilidad. El artículo 45 de la ley de asilo, relativo al cese y la revocación de la protección, exige que *«la autoridad competente sea capaz de obtener información precisa y actualizada de diferentes fuentes, como por ejemplo ACNUR, sobre la situación general de las personas afectadas en los países de origen»*. Sin embargo, dado que la ley de asilo no transpone el artículo 8 de la Directiva de cualificación o sobre los requisitos mínimos de asilo, no hay ninguna disposición que aplique esta norma en el contexto de la API. En la práctica, se citan con frecuencia los informes más recientes de la Agencia de Fronteras de Reino Unido, el Departamento de Estado de EE.UU. y los informes de derechos humanos de Amnistía Internacional. En los casos revisados para el presente estudio, las recomendaciones de casos para solicitantes de Afganistán y Argelia recurrieron a informes de otras organizaciones, como Human Rights Watch y EASO. Generalmente, solo se utiliza la COI general del país en lugar de informes específicos para la región API propuesta.

Por lo general, solo se puede rebatir la COI en apelación, y solo cuando el informe de elegibilidad exponga argumentos e identifique las fuentes utilizadas en ese caso concreto. La práctica varía según la situación. Los informes de los solicitantes nigerianos casi siempre citan los informes que se han utilizado, lo que no sucede con el resto de países, como por ejemplo, El Salvador⁵⁰. En ocasiones los funcionarios de asilo se limitan a señalar que sus informes se basan en la información que tiene la OAR sobre el país de origen, sin citar fuentes específicas⁵¹. El solicitante puede añadir información COI durante el proceso de apelación.

⁴⁸ Dos ejemplos: (1) el caso de un solicitante nigeriano cuyo informe de elegibilidad afirma, según lo reproducido por la Audiencia Nacional (NIG105MNSNO): *«Tal como se declara en la entrevista, el solicitante recibió ayuda durante su huida de los grupos armados cristianos puesto que estaba lejos de la ciudad en la que vivía, lugar de los ataques terroristas, y no tuvo más problemas, por lo que pudo permanecer allí y obtener refugio»*; (2) en el caso de un solicitante de Honduras, el informe de elegibilidad reproducido por la AN (HON114FNSSP) recogía: *«para evitar el riesgo habría bastado con dejar el trabajo o desplazarse internamente, como de hecho hizo con sus hijas, sin tener que superar más problemas en su nueva ubicación hasta que abandonó el país»*.

⁴⁹ Dos ejemplos (1) DRC64MNSUM los hermanos del solicitante (menor no acompañado) permanecen «a salvo en Kinshasa hasta la fecha»; (2) COL74MNSNO, la familia se trasladó a otra parte de Colombia desde Barranquilla y allí permanecen «a salvo».

⁵⁰ Véanse por ejemplo, Mol, 9.07.2012 (ELS49FNSSP) y Mol, 20.12.2011 (ELS52FNSSNO).

⁵¹ Véase como ejemplo, CIAR, mayo de 2013 (NIG88FRSTV).

ii. Plantillas, directrices y formación para los trabajadores y autoridades responsables

ACNUR España ha señalado que, en general, hay falta de directrices en el sistema de asilo español, incluidas las relativas a los agentes de protección y la API. Existe un formulario estándar para las solicitudes de protección internacional en España (el formulario no es público, pero es fácilmente accesible para abogados y ONG) que cuenta con un apartado para exponer «los argumentos que respaldan la solicitud» sin ninguna pregunta específica. No contiene ninguna referencia a la API. En cambio, existe un documento no-público con directrices para realizar una solicitud de protección internacional⁵². En este documento hay 13 preguntas que orientan a los funcionarios que reciben la solicitud. Una de ellas hace referencia a la API: *¿Ha pensado en trasladarse a otra población o ciudad para solucionar la situación en la que se encuentra?* También hay dos preguntas relacionadas con los agentes de protección: *¿Ha solicitado ayuda a las autoridades nacionales?* *¿Ha presentado alguna reclamación?* Según los abogados del CEAR, una de las ONG que ofrece asistencia jurídica durante las solicitudes de asilo, a veces se formulan preguntas sobre la API y a veces no.

En algunos casos, las autoridades consideran las directrices de ACNUR. Los casos estudiados no contienen referencias al Manual de ACNUR ni a las directrices sobre la API. Cuando se utilizan las directrices de ACNUR se trata de directrices sobre la situación específica del país, sobre todo en los casos relativos a Colombia (aunque solo las emitidas en 2002, no las de 2010), Costa de Marfil y Somalia con el objetivo de una posible concesión de protección subsidiaria. También hay referencia a las directrices de ACNUR respecto a la persecución por motivos de género en solicitudes relacionadas con la orientación sexual. A pesar del incremento de solicitudes de personas de América Central (Honduras, El Salvador, México) que huyen de la violencia de las bandas, no se hace referencia a las directrices de ACNUR sobre solicitudes de asilo relacionadas con las víctimas del crimen organizado. Los tribunales solo citan los informes o directrices de ACNUR cuando se incluyen en el expediente o se mencionan en el informe del oficial de elegibilidad.

VI.Recomendaciones nacionales

Se considera que estas recomendaciones son particularmente pertinentes en el contexto español, y se complementan con las recomendaciones generales formuladas en el informe comparativo de APAIPA.

- Si la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) utiliza el concepto de Agentes de Protección, lo debe hacer respecto del Derecho internacional y respetando rigurosamente las directrices del artículo 7 de la versión refundida de la Directiva de Calificación y del artículo 14 de la Ley de asilo. En particular, se deberá demostrarse que el solicitante podrá ser protegido eficazmente por un agente de protección específico y podrá tener acceso a protección y que dicha protección no es temporal.

⁵² Se incluyó una copia de las directrices en uno de los expedientes analizados en las instalaciones de la OAR.

- No se requiere por ley a los solicitantes, y no es necesario en la práctica, que agoten todas las posibilidades para recibir protección en el país de origen anterior a su fuga. La evaluación de las necesidades de protección está orientada hacia el futuro, teniendo en cuenta las perspectivas del solicitante en caso de repatriación al país de origen.
- No es necesario que las autoridades españolas de elegibilidad consideren la API puesto que la API es una disposición discrecional bajo la Directiva de Calificación y no es ni un principio del derecho internacional ni mencionado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni en la legislación española. Si recurren al concepto API, lo deben hacer respetando rigurosamente el derecho internacional, y deben seguir las orientaciones proporcionadas en la versión refundida de la Directiva de Calificación de manera rigurosa. En particular, deberá demostrarse que el solicitante pueda esperar establecerse en una parte identificada del país de origen, donde no tendrá ningún temor de ser perseguido/a y donde podrá viajar y ser admitido/a de manera segura y legal. Dicha evaluación requiere que se tenga en cuenta las circunstancias personales del solicitante así como las circunstancias generales reinantes en esa parte del país.
- Debido a la naturaleza compleja de la investigación de la API y sobre todo a la necesidad de evaluar las necesidades individuales de cada solicitante respecto de las condiciones en una parte específica del país de origen, la IPA sólo es aplicable, si es aplicable, en el contexto de todo el procedimiento de asilo, y no en los procedimientos de frontera.
- Si se contempla la IPA, sólo puede ocurrir una vez un temor fundado a la persecución o un riesgo real de sufrir daños graves ha sido demostrado en al menos una parte del país. Conviene establecer claramente los hechos relacionados con una reclamación antes de considerar las necesidades de protección y evaluar las alternativas de protección interna. Cualquier evaluación de la IPA debe distinguirse claramente y mantenerse separada de la evaluación de la credibilidad. Tal como señala el Tribunal Supremo, la autoridad que lleva a cabo la evaluación deberá asumir la carga de establecer cada uno de los elementos de la IPA. Aunque se espera que los solicitantes cooperan en la evaluación, no deberían asumir la carga de probar que la IPA no es factible o que falta cualquier elemento requerido para solicitarla. Si la IPA es aplicable al solicitante, se le deberá proporcionar información que explique el concepto y sus implicaciones, bien sea por escrito o a través de su representante legal, o los dos. Si se contempla la IPA, se deberá informar al solicitante de esta posibilidad y se le dará la oportunidad de presentar pruebas y argumentos utilizados para denegarla antes de la adopción de la primera decisión sobre su solicitud.
- Según el artículo 8 apartado 2 de la versión refundida de la Directiva de Calificación, los Estados Miembros deben asegurarse de que la información obtenida es actualizada y precisa. Los Estados Miembros deben asegurarse de que la COI complementaria específica a una región es empleada para evaluar las condiciones en la región del traslado. La IPA no se aplicará si la COI es confusa o no refleja con seguridad las actuales condiciones en la región del traslado.



ecre

European Council
on Refugees and Exiles

European Council on Refugees and Exiles

Rue Royale 146
1000 Brussels
Belgium

T. +32 2 234 38 00
F. +32 2 514 59 22

ecre@ecre.org

www.ecre.org