

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

Por Carles Xavier Simó Noguera, Albert Millet Fenollar, Alicia Bañuls Millet y M<sup>a</sup> Consuelo Pons Pons

### IV.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR OBSERVATORIO?

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

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



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

<sup>125</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.



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

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

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

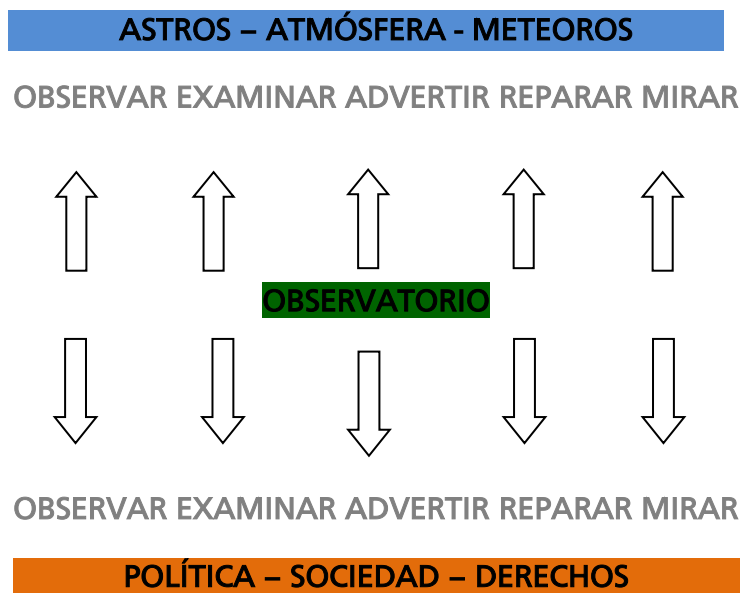
Tras el análisis de cuáles son los elementos constitutivos y los de consolidación de un observatorio, es fundamental señalar que deberá garantizarse no sólo la pericia de los profesionales sino también su independencia para asegurar que la observación realizada responde a criterios de objetividad que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

#### IV.1.2.ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS OBSERVATORIOS

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

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

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



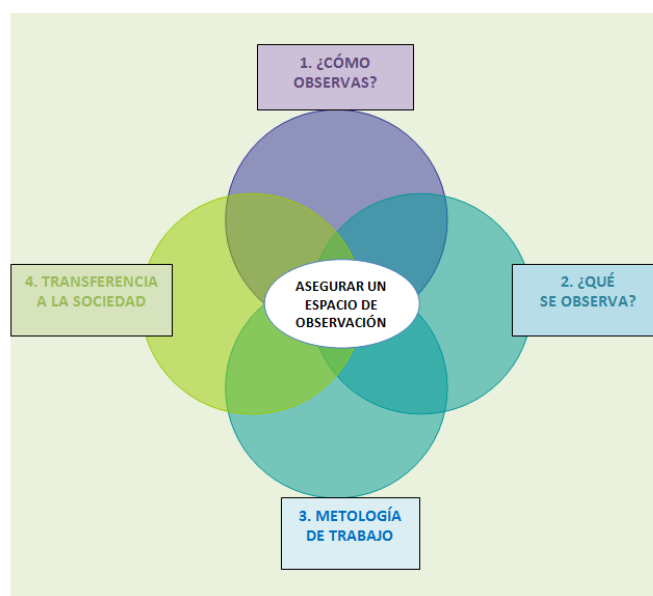
Así pues, se constata la existencia de un gran número de observatorios con objetivos específicos; áreas de trabajo diferentes (encaminadas a garantizar la consecución de dichos objetivos); personal especializado por campos de observación; instrumentos de

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

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

### IV.1.3. CLASIFICACIÓN DE LOS OBSERVATORIOS

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



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

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

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

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

## IV.2.OBSERVATORIOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ASILO

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

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

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

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

***b) Obligación de proteger y asistir a la población refugiada***

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

1. ADMINISTRACIÓN. Se trata de entidades que desde la administración trabajan en alguno de los aspectos relacionados con el refugio y asilo,
  - a. Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana.
  - b. La Conselleria de Solidaritat i Ciutadania;
  - c. Federación Valenciana de Municipios y Provincias, y diputaciones.
  - d. Ayuntamientos
  
2. UNIVERSIDADES. Se emplazan aquí las universidades públicas de la Comunitat Valencia.
  
3. TERCER SECTOR. Finalmente, el grueso de la comisión, que estará formado por las entidades del tercer sector que trabajan con las personas refugiadas como población objetivo, directa o indirectamente, de sus programas de acción.

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

#### **IV.2.2.2. Funciones del Observatorio del Refugio**

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

## DIAGRAMA DE FUNCIONES



### IV.2.2.3. Organización, recursos y cronograma de organización

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

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

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