







**LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO  
25 AÑOS DE TRABAJO POR LOS REFUGIADOS**

LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) ES UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL FUNDADA EN 1979, DE ACCIÓN VOLUNTARIA Y HUMANITARIA, INDEPENDIENTE Y PLURAL.

ESTÁ INSPIRADA POR UN PROFUNDO SENTIDO ÉTICO Y POR VALORES COMO LA JUSTICIA, LA SOLIDARIDAD, LA LIBERTAD Y LA IGUALDAD. LA DEFENSA DE ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUYE SU PRINCIPAL PATRIMONIO, FORTALECE E IMPREGNA TODAS SUS ACTUACIONES Y ES LA MOTIVACIÓN ESENCIAL DE SU TRABAJO Y SU EXISTENCIA.

LAS CARACTERÍSTICAS DE CEAR SON:

- ES UNA ORGANIZACIÓN DE VOCACIÓN UNIVERSAL PORQUE, AUNQUE TRABAJA SOBRE TODO EN ESPAÑA, SU ACTUACIÓN SE PROYECTA HACIA TODOS LOS LUGARES DONDE EXISTEN REFUGIADOS, ABORDANDO LAS CAUSAS QUE GENERAN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS DE PERSONAS.
- ES UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POR SU ORIGEN, SUS FINES Y SU VOLUNTAD DE TRABAJAR JUNTO CON LOS CIUDADANOS EN LA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO.

LOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE CEAR SON LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS (AQUELLAS PERSONAS QUE HUYEN DE SUS PAÍSES DE ORIGEN AL TENER TEMORES FUNDADOS DE SER PERSEGUIDAS POR MOTIVOS POLÍTICOS, ÉTNICOS O RELIGIOSOS, DE ORIGEN NACIONAL O DE PERTENENCIA A UN GRUPO SOCIAL DETERMINADO, A CAUSA DE LA VIOLENCIA GENERALIZADA Y/O DE CONFLICTOS ARMADOS) Y DE LOS DESPLAZADOS (AQUELLOS QUE ABANDONAN SUS HOGARES POR LOS MISMOS MOTIVOS QUE LOS REFUGIADOS, PERO QUE PERMANECEN DENTRO DE SUS PAÍSES). CEAR ASUME TAMBIÉN LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DE QUIENES LLEGAN A NUESTRO PAÍS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O SON APÁTRIDAS. LA PRESIDENTA DE CEAR ES DELIA BLANCO Y SU SECRETARIO GENERAL, ENRIQUE SANTIAGO. LA ASAMBLEA DE CEAR ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS PRINCIPALES CENTRALES SINDICALES (COMISIONES OBRERAS, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y LAS FUERZAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES (PARTIDO POPULAR, PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, IZQUIERDA UNIDA).

ASIMISMO, FORMAN PARTE DE SU ASAMBLEA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y LOS REFUGIADOS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR), D. JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ (VICEPRESIDENTE PRIMERO), DÑA. M<sup>a</sup> JESÚS ARSUAGA (VICEPRESIDENTA SEGUNDA), D. RAMÓN MUÑAGORRI (VICEPRESIDENTE TERCERO), D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE Y D. ENRIQUE MIRET MAGDALENA.

CEAR ES MIEMBRO Y PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO:

- EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS (ECRE, EN SUS SIGLAS INGLÉSAS), DE CUYO COMITÉ EJECUTIVO FORMA PARTE.
- EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL.
- LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, DONDE OSTENTA LA VICEPRESIDENTA.
- LA RED ENAR (RED EUROPEA CONTRA EL RACISMO).

EN COLABORACIÓN CON LA FUNDACIÓN CEAR (CUYA PRESIDENCIA DE HONOR DESEMPEÑA SU MAJESTAD LA REINA DOÑA SOFÍA), CEAR PARTICIPA A TRAVÉS DE SUS PROYECTOS DE COOPERACIÓN EN LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS DESPLAZADOS EN LOS PAÍSES Y REGIONES DE RETORNO O ACOGIDA.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

# La situación de los refugiados en España

INFORME 2004



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE (DIRECTOR)  
MARIO AMORÓS, MARTHA ARROYO Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES)

JOAQUÍN AGUILAR, BEATRIZ ALFONSO, KIMI AOKI, FRANCISCO JAVIER ARIAS, ANNA BALAGUER, PATRICIA BÁRCENA, LOURDES BRAVO, JOSÉ BUDIA, JAVIER CANIVELL, JUANJO CASTELO, MARÍA DELGADO, BEATRIZ DÍAZ BLASCO, MERCEDES ENA, ANIBAL ESCRIBANO, MARINA FERNÁNDEZ CALERO, JAVIER GALPARSORO, ARSENIO GARCÍA, ESTHER GARCÍA, MARA GARCÍA, MONTSERRAT GÓMEZ, FERNANDO GÓMEZ RECIO, ESTELA GRACIA, SONIA GRACIA, JAVIER JEREZ, FRANCISCO JIMÉNEZ, MANUEL LANCHA MUÑOZ, OLGA LERALTA, MÓNICA LÓPEZ, DIEGO LORENTE, TERESA LUQUE, JUGATX MENIKA, CRISTINA MERINO, CARMEN MIGUEL, ESTHER MORENO, MARTA MORENO, MAITE MUÑOZ RODRÍGUEZ, LOURDES NAVARRO, CARLOS PELÁEZ, ESTRELLA PÉREZ, MARÍA ÁNGELES PLAZA, JOSÉ LUIS RAMOS, PATRICIA RIVAS, CARMEN SABALETE, DONNA SALAMA, PEDRO SANTANA, LETICIA SILVELA, ÁGATA SOL RUEDA, ALICIA TEJEDA SÁNCHEZ, KAYAMBA TSHITSHI Y EDUARDO URIBE.

CEAR AGRADECE LA COLABORACIÓN DE FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ, MIGUEL BAYÓN, FERNANDO GÓMEZ RECIO Y LA ORGANIZACIÓN EXIL

DISEÑO DE CUBIERTA: JOAQUÍN GALLEGO

© COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), 2004  
OFICINAS CENTRALES DE CEAR  
PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN, 2. BAJOS. LOCAL 16  
28760 TRES CANTOS (MADRID)  
TFS.: 91 804 54 04 / 65 46 • FAX: 91 804 68 86  
INFO@CEAR.ES • HTTP://WWW.CEAR.ES

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2004  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TELÉFONO: 91 532 05 04  
FAX: 91 532 43 34  
WWW.CATARATA.ORG

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA. INFORME 2004

ISBN: 84-8319-189-X  
DEPÓSITO LEGAL: M-24.457-2004

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

# ÍNDICE

## PRÓLOGO DE DELIA BLANCO 11

### 1. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO 15

- 1.1. La importancia de las garantías jurídicas 16
- 1.2. La solicitud de asilo por vía diplomática 23
- 1.3. Melilla 28
- 1.4. Fuerteventura 32
- 1.5. Campo de Gibraltar 34
- 1.6. Los obstáculos para la asistencia a los polizones 37
- 1.7. Las consecuencias de las sanciones a los transportistas 47

### 2. EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN A TRÁMITE 53

- 2.1. Repaso general de los motivos de inadmisión 54
- 2.2. La revisión judicial de las inadmisiones a trámite 61
- 2.3. La masiva presentación de solicitudes de asilo en Ceuta 65
- 2.4. La aplicación del Convenio de Dublín y del reglamento que lo sustituye 69
- 2.5. Los condicionantes del estado psicológico del solicitante de asilo 74

- 3. LA ATENCIÓN SOCIAL A LOS SOLICITANTES DE ASILO 79
  - 3.1. La directiva sobre normas mínimas de acogida 80
  - 3.2. Los recursos sociales específicos 86
    - 3.2.1. La primera acogida 86
    - 3.2.2. Los Centros de Acogida Temporal 88
    - 3.2.3. Las prestaciones económicas 90
  - 3.3. La atención psicológica 92
  
- 4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN 95
  - 4.1. Globalización y educación. Algunas cifras 96
  - 4.2. Repercusiones de la legislación educativa 103
  - 4.3. Dificultades y propuestas para garantizar el acceso a la educación y la continuidad de los estudios 104
  
- 5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO 109
  - 5.1. El concepto de refugiado de la Convención de Ginebra 110
  - 5.2. La nueva regulación de la protección temporal y complementaria 111
  - 5.3. Análisis de las respuestas del Gobierno a las peticiones de asilo 115
  - 5.4. Las crisis humanitarias y la protección internacional en España 126
  - 5.5. La revisión judicial de los casos de asilo 132
  - 5.6. Las solicitudes por violencia de género 137
  
- 6. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LOS REFUGIADOS 143
  - 6.1. Los recursos para la integración 144
  - 6.2. Las dificultades para lograr una vivienda 147
  - 6.3. Discriminación y racismo contra los refugiados 150
  - 6.4. La extensión familiar del derecho de asilo 155
  - 6.5. La integración de los refugiados en situación de grave vulnerabilidad 164
  - 6.6. La atención psicológica 167
  
- 7. LA APATRIDIA 173
  - 7.1. El marco jurídico internacional 174
  - 7.2. La legislación española 177
  - 7.3. Algunos casos atendidos por CEAR 179
  - 7.4. La protección social de los apátridas 185



## 8. LA INSERCIÓN LABORAL 189

- 8.1. Visión global 189
- 8.2. Análisis de la inserción laboral de los refugiados 192
- 8.3. La formación profesional y ocupacional 203
- 8.4. El autoempleo y las microempresas 208
- 8.5. El sector del servicio doméstico 213
- 8.6. La conculcación de los derechos laborales 215
- 8.7. Repercusiones psicológicas de la realidad laboral 219

## 9. EL DRAMA DE LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN 221

- 9.1. Los recursos contra el cierre del Régimen General 221
- 9.2. Un nuevo rostro de la pobreza 226
- 9.3. La experiencia de los CASI en la Comunidad de Madrid 231
- 9.4. Las consecuencias de la reforma de la Ley de Extranjería 234

## 25 AÑOS DE TRABAJO DE CEAR, 25 CONCLUSIONES Y 25 PROPUESTAS PARA EL FUTURO 239

## ANEXOS. PARA SABER MÁS 253

- 1. Justicia penal internacional y cláusulas de exclusión del Estatuto del refugiado.  
Por Fernando M. Mariño Menéndez 253
- 2. Información y refugiados: Ojos para no ver. Por Miguel Bayón 266
- 3. Programa de reparación médico-psico-social para inmigrantes víctimas  
de violación de los Derechos Humanos y de tortura del Centro EXIL.  
Por el equipo de EXIL en España 270
- 4. La aportación de los refugiados al mercado laboral europeo.  
Por Kayamba Tshitshi Ndouba 277

## ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES 283

## ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 285



DELIA BLANCO  
*Presidenta de CEAR*

En el último año hemos conmemorado distintas efemérides que evocan el camino recorrido en la defensa de los refugiados desde la recuperación de la democracia. El 22 de julio de 2003 se cumplieron 25 años de la adhesión de España a los dos principales instrumentos jurídicos internacionales de protección de los refugiados: la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

En diciembre, nuestra Constitución alcanzó su primer cuarto de siglo y CEAR recordó a las instituciones y a los ciudadanos y las ciudadanas que su artículo 13.4 sitúa el derecho de asilo entre los fundamentales. Y apenas seis meses después de la aprobación de la Carta Magna, el 7 de mayo de 1979, representantes de los partidos políticos, de las centrales sindicales, de las confesiones religiosas y de organizaciones no gubernamentales y de defensa de los derechos humanos fundaron la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, expresión del mandato constitucional de convertir a España en tierra de asilo. CEAR, por tanto, conmemora este año su 25 aniversario.

Pero estos hitos coincidieron en 2003 con uno de los momentos más difíciles de la política de asilo gubernamental, que conculcó casi a diario las disposiciones constitucionales, de la Ley de Asilo y de la Convención de Ginebra. Así, en lugar de acoger a aquellas personas que llegaron a nuestro país porque necesitaban protección internacional, el anterior Gobierno actuó de manera consciente contra el

derecho de asilo, en el marco de una Unión Europea obsesionada en blindar sus fronteras y recluir a los refugiados en centros de internamiento en terceros países.

El ejemplo más dramático es Ceuta, donde centenares de solicitantes de asilo se ven forzados a malvivir en las calles a causa de la saturación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. La crisis humanitaria en esta ciudad autónoma alcanzó tal gravedad que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) pidió en noviembre al Ejecutivo que dispensara un trato digno a los refugiados y que procurara la agilización de los trámites del procedimiento de asilo.

Por otra parte, los obstáculos para llegar a territorio español (la política de imposición de visados y el cierre de fronteras) son cada día mayores, debido a las sucesivas restricciones impuestas por el anterior Gobierno en sus tres reformas de la Ley de Extranjería en la última legislatura, algo inaudito en una ley orgánica que requiere de un amplio consenso social y político. Las trabas para que miles de refugiados no puedan solicitar asilo en España significa que estas personas pueden ser víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Tal es el caso de los ciudadanos de Colombia, un país desangrado por una guerra no declarada desde hace cuatro décadas. Según los datos del Ministerio del Interior, en 2001 2.532 ciudadanos colombianos pidieron asilo en nuestro país, una cifra que, debido a la exigencia de visado a partir de enero de 2002 decretada por el Gobierno, cayó a 1.065 en 2002 y a 526 en 2003. Por otra parte, Interior resolvió durante 2003 sobre la admisión a trámite de 612 peticiones de asilo de ciudadanos colombianos y de ellas aceptó sólo 403. Mientras tanto, la Unión Europea aprueba una declaración tras otra de condena de la terrible situación de violencia que padece aquel país y de las sistemáticas violaciones de los derechos humanos.

Otro ejemplo es el de los solicitantes de asilo procedentes de Nigeria, el país de origen del mayor número de las personas que solicitaron asilo en España en el año pasado. Sin embargo, durante 2003 de las 1.767 resoluciones sobre la admisión a trámite de peticiones de asilo presentadas por ciudadanos nigerianos, 1.723 (el 97,51 por ciento) fueron inadmitidas. CEAR considera absolutamente injustificada la sistemática inadmisión a trámite de las peticiones de asilo de ciudadanos nigerianos, ya que según la OAR éste sería un país seguro, con sólidas instituciones democráticas y cuyo Gobierno respeta los derechos humanos. La realidad es mucho más cruda, como conocen los millones de personas que protestaron por la posible lapidación de Amina y Safiya.

Por otra parte, la última reforma de la Ley de Extranjería impone a las compañías transportistas la obligación de controlar la documentación de los pasajeros en

su lugar de origen. Ante las fuertes sanciones que podrían sufrir, parece obvio que estas empresas se negarán a trasladar a España a todas aquellas personas que carezcan de la documentación necesaria, situación en la que suelen estar muchos refugiados, que no pueden esperar varios meses a la concesión de un visado, por ejemplo, cuando quieren huir, desesperados, para salvar su vida. En otros casos, las compañías transportistas llegan a ejercer presiones directas a los pasajeros en los aeropuertos españoles para impedir que soliciten asilo.

Estas medidas suponen, en definitiva, la quiebra efectiva del sistema de asilo, porque dejan en manos de un empleado de cualquier compañía transportista una decisión que corresponde al Gobierno y al ACNUR y privan a los refugiados de las garantías judiciales que les reconoce la Ley de Asilo.

Tampoco en la Unión Europea soplan vientos favorables para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos que buscan protección dentro de sus fronteras, hasta el punto de que en marzo de este año *Le Monde Diplomatique* publicó un extenso artículo de Alain Morice titulado: "Europa entierra el derecho de asilo".

Así, en noviembre el ACNUR advirtió a la presidencia italiana de la UE de que las propuestas legislativas discutidas en una reciente reunión del Consejo de Ministros de Justicia e Interior vulneraban la Carta Europea de Derechos Fundamentales, así como las obligaciones que el Derecho Internacional impone a los distintos Estados miembros. Con la excusa del proceso de armonización de las políticas comunitarias de asilo exigido por el Tratado de Ámsterdam, los gobiernos europeos pretenden en realidad restringir los niveles de protección de los refugiados y cerrar las fronteras, con medidas que conculcan la Convención de Ginebra, como la elaboración de una lista de supuestos "países seguros" para negar de manera automática el asilo a sus ciudadanos.

Ya han transcurrido 25 años desde que la Constitución consagrara a España como tierra de asilo, pero solicitar el estatuto de refugiado se ha convertido en un angosto recorrido plagado de incertidumbre, obstáculos y trampas (por ejemplo, la aplicación de estatutos de protección complementarios, devaluados respecto al de refugiado, que además pueden revocarse y dejar al solicitante de asilo sin documentos y bajo la amenaza de expulsión).

Y después de este suplicio burocrático el Gobierno negó en 2003 el reconocimiento de la condición de refugiado al 94,51 por ciento de las personas que lo solicitaron, que se vieron condenadas a la exclusión social y a una expulsión que, según los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea, puede realizarse con el uso de la fuerza.

España es hoy, y nos duele profundamente decirlo, una tierra hostil a los refugiados a consecuencia de la política del Gobierno anterior. No es el lugar de acogida que el pueblo español aprobó en el referéndum constitucional de 1978 o el que

soñaron las personalidades y organizaciones que fundaron CEAR al calor de ese sentimiento en mayo de 1979. La España democrática de 2003 ha olvidado a la España desangrada de 1939, que vio como centenares de miles de sus hijos tenían que huir del terror franquista y se repartieron por todos los rincones del planeta.

Por todo ello queremos convertir nuestro 25 aniversario en una oportunidad para promover una mejora de la política de asilo española, fortalecer la solidaridad de nuestra sociedad con los refugiados y proyectar hacia el futuro a nuestra organización. Durante este cuarto de siglo CEAR ha atendido a más de 50.000 refugiados y solicitantes de asilo y contribuyó de manera decisiva a la promulgación en 1984 de la Ley de Asilo, como reconoce su preámbulo.

La labor de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado es tan necesaria como en 1979, aunque hoy contamos con un cuarto de siglo de experiencia, el acervo del valioso trabajo de todas las personas que han sostenido nuestra organización y la entusiasta participación de más de 600 voluntarios.

CEAR espera del nuevo Gobierno otra política de asilo, verdaderamente comprometida con las personas que huyen de graves violaciones de los derechos humanos y llegan en busca de protección.

Porque mientras los refugiados llamen a las puertas de nuestra fortaleza, seguiremos trabajando para que se bajen todos los puentes levadizos. Siempre nos reconoceremos en ellos porque son una metáfora de la humanidad, su destino es el de todos y cada uno de nosotros.

Sin un acceso con plenas garantías al procedimiento de asilo, el derecho de asilo se convierte en papel mojado.

Durante 2003 CEAR, en su trabajo cotidiano junto con los refugiados, continuó detectando graves irregularidades y los principales "puntos calientes" siguieron siendo Ceuta, Melilla, Fuerteventura y Tarifa, aunque contrasta la masiva presentación de solicitudes de asilo en las dos ciudades autónomas y su ausencia casi absoluta en esa isla y en el Campo de Gibraltar.

Tampoco ha mejorado la situación de aquellas personas que intentan solicitar asilo desde las representaciones diplomáticas españolas, una vía prácticamente clausurada por la actuación discrecional del Gobierno. En cuanto a las decenas de polizones que cada año llegan en buques a puertos de nuestro país, las Instrucciones dictadas por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y la actuación de las delegaciones de Gobierno privaron a la mayor parte de ellos de la asistencia letrada y de la posibilidad de pedir protección.

Cada día resulta más difícil solicitar el estatuto de refugiado en España, como lo prueba la caída sostenida del número de solicitudes: la cifra del pasado año, 5.793, es la más reducida desde 1997.<sup>1</sup>

## 1.1. LA IMPORTANCIA DE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos garantiza a todos los seres humanos un conjunto de derechos, entre ellos el derecho de asilo. La Convención de Ginebra de 1951 sumó a estos derechos el de no-devolución, por el que se prohíbe a los gobiernos devolver a los refugiados a un país donde su seguridad pueda peligrar. Pese a que la Constitución recoge tales derechos y garantías, la realidad práctica y cotidiana muestra que el derecho de asilo sufre un considerable retroceso en España. Son innumerables los obstáculos que dificultan el acceso al derecho de asilo e impiden su ejercicio con las debidas garantías.

En este primer epígrafe vamos a analizar los principales obstáculos y deficiencias procedimentales que CEAR pudo constatar durante 2003.

Respecto a la asistencia letrada, de intérprete y la motivación de las resoluciones, conviene recordar que el artículo 24 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, garantiza el derecho de todas las personas a la defensa, la asistencia letrada y la protección de jueces y tribunales sin que pueda producirse indefensión. En este sentido, CEAR valora de manera muy positiva el contenido de la sentencia 95/03 del Tribunal Constitucional, a la que nos referimos más adelante.

Sin embargo, seguimos constatando enormes fallas en cuanto al derecho de intérprete ya que en ocasiones es difícil localizar traductores en determinados idiomas o dialectos, lo que por cierto es responsabilidad de la Administración. Es inaceptable que a veces el solicitante de asilo sea obligado a expresarse en una lengua que no domina, justo cuando está implorando una protección internacional que exige la máxima precisión y concreción de detalles, fechas y fijación de las causas de persecución invocadas.

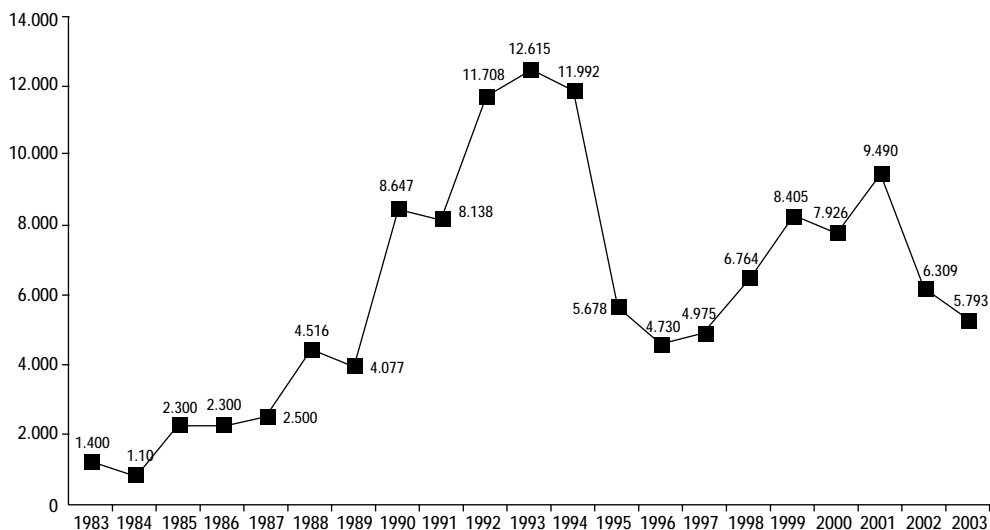
No obstante, en muchas devoluciones en la zona del Estrecho de Gibraltar y Canarias los afectados no reciben una efectiva asistencia letrada por la premura de tiempo y el volumen ingente de atenciones, lo que se ha reflejado en el Informe del Defensor del Pueblo de 2002 sobre la deficiente asistencia letrada prestada en Fuerteventura, donde se han llegado a verificar hasta 120 asistencias jurídicas en apenas cuatro horas. Algo similar ocurre en Algeciras, donde muchos inmigrantes no son conscientes de haber recibido una efectiva asistencia letrada, pese a que las resoluciones de devolución sí recogen su presencia y firma al pie.<sup>2</sup>

La labor de los abogados y de las organizaciones de defensa de los refugiados no puede caer en la rutina, ni reducirse a una presencia simbólica, lo que debe reforzar la obligación de los Colegios de Abogados a la adecuada y constante formación, especialización y reciclaje de los letrados que se dedican a esta delicada materia.<sup>3</sup>



GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA, 1983-2003



FUENTE: OAR.

CEAR denuncia un déficit alarmante en cuanto a la asistencia letrada a los polizones que llegan a los puertos españoles a bordo de mercantes de pabellones extranjeros con la excusa de que el buque es territorio del Estado que lo abandera o que el polizón no manifiesta de manera expresa su deseo de entrar en España o demandar asilo, ya que contravienen las recomendaciones del Defensor del Pueblo al Gobierno y se apoyan en Instrucciones internas no publicadas en Boletín alguno y de dudoso rango legal.

Sobre el deber de información a los solicitantes de asilo, persisten las anomalías en cuanto a lo dispuesto en el artículo 5.1. del Reglamento de Asilo sobre la elaboración y difusión de folletos informativos en varios idiomas que contengan toda la información útil sobre el derecho de asilo<sup>4</sup>. Tales documentos deben estar disponibles en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), los puestos fronterizos, las oficinas de extranjeros y las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía y deben contener los derechos y obligaciones de los solicitantes, los servicios sociales disponibles y un listado actualizado de direcciones de las organizaciones no gubernamentales más solventes. CEAR reitera que este documento sigue siendo desconocido en Tarifa o Algeciras, donde inquieta el insignificante número de peticiones de asilo.

La segunda parte de este epígrafe se refiere a la ley de asistencia jurídica gratuita (aprobada en 1996), a las recomendaciones del Defensor del Pueblo y a la sentencia 95/03 del Tribunal Constitucional.

El capítulo tercero del título primero de la Ley de Extranjería recoge las garantías jurídicas de los extranjeros en España: el derecho a la tutela judicial efectiva, a

recurrir los actos y las resoluciones administrativas y a la asistencia jurídica gratuita. Vamos a centrarnos en el debate originado por la promulgación de la ley de asistencia jurídica gratuita, en enero de 1996, y en su evolución hasta su regulación actual.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 1/96 reconoce, en su primer apartado, el derecho a la asistencia jurídica gratuita de "los ciudadanos españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros que residan legalmente en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar". De esta forma, se puso fin a la interpretación que durante años la doctrina y la jurisprudencia hicieron del mandato recogido en el artículo 119 de la Constitución<sup>5</sup>, por el que se consideraba que el derecho a la asistencia letrada se extendía a toda persona con independencia de su nacionalidad y sin necesidad de supeditarla a la existencia de un convenio o tratado internacional.

La Ley Orgánica 1/96, pues, limitó de forma radical el derecho al acceso a la justicia, puesto que los extranjeros que residan de manera irregular en España y carezcan de recursos económicos para afrontar los costes de un proceso no podrán interponer recurso alguno o acceder a un procedimiento salvo que se trate de la jurisdicción penal.

Por ello, el 12 de abril de 1996 el Defensor del Pueblo presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el citado artículo 2 de esta norma ya que entendió que el derecho a la asistencia jurídica gratuita está vinculado a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución), tal y como señala la exposición de motivos de esta Ley, y, por tanto, es un derecho inherente al ser humano que no puede limitarse según la situación administrativa.

Con relación al derecho a la asistencia jurídica gratuita de los solicitantes de asilo el apartado f) del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/96 prevé: "En el orden contencioso-administrativo, así como en vía administrativa previa, los ciudadanos extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, aun cuando no residan legalmente en territorio español, tendrán derecho a la asistencia letrada y a la defensa y representación gratuita en todos aquellos procedimientos relativos a su solicitud de asilo".

Está, por tanto, garantizado para los solicitantes de asilo el acceso con carácter gratuito a los tribunales u otros órganos administrativos sólo en lo referido al procedimiento de asilo. Por ello, quedan en situación de desamparo en todas aquellas situaciones que puedan producirse durante su estancia en España como solicitantes de asilo y que pudieran ser objeto de litigio (separación matrimonial, incumplimientos contractuales), así como en todas aquellas que se produzcan cuando su solicitud de asilo haya sido inadmitida a trámite o denegada.<sup>6</sup>

La Ley de Extranjería 4/2000 varió de manera sustancial lo previsto en esta ley orgánica ya que estableció en su artículo 20.2: "Los extranjeros residentes y los que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, que acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en iguales condiciones que los españoles en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan". La referencia a los extranjeros "residentes", eliminando el término "legal", introdujo un nuevo concepto jurídico indeterminado y añadió, además, una nueva situación, la de los extranjeros empadronados, que desapareció con la reforma introducida por el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 8/2000.<sup>7</sup>

## CUADRO 1

## EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA, 1994-2002

AÑOS	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Nº Personas	6.309	9.490	7.926	8.405	6.764	4.975	4.730	5.678	11.992
% sobre año anterior	-33,5	19,7	-5,7	24,3	35,9	5,1	-16,6	-52,6	-4,9

FUENTE: OAR.

Como se circunscribe el derecho a la asistencia jurídica gratuita en todo procedimiento a los extranjeros "residentes", es imprescindible hacer una interpretación de dicho término, puesto que la inclusión en la norma de un concepto jurídico indeterminado no puede suponer discrecionalidad, sino que la Administración debe buscar la solución más justa.

Así, el Defensor del Pueblo, en las Recomendaciones dictadas con fecha 23 de marzo de 2001 con motivo del debate sobre la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000, entendió que el concepto "residente" no puede limitarse a las diversas situaciones de residencia previstas en la Ley, sino que debe indagarse su sentido con carácter general. El Código Civil hace referencia a la residencia para la determinación de la vecindad civil (artículos 14 y 15), a efectos de la adquisición de la nacionalidad (artículos 21-23), en relación al domicilio (artículos 40 y 41) o a la declaración de ausente (artículo 181).

Por su parte, el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, define residencia como "el estar o radicar en un punto", se refiere a una situación de permanencia con vocación de duración. Como el concepto de residencia está contenido en el artículo 19 de la Constitución, es preciso atender al sentido que la doctrina y la jurisprudencia le han otorgado y por ello podemos concluir que el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/2000, al hacer referencia de manera genérica a todos

los residentes, se refiere a todos aquellos que con vocación de permanencia han establecido su domicilio en territorio español.

Durante la sustanciación del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el apartado f) del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/96, el Tribunal Constitucional inquirió tanto al Defensor del Pueblo como a la Abogacía del Estado sobre la posible pérdida de objeto del recurso a consecuencia de la introducción del artículo 22 de la Ley Orgánica 8/2000, pero ambas partes insistieron en que el Tribunal Constitucional debía determinar con toda precisión las interpretaciones que son exigibles a todos los poderes públicos y evitar así la discrecionalidad.

CUADRO 2

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA DURANTE 2003

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Afganistán	10	Egipto	3
Albania	6	El Salvador	5
Angola	31	Eritrea	3
Apátridas	46	Eslovaquia	1
Argelia	679	Estados Unidos	1
Argentina	9	Etiopía	43
Armenia	98	Gabón	4
Azerbaiyán	4	Gambia	47
Bangladesh	15	Georgia	54
Benin	4	Ghana	58
Bielorrusia	38	Guinea	170
Bolivia	4	Guinea Bissau	54
Brasil	2	Guinea Ecuatorial	16
Bulgaria	12	Haití	3
Burkina Faso	5	Honduras	5
Burundi	4	India	53
Camerún	178	Irán	19
Chad	2	Irak	134
China	11	Israel	2
Colombia	526	Jordania	4
Congo	36	Kazajstán	10
Costa de Marfil	240	Kenia	1
Croacia	1	Letonia	3
Cuba	113	Libano	2
Ecuador	26	Liberia	189

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Lituania	3	Rusia	141
Macedonia	12	Senegal	7
Mali	63	Sierra Leona	125
Marruecos	29	Siria	7
Mauritania	31	Somalia	128
México	1	Sri Lanka	7
Moldavia	14	Sudáfrica	7
Mongolia	3	Sudán	13
Mozambique	2	Tailandia	1
Myanmar	1	Tayikistán	1
Nepal	11	Togo	9
Nicaragua	4	Túnez	11
Níger	11	Turkmenistán	2
Nigeria	1685	Turquía	31
Pakistán	20	Ucrania	45
Perú	6	Uzbekistán	6
R.D. Congo	267	Venezuela	41
Reino Unido	1	Vietnam	1
República Centroafricana	6	Yugoslavia	6
República Dominicana	1	Zimbawe	3
Ruanda	3		
Rumanía	42	Total	5.793

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

El debate sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita culminó con la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 22 de mayo de 2003 (STC 95/03), que, en primer lugar, concluyó que, si bien el apartado e) del artículo 2 de la Ley 1/96 mantiene el derecho a la asistencia jurídica gratuita en el orden jurisdiccional penal de los extranjeros que carezcan de recursos y residan de manera irregular en territorio español, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hace una interpretación extensiva del derecho a la asistencia letrada en cuanto al carácter sancionador de la norma aplicable.

Si la legislación de Extranjería contempla la expulsión como sanción para los extranjeros en situación irregular, en el caso de que éstos carezcan de suficientes recursos para interponer un recurso contencioso contra dicha resolución, no podrían ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva y además se les impediría

solicitar y obtener en su caso una eventual suspensión de la ejecución del acto, lo que contradice el contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional al resolver el Recurso de Inconstitucionalidad 117/87 contra el artículo 34, inciso 2º, de la Ley de Extranjería de 1985.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional mantuvo su doctrina<sup>8</sup> y reiteró que el artículo 119 de la Constitución no consagra un derecho absoluto e ilimitado a la asistencia jurídica gratuita, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, lo que comporta que se pueda atribuir este beneficio tan sólo a quienes reúnan determinadas características relevantes. Ahora bien, el artículo 119, inciso segundo, prevé el reconocimiento de este derecho "en todo caso a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar", lo que conduce al Alto Tribunal a interrogarse sobre si esta previsión alcanza también a todos los extranjeros.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional ya delimitó en su sentencia de 20 de enero de 1994 que este derecho sólo se circunscribe a las personas físicas y a ciertas personas jurídicas, por lo que concluyó que toda persona física titular del derecho a la tutela judicial efectiva habrá de gozar del derecho a la gratuidad de la justicia si carece de los recursos suficientes para litigar. Por ello, la privación del derecho a la gratuidad de la justicia a un grupo de personas físicas que reúnan las condiciones económicas para acceder a este derecho (los extranjeros en situación irregular) supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que asiste a todos los extranjeros con independencia de su situación jurídica, según la sentencia del Tribunal Constitucional 99/85, de 30 de septiembre.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional destacó que uno de los derechos fundamentales, que corresponde por igual a extranjeros y españoles por ser garantía de la dignidad humana, es precisamente la obtención de la tutela efectiva de jueces y tribunales. Si el extranjero que reside de manera irregular en España carece de recursos suficientes para designar un abogado y un procurador, ve cerrado su acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y pierde el control jurisdiccional de la legalidad de actuaciones administrativas que le afectan directamente (permisos de residencia, exenciones de visado, salidas obligatorias, cédula de inscripción) y que pueden desembocar en su expulsión. El Alto Tribunal concluyó que ello significaría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24.1 a todas las personas que viven en España.

Por último, el Tribunal Constitucional hizo dos matizaciones sobre el alcance de esta declaración de inconstitucionalidad: la expresión "residan en España" debe entenderse en el sentido de hallarse físicamente en territorio español, y no como concepto de residencia autorizada administrativamente que contempla el

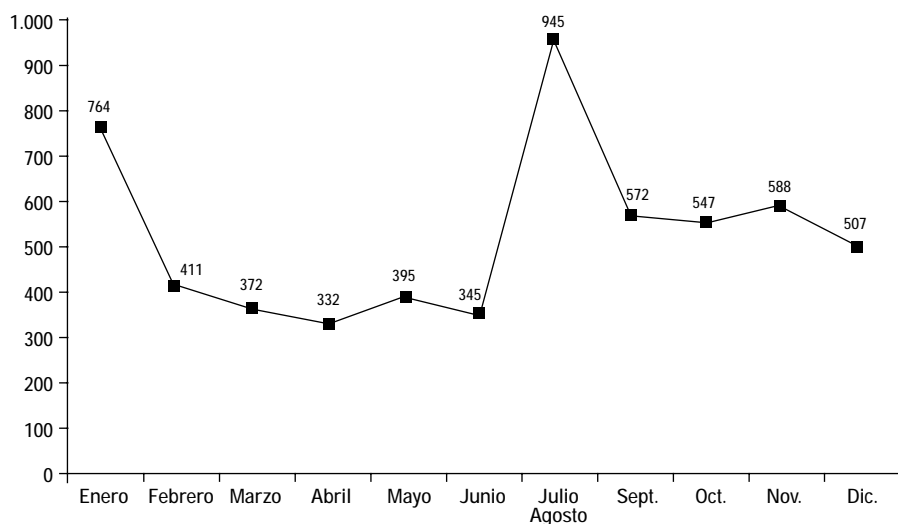
artículo 29.3 de la Ley Orgánica 8/2000, y los extranjeros que se encuentren en España bajo estas premisas podrán acceder a la justicia gratuita cuando lo precisen.<sup>9</sup>

En todo caso, el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, aprobó el nuevo reglamento de asistencia jurídica gratuita y su disposición adicional única prevé la “asistencia jurídica gratuita en los procedimientos administrativos de extranjería y asilo”.

El artículo 21 de la directiva sobre las normas mínimas de acogida a los solicitantes de asilo establece la obligación de que los Estados miembros velen por que las decisiones negativas relativas a la concesión de beneficios previstos en esta directiva que afecten a solicitantes de asilo serán recurribles con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación nacional. Deberá garantizarse la posibilidad de recurso o revisión ante un órgano judicial. El procedimiento de acceso a la justicia gratuita se establecerá conforme al derecho nacional.

GRÁFICO 2

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA DURANTE 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

## 1.2. LA SOLICITUD DE ASILO POR VÍA DIPLOMÁTICA

El artículo 4.4 de la Ley de Asilo posibilita la presentación de la petición de asilo en cualquiera de las misiones diplomáticas u oficinas consulares de España. La solicitud por este cauce se caracteriza por la inexistencia de la fase de admisión a trámite y porque, salvo excepciones previstas en el artículo 4.2 del Reglamento de Asilo<sup>10</sup>, durante

la fase de instrucción del expediente el demandante permanece en el país desde donde ha realizado su petición. CEAR detectó durante 2003 numerosas irregularidades en la tramitación de estas solicitudes, que el año pasado fueron 47 (frente a las 126 de 2002) y apenas supusieron el 0,81 por ciento de todas las presentadas en España.<sup>11</sup>

A pesar de la caída sostenida de los tres últimos años, no resulta atrevido pronosticar que el número de solicitudes de este tipo aumentará durante los próximos años a consecuencia de las cada vez más restrictivas políticas migratorias nacionales y comunitarias, que han levantado un muro de obstáculos y controles a veces insalvables para acceder al territorio.

Por tanto, cada vez un mayor número de personas quedan atrapadas en las fronteras de países donde han sido, son o pueden ser víctimas de las violaciones de los derechos humanos. Así, durante 2003 CEAR recibió un elevado número de peticiones de ayuda e información por correo electrónico desde el país de origen del potencial solicitante de asilo, pero, una vez que recibieron la información sobre las distintas alternativas, pocas personas pudieron presentar la petición de asilo en la embajada española más cercana por los distintos problemas constatados y denunciados en los últimos años.

## CUADRO 3

## LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2003

MES	TERRITORIO NACIONAL	FRONTERA	EMBAJADA
Enero	723	39	2
Febrero	374	37	s/d
Marzo	328	42	2
Abril	299	32	1
Mayo	333	54	8
Junio	284	61	s/d
Julio-Agosto	796	129	20
Septiembre	510	58	4
Octubre	438	107	2
Noviembre	515	73	s/d
Diciembre	419	80	8
Total	5.019	712	47

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

En primer lugar, el ordenamiento jurídico español exige al posible solicitante encontrarse fuera de su país para poder acceder al procedimiento de asilo, ya que interpreta en un sentido literal la definición de refugiado de la Convención de



Ginebra, un condicionante que supone problemas económicos y de seguridad que no siempre es posible superar.

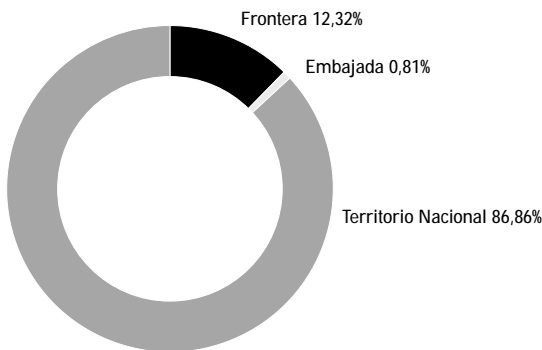
Otro obstáculo es el acceso a unas misiones diplomáticas españolas que, en aquellos lugares donde existen, están sometidas a una fuerte vigilancia y restringen mucho el acceso. Normalmente, la persona interesada en solicitar asilo deberá franquear una barrera de seguridad que en ocasiones se transforma en un inesperado primer punto de información, cuando no de desinformación. Incluso, en casos como el de la Embajada en la República Dominicana, el personal expatriado de algunas organizaciones no gubernamentales ha presentado numerosas quejas a las autoridades consulares porque eran los encargados de la seguridad quienes en la práctica informaban a quienes llegaban allí para solicitar un visado o, eventualmente, para solicitar asilo.

Además, una vez dentro de las oficinas, la mayor parte de los demandantes de asilo quedan a disposición de funcionarios mal preparados o que ignoran qué es el derecho de asilo y su obligación de tramitar este tipo de solicitudes.

El Informe 2003 de CEAR expuso el caso de dos ciudadanos de la República Democrática del Congo reconocidos como refugiados bajo mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Tanzania pero que, debido a las amenazas que sus familias y ellos tenían, decidieron presentar una solicitud de asilo por vía diplomática en la Embajada de España.

GRÁFICO 3

SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

A pesar de la gravedad de su situación, no pudieron formular su solicitud en las dos primeras ocasiones que lo intentaron, por lo que CEAR debió realizar gestiones directas para asegurar que esta situación no se repitiera y, al final, la petición se formalizó tres meses después de haberlo intentado por primera vez. Pero,

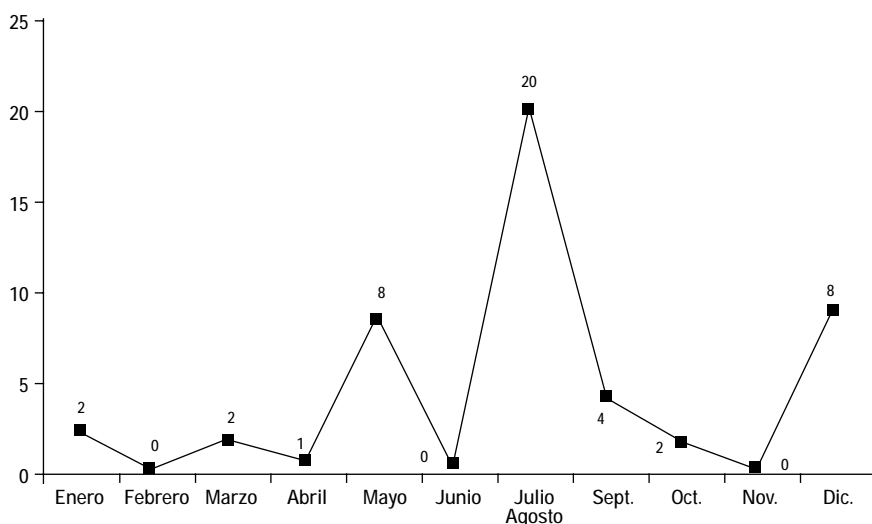
una vez remitida toda la documentación a Madrid vía Ministerio de Asuntos Exteriores, tras una nueva espera de otros tres meses, la OAR rechazó la instrucción del expediente ya que existían unos “defectos de forma” que bajo ningún concepto podían imputarse a los interesados. Dos años después aún no hay solución para estos dos refugiados y sus familias.

También queremos mencionar el caso paradójico de un ciudadano nicaragüense que cursó su solicitud de asilo en la Embajada española en Costa Rica, donde vivía, pero a quien el Gobierno le negó el estatuto de refugiado con el argumento de que tenía “la posibilidad de residir en un país en el que su vida y su integridad física no corren peligro y en el que está protegido contra la devolución a una situación en la pudiera ser objeto de persecución”. Nuestro ordenamiento jurídico exige que la solicitud de asilo se presente fuera del país de origen, ahora bien, esta resolución denegatoria sugiere la necesidad de que la solicitud deba interponerse desde un tercer Estado siempre que en él las condiciones de seguridad, o más bien de inseguridad, sean análogas a las del estado del solicitante frente al que pide protección. De no ser así, la solicitud corre el riesgo de ser resuelta de manera negativa.

CEAR ha criticado en diversas ocasiones la necesidad de tener que abandonar el país de origen para pedir asilo en España y por ello durante la tramitación parlamentaria de la última reforma de la Ley de Extranjería presentó a todos los grupos parlamentarios un conjunto de enmiendas que pretendían introducir medidas que apuntalaran el derecho de asilo y subsanarían en parte todas estas deficiencias.

GRÁFICO 4

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR VÍA DIPLOMÁTICA EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

En ese sentido, sugirió la creación de un visado que permita la entrada en España para solicitar asilo de aquellas personas que se encuentren en su país en una situación de especial riesgo. De hecho, durante la tramitación de la anterior reforma la delegación en España del ACNUR apoyó su implantación.

También la Comisión Europea ha expresado su preocupación por el acceso al procedimiento de asilo y las consecuencias de las estrictas medidas de control migratorio que van adoptándose en el marco de la Unión; de hecho, en 2000 su comunicación "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo" sugirió la oportunidad de contemplar procedimientos complementarios por los que tramitar las demandas de protección en origen, como instrumento en la lucha contra las mafias y el tráfico de seres humanos.

Figuras equivalentes al visado de asilo existen en países de nuestro entorno, recogidas de manera explícita en su legislación (Holanda o Suiza) o en la práctica de sus procedimientos (Francia). Mediante un previo examen de la viabilidad y la urgencia del caso, esta figura permite compensar el endurecimiento de las políticas de inmigración y facilita el acceso al procedimiento de asilo a determinadas personas que se encuentran en grave riesgo en su propio país y sin posibilidad de salir del mismo.

La petición de introducción del visado humanitario formulada por CEAR fue rechazada por los grupos parlamentarios mayoritarios y por tanto quedó fuera del texto aprobado, por lo que se perdió la oportunidad de remediar muchos de los problemas apuntados y sobre todo de garantizar la protección a muchas personas atrapadas en países en los que sufren persecución.

CUADRO 4

SOLICITANTES DE ASILO SEGÚN EL LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES, 1995-2002  
(VALORES ABSOLUTOS Y RELATIVOS)

	2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995	
	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%
T. Nacional	4.702	74,5	5.878	61,9	6.299	79,5	7.621	90,7	6.202	91,7	4.618	92,9	4.102	86,7	5.191	91,5
P. Fronterizo	1.482	23,5	3.480	38,7	1.448	18,3	682	8,1	408	6,1	274	5,5	529	11,1	400	7,0
M. Diplomáticas	126	2,0	132	1,4	179	2,2	102	1,2	154	2,2	83	1,6	99	2,2	87	1,5
Total	6.309	100	9.490	100	7.926	100	8.405	100	6.764	100	4.975	100	4.730	100	5.678	100

FUENTE: OAR.

## 1.3. MELILLA

Durante 2003 el Gobierno aumentó el control del perímetro fronterizo que separa esta ciudad autónoma de Marruecos, una frontera delimitada por una doble valla con cámaras de rayos infrarrojos, incluso en los acantilados y en el mar, que sin embargo no ha sido capaz de detener la entrada de inmigrantes. Durante 2003 las peticiones de asilo presentadas en Melilla crecieron de las 136 de 2002 a 309. El perfil predominante de los solicitantes continúa siendo el de argelino soltero, con una cultura básica o mínima, con el servicio militar realizado que teme ser reclutado de manera forzosa por alguno de los grupos armados que actúan en su país.

Ante el cierre de casi todas las vías para regularizar su presencia en España, para estas personas la petición de asilo constituye la única garantía de poder permanecer durante al menos unas semanas, asegurarse de que no serán expulsados ni repatriados y poder entrar en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Melilla Acoge y CEAR intentan asesorar a estas personas y explicarles en qué consiste el derecho de asilo y cuando formalizan su petición les instan a que relaten su historia con detalle y absoluta veracidad para poder demostrar los indicios suficientes.

## CUADRO 5

## SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ALGUNAS PROVINCIAS EN 2003

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	SEPT. AGOSTO	OCT.	NOV.	DIC.
Madrid	309	257	228	191	244	208	470	253	342	260	255
Ceuta	297	36	46	61	36	79	271	191	93	221	168
Melilla	53	47	29	26	30	6	29	20	30	24	15
Barcelona	24	24	14	10	15	11	21	13	22	16	11
Valencia	12	15	12	13	22	14	15	16	14	9	10
Vizcaya	14	8	7	3	0	0	6	11	4	5	7
Las Palmas	14	0	10	12	14	12	25	7	6	26	13
Cádiz	0	3	0	0	0	0	26	8	0	8	0

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

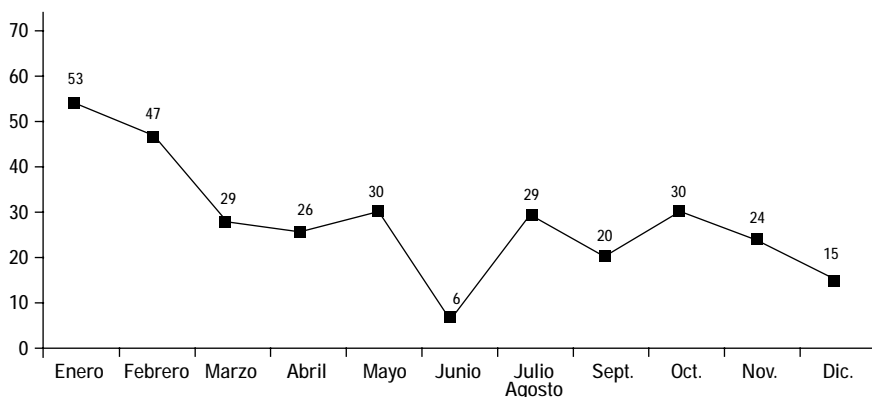
De las 309 peticiones de asilo presentadas durante 2003 sólo 16 fueron admitidas a trámite (15 argelinos y 1 marroquí). De los 15 argelinos, 12 son miembros de tres familias cuya admisión estaba plenamente justificada ya que, además de una historia jalonada de amenazas y muertes, algunos de sus hijos llegaron con graves problemas de salud. Todas estas peticiones de asilo contaron con el apoyo del abogado de CEAR en Melilla.

También podemos detenernos en el caso de un ciudadano marroquí que, atemorizado por encontrarse en una ciudad fronteriza con su país por su condición de policía de los servicios secretos, explicó al abogado de CEAR a través de la intérprete de Melilla Acoge el peligro que corría su vida si permanecía en su país y que en su intento de abandonar Marruecos su esposa perdió la vida en un aparente accidente de tráfico. A principios de 2004 CEAR intentaba que fuera trasladado cuanto antes a un centro de la Península e incluso ofreció el Centro de Acogida Temporal (CAT) que gestiona en Málaga, puesto que su situación en Melilla era delicada, ya que incluso denunció que era vigilado y que le fotografiaban a la salida del CETI.

Estas personas, que han vivido situaciones extremas, han abandonado su entorno familiar y llegan a un país desconocido, con otro idioma y otra cultura y costumbres sociales, esperan mucho tiempo a la resolución de la admisión a trámite. Muchas de estas personas suelen manifestar tristeza, llantos, cambios de humor, sentimientos de culpa, ideas de muerte..., un cuadro que psiquiatras y psicólogos han definido como síndrome de Ulises. En Melilla no existe ni siquiera un psicólogo que las atienda y estos problemas se agravan.

GRÁFICO 5

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN MELILLA EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Tenemos el caso, por ejemplo, de una ciudadana iraquí que llegó en agosto de 2003 y que se hallaba en una situación desesperada ya que pidió regularizar su situación en España no mediante el asilo, sino con la obtención de un permiso de residencia por causas excepcionales, petición que CEAR ha asesorado y que aún no tiene respuesta. Sin embargo, sí le notificaron la resolución de expulsión, frente a la que presentó recurso. La muerte de su marido durante la ocupación militar de su país por Estados Unidos y sus aliados tras la guerra de la primavera de 2003, unida

a la inseguridad, la violencia y la precariedad que reinan en su país, impiden su regreso. Esta mujer expresó así sus sentimientos:

*Estoy desesperada... Abandoné Irak en busca de una vida mejor, quería cambiar radicalmente, sobre todo a raíz de la muerte de mi marido, me estaba ahogando en Bagdad y ahora aquí me estoy hundiendo...*

Podemos mencionar también el caso de un ciudadano afgano recogido en nuestro Informe 2003 que rechazó solicitar asilo e intentó conseguir el permiso de residencia por causas excepcionales (razones humanitarias). Después de más de dos años de permanencia en el CETI y de haberse adaptado a las costumbres españolas y conocer el castellano, aún desconoce cuál será su futuro puesto que el Gobierno le ha denegado la residencia sólo por tener en vigor una resolución de expulsión, de ahí que CEAR presentara un recurso de reposición<sup>12</sup> para que se revisara su caso antes de llegar a un recurso contencioso-administrativo que alargaría los trámites e incluso no impediría la expulsión. Su estado de ánimo, evidentemente, es pésimo:

*España envía soldados armados a Afganistán y a Irak y nosotros hemos venido sin armas, simplemente a buscarnos la vida pacíficamente, no queremos nada más. Hay soldados españoles trabajando en nuestros países. ¿Por qué no podemos trabajar nosotros en España? No somos delincuentes ni ladrones, somos personas desplazadas por la pobreza y por un conflicto internacional, sólo pedimos auxilio y que nos dejen salir de esta prisión de 12 kilómetros cuadrados.*

CEAR también persuadió a la Delegación del Gobierno en Melilla de la necesidad de trasladar a la Península a siete ciudadanos iraquíes una vez documentados y darles todo tipo de garantías de alojamiento y reinserción social y laboral. Intentó lo mismo con unos 90 inmigrantes procedentes de Malí pero, después del apoyo incondicional del gabinete técnico de la Delegación del Gobierno con un informe favorable y de que la coordinadora de Programas de CEAR se desplazara para entrevistar a estas personas, que se comprometieron a permanecer bajo la tutela de esta organización, la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración lo rechazó con el manido argumento del "efecto llamada".

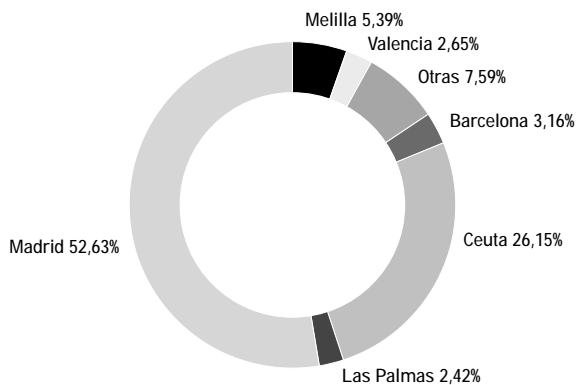
La decisión disgustó a la Delegación del Gobierno en Melilla, partidaria del programa que propuso CEAR, ya que estas personas estaban bien adaptadas y en su mayor parte eran agricultores o trabajadores de la construcción, dos de los sectores productivos donde existe mayor demanda de mano de obra extranjera.

CUADRO 6  
SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN 2003

PROVINCIA	NÚMERO
A Coruña	4
Alicante	4
Barcelona	181
Cádiz	45
Cantabria	8
Ceuta	1.499
Córdoba	23
Guipúzcoa	10
La Rioja	7
Las Palmas	139
Madrid	3.017
Málaga	19
Melilla	309
Otros	192
Pontevedra	9
Sevilla	33
Tenerife	16
Valencia	152
Vizcaya	65
<b>Total</b>	<b>5.732</b>

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR.  
ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 6  
SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

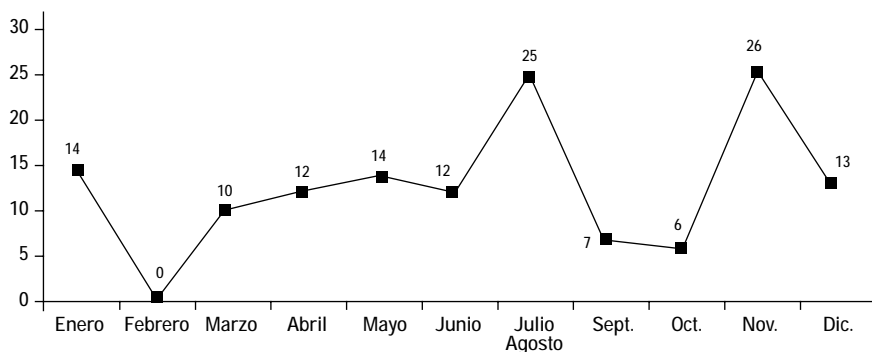
### 1.4. FUERTEVENTURA

Desde que en 1999 abrió una oficina en Fuerteventura, ante la creciente llegada de solicitantes de asilo, CEAR ha percibido un claro rechazo a su intervención por parte del Ministerio del Interior y de los representantes del Gobierno y un progresivo secretismo en la información facilitada tanto a los medios de comunicación como a las organizaciones no gubernamentales especializadas. De esta manera, las autoridades prohibieron el acceso de CEAR primero a la antigua terminal del aeropuerto, cuyas dependencias se habilitaron como centro de detención de extranjeros, y ahora a El Matorral, un antiguo cuartel militar convertido en CIE.

Ante la imposibilidad de que los abogados de CEAR presten atención a los inmigrantes irregulares detenidos, existen dudas muy fundadas sobre el respeto al derecho de asilo en Fuerteventura, un derecho reconocido al máximo nivel normativo por nuestro país y la comunidad internacional. Estas dudas adquieren rango de certidumbre si se repasan las declaraciones de aquellas personas que, después de haber sido detenidas e internadas en Fuerteventura durante cuarenta días y haber sido puestas en libertad, se dirigieron a alguna de las delegaciones de CEAR-Canarias para solicitar asilo y manifestaron que no habían podido hacerlo durante dicha retención.

GRÁFICO 7

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN LAS PALMAS EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Con respecto a 2003, aunque la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración aún no ha proporcionado datos oficiales sobre el número de inmigrantes detenidos en pateras, según los medios de comunicación la cifra supera las 9.000 personas entre Lanzarote y Fuerteventura<sup>13</sup>. En contraste, el número de solicitudes de asilo presentadas hasta el 20 de diciembre de 2003 en la comisaría de Puerto del Rosario era de 38 y sólo una de ellas fue tramitada por CEAR.



Este ínfimo número de solicitudes llamó la atención del ACNUR, que visitó la isla en julio y mostró seria preocupación al respecto, así como por las condiciones de confinamiento en los centros de retención.

Asimismo, algunos letrados del Turno de Oficio han expresado a CEAR su malestar por la diferencia de recursos existentes con relación a Gran Canaria y pusieron como ejemplo la intercepción de un buque que transportaba 152 inmigrantes subsaharianos que fue desviado a esta isla. Para atender a estas 152 personas (más los 16 tripulantes) se puso en marcha de inmediato un dispositivo compuesto por médicos forenses, diez abogados del turno de oficio, cinco jueces y un amplio número de traductores de inglés, francés, portugués y diversos idiomas africanos.

En cambio, a Fuerteventura han llegado hasta 340 personas en un día y, además de las deficiencias sanitarias (no existen puestos de atención en las playas y no pasan revisión médica hasta su internamiento en el centro de El Matorral), todas han debido ser atendidas por los tres abogados del turno, el único juez de guardia y uno o dos traductores. La delegación del Colegio de Abogados de Las Palmas carece de intérpretes propios, por lo que los letrados deben confiar en los que les proporcionan, aunque observan que con frecuencia éstos tienen graves dificultades para traducir las distintas lenguas y dialectos que hablan sus diferentes defendidos.

Esta diferencia de dispositivos de salvamento, recursos sanitarios, medios materiales y recursos humanos es una de las causas de que los protocolos de atención a los inmigrantes se hayan ido "mecanizando" hasta el punto de que han convertido a estas personas, víctimas de las mafias y de la situación de miseria y violaciones de los derechos humanos en sus países, en meras estadísticas.

Otra deficiencia es la ausencia de puestos de atención directa y primeros auxilios en la costa y de embarcaciones apropiadas para llevar a cabo salvamentos en caso de naufragios. Ésta es una isla de origen volcánico, extremadamente seca, y en la que las únicas vías de entrada y salida son el barco o el avión y ambas están perfectamente controladas, de ahí que cada vez que una patera ha llegado a la costa sin ser interceptada, los inmigrantes han sido detenidos a las pocas horas. No tienen adónde ir, ni dónde esconderse (como no sea en alguna cueva de un acantilado), no tienen medios de subsistencia al estar rodeados por un auténtico desierto y aquellos que no han sido detenidos el mismo día de su llegada, acaban presentándose por sus medios en la comisaría más cercana pidiendo agua y comida.

Estas peculiaridades aconsejan que, en lugar de obsesionarse en establecer dispositivos de intercepción como hasta ahora, las autoridades preparen dispositivos de salvamento con personal formado en rescate y embarcaciones apropiadas y asistencia en playas que incluyan un médico y un enfermero. De haber existido

éstos, muchas vidas se hubiesen salvado el año pasado ya que se produjeron varios naufragios a pocos metros de la orilla sin que hubiese embarcaciones de rescate en las inmediaciones.

Además, respecto a los inmigrantes detenidos, son los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad los que deben determinar en primera instancia si su estado de salud requiere asistencia médica o no. Hasta ahora, tanto las policías locales como la Guardia Civil han contado en muchas ocasiones con la colaboración de los vecinos más cercanos al punto de desembarco para prestar una primera y precaria asistencia a estas personas (alimentos, ropa de abrigo...), que en general llegan empapadas, con síntomas de hipotermia, mareadas, deshidratadas y hambrientas.

CEAR considera necesaria la reorganización del trato dado a estas víctimas del tráfico de seres humanos con un cariz más humanitario. Deben proveerse los medios suficientes para atender a estas personas, de manera que todos sus derechos queden salvaguardados y que todos los procedimientos que se les incoen les sean explicados con claridad en su lengua y se evite que deban firmar documentos cuyo contenido desconocen.

Asimismo, el Ministerio del Interior debe garantizar a CEAR la posibilidad de acceder a los centros de internamiento y entrevistar a los detenidos a fin de garantizarles la posibilidad de solicitar nuestra asistencia, tal y como establece la Ley de Asilo. En estos centros deben instalarse salas de visitas y locutorios o cabinas para que puedan mantener contacto telefónico con sus familiares, sus abogados o las organizaciones que los asistan.

### 1.5. CAMPO DE GIBRALTAR

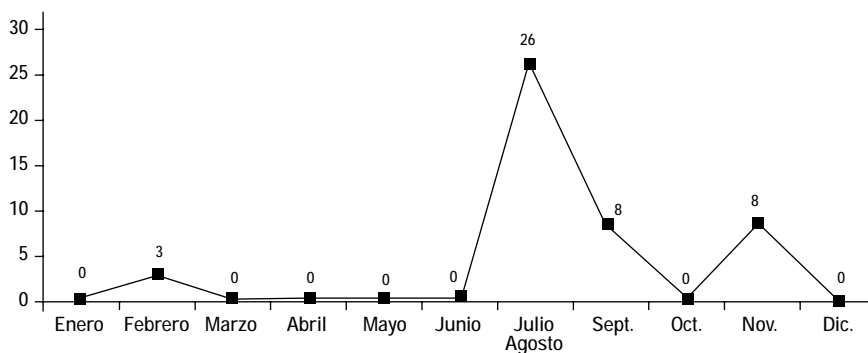
Al igual que en Fuerteventura, el Gobierno mantuvo la prohibición de prestar asistencia jurídica a pie de playa a los diez mil inmigrantes que llegaron en patera durante 2003 a las costas gaditanas y que fueron detenidos por efectivos de los cuerpos policiales<sup>14</sup>. La obsesión por el control de los flujos migratorios que caracteriza la política de inmigración gubernamental se materializó en la implantación también en esta zona del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).

En mayo de 2003 entró en funcionamiento el Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras. Algunos de los inmigrantes recludos allí han presentado solicitudes de asilo sin que el letrado de CEAR en la zona tenga conocimiento de que se hayan cometido irregularidades en su tramitación, que corresponde a la Comisaría de Policía.

El resto de peticiones de asilo de la zona de Tarifa continuaron presentándose en la Comisaría Provincial de Cádiz, un obstáculo considerable para el potencial solicitante de asilo ya que debe desplazarse 120 kilómetros. Durante el año pasado se presentaron en esta provincia más de 45 peticiones de asilo.<sup>15</sup>

GRÁFICO 8

## SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN CÁDIZ EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Hasta donde CEAR ha podido constatar, el CIE de Algeciras tiene unas instalaciones adecuadas y limpias, aunque es indisimulable su anterior función penitenciaria, el trato de los funcionarios policiales es correcto y su director se ha mostrado atento. No obstante, la Subdelegación de Gobierno ha negado el acceso a dicho centro a las organizaciones no gubernamentales y ha rechazado su colaboración para atender a las personas internadas.

Por otra parte, y junto con Algeciras Acoge, CEAR ha denunciado que al menos desde mayo de 2003 el Gobierno ha aplicado de modo arbitrario e ilegal a los inmigrantes interceptados en las pateras las figuras jurídicas de devolución y expulsión recogidas en la Ley de Extranjería para deportarlos. Así, a las personas de origen marroquí se les notifica su devolución y se les repatria en el plazo máximo de 72 horas<sup>16</sup>, mientras que a las de origen subsahariano se les abre un expediente de expulsión y se solicita su ingreso en un CIE para facilitar su salida de la manera más rápida.

Esta aplicación arbitraria de la Ley de Extranjería se remonta a finales de 2001, si bien fue el año pasado cuando alcanzó una mayor gravedad.

La Ley de Extranjería establece en sus artículos 58.2 y 53 a) como figuras claramente diferenciadas la devolución, para aquellas personas que intenten la entrada ilegal por un paso no fronterizo, y la expulsión, para aquellas personas que se encuentren de manera irregular en territorio español por no haber obtenido o tener caducada por más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de

residencia o documentos análogos cuando fueren exigibles y siempre que el interesado no haya solicitado su renovación en el plazo reglamentario.

CEAR mostró su preocupación por los potenciales efectos negativos de esta práctica de cara al posible solicitante de asilo, a pesar de que el artículo 58.3 de la Ley de Extranjería matiza: "En el supuesto de que se formalice una solicitud de asilo por las personas que se encuentren en algunos de los supuestos mencionados en el apartado anterior no podrá llevarse a cabo la devolución hasta que se haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de asilo".

Sin embargo, el artículo 7.2 del Reglamento de Asilo presume fraude o falsedad en las alegaciones del solicitante que tenga incoada una orden de expulsión, según lo establecido en el artículo 5.6 párrafo d) de la Ley de Asilo. Por tanto, la actuación ilegal, manifiesta y deliberada, del Gobierno tuvo, pues, repercusiones en el campo del asilo.

Se presentaron escritos donde se denunciaba esta situación ante la Subdelegación del Gobierno de Cádiz, el Colegio de Abogados, el Juez Decano de Algeciras, la Fiscalía de Cádiz y la Comisaría de Policía de Algeciras. Especialmente ilustrativa fue la entrevista mantenida con el Fiscal Coordinador en Algeciras en septiembre, quien aseguró que la ley era susceptible de otra interpretación, con lo que se produjo la paradoja de que se contradecía al no aplicar su propia Circular 1/2001.<sup>17</sup>

Además, no explicaron cómo se justifica jurídicamente que las personas sean tratadas de forma diferente en función de criterios meramente étnicos o de nacionalidad. Los garantes de la legalidad en nuestro Estado de Derecho ni siquiera se han opuesto a los internamientos, porque señalan que de alguna forma hay que deportar a los inmigrantes que han llegado de forma irregular.

Asimismo, CEAR presentó un recurso de queja ante la Audiencia Provincial en Algeciras y prestó orientación a algunos abogados del Turno de Oficio que la solicitaron. También hay letrados que demostraron sobrada competencia y que por iniciativa propia interpusieron recursos de reforma ante los mismos jueces que autorizaban los internamientos y recursos de queja, así como contenciosos, para la protección de los derechos fundamentales.

Finalmente, debemos mencionar la polémica suscitada en el Campo de Gibraltar por las posibles deficiencias de la asistencia prestada por los abogados del Turno de Oficio a los inmigrantes, la negativa de la Junta de Andalucía a abonar dichas asistencias a una parte de esos abogados y el Informe del Defensor del Pueblo sobre este asunto. Ya en su Informe 2003 CEAR hizo un llamamiento para la mejora de la atención jurídica a los inmigrantes en esta zona y recogió las quejas formuladas por algunos abogados durante un curso de formación en materia de asilo organizado conjuntamente por el Colegio de Abogados de Cádiz y el ACNUR sobre las condiciones en que prestaban la asistencia jurídica a los inmigrantes.

CEAR destaca que por encima de todo debe procurarse una atención especial a la detección de los posibles solicitantes de asilo, personas cuya vulnerabilidad les hace merecedoras de protección y que no deben ser, en ningún caso, quienes sufran las deficiencias de los servicios de atención jurídica y de la Administración.

## 1.6. LOS OBSTÁCULOS PARA LA ASISTENCIA A LOS POLIZONES

El artículo 22 de la Ley de Extranjería reconoce el derecho de asistencia letrada en todos los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de entrada o a la devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo.

Con la intención de interpretar de manera restrictiva el derecho de los polizones a la asistencia letrada, la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración ha dictado varias Instrucciones, la última de ellas —con fecha de 9 de abril de 2002— sobre Tratamiento de Polizones Extranjeros<sup>18</sup>. Esta Instrucción vacía de contenido el derecho a la asistencia letrada porque condiciona su ejercicio a que el polizón manifieste de manera expresa que su intención es entrar en territorio español o demandar la protección de España cuando es entrevistado por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. Por tanto, vulnera el principio de jerarquía normativa al restringir un derecho contemplado en una ley orgánica.

El Gobierno ha olvidado que no basta el reconocimiento formal de los derechos sino que, como proclama el artículo 9.2 de la Constitución, "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...".

Pero, además, ni siquiera el propio Gobierno cumple dicha Instrucción. Según la interpretación literal de dicha Instrucción sólo se facilitará asistencia letrada a un polizón cuando manifieste su intención de entrar en territorio español o demande la protección del Estado español. Pero este condicionante sobra cuando se trata de personas capaces de pasar diez, veinte o más días escondidas en un buque, muchas veces sin poder ingerir alimentos y agua, con evidente peligro para su vida, y todo por intentar huir de su país por motivos de persecución o de índole económica.

Asimismo, si los polizones no manifiestan con claridad que quieren pedir asilo, en muchas ocasiones se ignora este derecho, a pesar de que pueden explicar que huyen porque han asesinado a un familiar o porque existe un conflicto bélico; es casi necesario que pronuncien la palabra "asilo". Porque la intención de los funcionarios

que realizan la entrevista no es averiguar los motivos por los que han viajado como polizones, sino terminarla cuanto antes y no dar oportunidad al entrevistado de expresar su verdadera voluntad.

De hecho, si analizamos el contenido del formulario de la primera entrevista que realizan los funcionarios policiales, comprobamos que les preguntan sus datos personales, si tienen algún documento que acredite su identidad, por su estado de salud, el trato que reciben y si les han dado de comer. Al final, les preguntan textualmente "si desea manifestar algo más" y es en este momento cuando el entrevistado debe adivinar que es la ocasión para explicar los motivos que le han llevado a tomar la decisión de viajar como polizón y cuál es su intención, si entrar y pedir protección al Estado español, seguir viaje hacia un tercer país o volver al país de origen.

Muchas veces de manera capciosa les preguntan si quieren trabajar y normalmente responden de manera afirmativa, porque, aunque una persona busque protección, no significa que no desee o pueda trabajar. Pero los funcionarios consideran tal respuesta como la prueba de que no quieren pedir asilo y justifican así que no dispongan de la asistencia letrada. De este modo, se incumple la Instrucción del 9 de abril de 2002 ya que reconoce el derecho de asistencia letrada cuando el polizón manifieste que su intención es entrar en territorio español y, si ha dicho que quiere trabajar, es porque desea entrar en España.

A aquellas personas a las que se deniegue su entrada debe incoárseles un procedimiento de devolución en el que es igualmente preceptiva la intervención de letrado. Pues bien, esto se incumple siempre ya que se devuelve a estos polizones sin tramitación de ningún procedimiento, sin asistencia letrada, vulnerando los derechos de tutela judicial efectiva y el derecho a los recursos contra los actos administrativos, expresamente reconocidos en los artículos 24 de la Constitución y 20 y 21 de la Ley de Extranjería.<sup>19</sup>

Con la aplicación de esta Instrucción, sin tramitar jamás un procedimiento de devolución, el Gobierno considera que respeta el derecho de asistencia letrada a los polizones y ante cualquier acusación siempre alega que el entrevistado no ha manifestado su voluntad de entrar en España o de pedir asilo. Pero su actuación no ofrece ninguna garantía de respeto a los derechos de este colectivo y es opaca, porque de lo contrario no tendría ningún inconveniente en que el letrado estuviese presente en la primera entrevista a fin de constatar con todas las garantías la verdadera intención de los entrevistados.

Sólo se permite la presencia del letrado cuando el polizón ha manifestado con claridad su voluntad de pedir asilo y las personas del buque que han presenciado la entrevista como testigos (capitán del buque, letrados de la naviera) exigen que se llame a uno.

Los puertos donde CEAR conoce más casos de polizones son los vascos y los valencianos. En el caso del País Valencià, cuando CEAR recibe el aviso de la llegada o la presencia de buques con polizones, lo comunica a la Delegación del Gobierno con la intención de lograr información sobre ellos y para que se garantice su derecho de asistencia letrada y dispongan de un intérprete si fuera necesario. Como la respuesta habitual es la pasividad o el silencio, CEAR se ha visto obligada desde hace tiempo a exigir el amparo judicial ante cada caso, con la presentación de una denuncia ante el Juzgado de Instrucción de guardia y la solicitud de que se dicten órdenes judiciales a favor de letrados para poder acceder a los buques y llevar a cabo la asistencia a los polizones.

Sin embargo, han sido muy pocas las autoridades judiciales que han asumido un papel activo, ya que en la mayor parte de los casos las denuncias han caído en saco roto. Casi siempre se instruyen diligencias previas o indeterminadas para pasarlas al Ministerio Fiscal al objeto de que emita un informe. Éste solicita el archivo y los jueces no adoptan resoluciones rápidas y eficaces que permitan garantizar el derecho de asistencia letrada.

En las instancias judiciales existe un profundo desconocimiento de la realidad de la llegada de polizones y son muy pocos los jueces y fiscales que manifiestan el más mínimo interés o preocupación al respecto. Esta situación, unida al incumplimiento sistemático del derecho de asistencia letrada, hace que en el arduo trabajo de defensa de los derechos fundamentales de los polizones nos encontremos, en ocasiones, con obstáculos difíciles de sortear.

Sólo en uno de los casos denunciados por CEAR se logró que un juez de instrucción de Valencia dictase una orden judicial, pero la asistencia letrada no se pudo llevar a cabo puesto que la Delegación del Gobierno puso todas las trabas necesarias para impedirlo.

Hemos seleccionado tres casos porque revelan hasta qué extremo se vulnera el derecho de los polizones a la tutela judicial efectiva en todas sus manifestaciones: derecho a la asistencia letrada, derecho a un procedimiento con todas las garantías jurídicas y acceso a los recursos contra las resoluciones que se dicten.

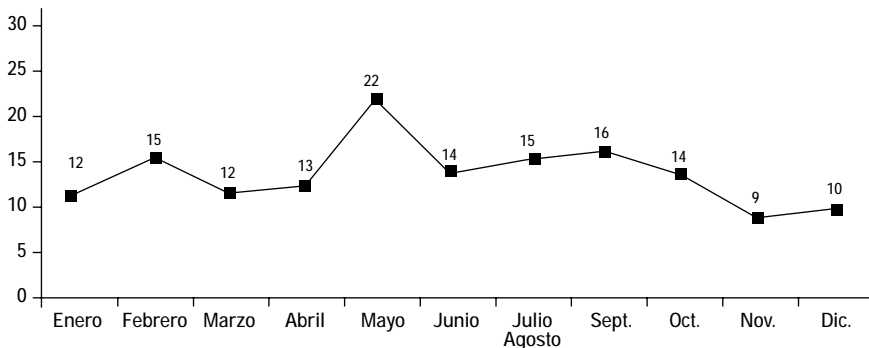
En todos ellos, CEAR recurrió a las instancias judiciales para reclamar lo que era imposible obtener de la Administración: el cumplimiento de la legalidad vigente. El resultado obtenido deja mucho que desear, si bien en Euskadi se han producido avances importantes. Cuando ni siquiera del Poder Judicial se puede obtener un pronunciamiento favorable al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes, puede afirmarse sin ningún género de dudas que la mayoría de edad del Estado de Derecho queda en entredicho.

El Ministerio del Interior es reacio a facilitar el número total de polizones que llegan a las costas españolas. Según datos divulgados por un representante de la Dirección General de la Policía a finales de octubre en unas jornadas sobre polizones organizadas por Amnistía Internacional y CEAR en Madrid, en los diez primeros meses de 2003 se habían formulado 24 peticiones de asilo de polizones, de las que sólo 9 se habían admitido a trámite. De las 15 inadmitidas, en 12 se autorizó la entrada en España, sin precisar si el motivo fue por la interposición de recurso contencioso-administrativo, con informe favorable del ACNUR u otras causas.

Durante 2003 CEAR conoció la llegada de 37 polizones a puertos vascos y 26 a valencianos, originarios de Irak, Argelia, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Costa de Marfil, Cabo Verde y Cuba. En Valencia sólo cuatro de ellos recibieron asistencia letrada y los cuatro solicitaron asilo, mientras que en el País Vasco recibieron asistencia letrada 16, de los que 15 pidieron asilo.

GRÁFICO 9

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN VALENCIA EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

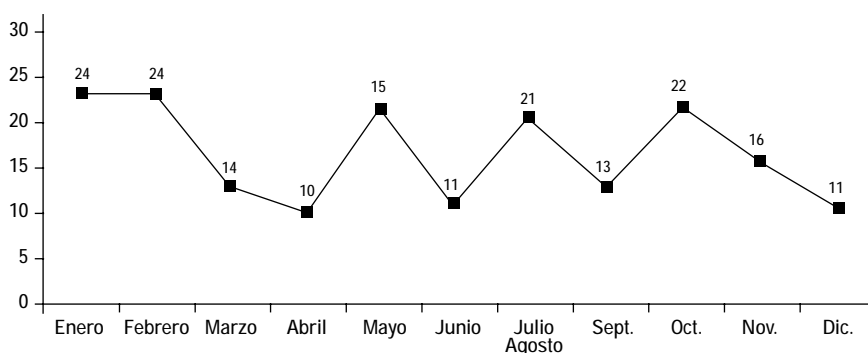
El *Blue Spirit*. El 23 de abril de 2003, Amnistía Internacional avisó a CEAR de la presencia en el puerto de Valencia de este buque con polizones a bordo y pidió por fax a la Delegación del Gobierno información sobre la asistencia letrada prestada. Por una vez, esta instancia respondió, especificó que se trataba de cinco polizones argelinos e indicó: "El primer puerto español donde atracó el barco *Blue Spirit* es el de Barcelona, al cual corresponde la obligación de proporcionarles asistencia letrada. Durante su estancia en el puerto de Valencia no han solicitado asilo. Si han manifestado su deseo de continuar viaje hasta Alicante y posteriormente hasta Orán".

Al servicio jurídico de CEAR en Valencia le llamó la atención que estas cinco personas se hubieran embarcado de manera clandestina tan sólo para acabar regresando a su país. Además, la Delegación del Gobierno no aclaró si habían tenido acceso a la asistencia de un abogado.



GRÁFICO 10

## SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN BARCELONA EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Al día siguiente, 24 de abril, la abogada de CEAR compareció ante el Juzgado de Guardia y presentó un escrito donde manifestó que, a fin de averiguar la verdadera intención de los polizones para evitar una denegación de entrada encubierta, se autorizase a acceder al buque al letrado de Turno de Oficio de Extranjería de guardia o a ella misma.

El Juzgado de Instrucción nº 15 de Valencia, en contra de lo que es habitual, dictó de inmediato un auto por el que acordó pedir a la Jefatura Superior de Policía que informara sobre los hechos expuestos por CEAR en el plazo de dos horas y emitió una orden para que se autorizara a la abogada de CEAR a acceder al barco, facilitar la asistencia y comprobar la verdadera intención de dichos polizones.

Una vez obtenida la orden judicial, la letrada de CEAR se personó junto con una intérprete voluntaria a las 11 horas en la Comisaría del puerto, ya que el barco tenía prevista su salida para cuatro horas más tarde. A su llegada, y pese a mostrar dicha orden judicial, se le pusieron obstáculos para acceder al buque, por lo que les indicó que contactaran con el Juzgado de Instrucción. Así lo hicieron y vía telefónica el Juzgado les indicó la obligatoriedad de dar cumplimiento a lo ordenado.

Tras varias llamadas telefónicas, empezaron a acudir agentes policiales y de inmediato llegó un alto cargo de la Oficina de Extranjeros, quien preguntó cuál era el problema. La letrada de CEAR respondió que sólo pretendían comprobar la verdadera intención de los polizones y dicho alto cargo indicó que no pondrían ningún obstáculo para facilitar su acceso al buque, pero que debía ser autorizado por el capitán.

Desde las 11 hasta las 14.30 horas la letrada y la intérprete esperaron a que se cumpliera la orden judicial ya que se dejó transcurrir el tiempo de manera intencionada para acudir al buque a última hora y frustrar todo intento de facilitar la asistencia letrada. A las dos y media por fin pudieron acceder a las instalaciones portuarias en tres vehículos policiales en los que iban ocho agentes.

El personal de CEAR pudo ver ya desde la distancia al capitán del barco que bajaba la escalerilla haciendo señas de que impedía el acceso antes de que le notificaran su intención. Durante las tres horas y media de espera, el alto cargo de la Oficina de Extranjeros junto con funcionarios policiales de la Comisaría del puerto estuvo en un despacho contiguo realizando un sinfín de llamadas telefónicas. Es lícito preguntarse si llamaron al capitán del *Blue Spirit* para avisarle que irían con una letrada que quería prestar asistencia legal a los polizones y que debía evitar a toda costa su acceso, garantizándole que ello no iba a suponerle ningún problema legal.

Una vez en el buque notificaron al capitán que disponían de la citada orden judicial, pero éste negó el acceso y por ello la abogada de CEAR se dirigió de nuevo al Juzgado de Guardia para comunicar al juez el incumplimiento de su orden. Éste dictó una providencia en la que requirió al capitán que le autorizara a acceder al barco y dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 22 de la Ley de Extranjería o que procediera a desembarcar a los polizones que quisieran hacerlo de manera voluntaria.

Desde el Juzgado se realizó una llamada telefónica a fin de averiguar la hora exacta de salida del buque y así se supo que ya se dirigía a Alicante. Dicha circunstancia se hizo constar en autos mediante diligencia telefónica.

A las tres de la tarde la Jefatura Superior de Policía no había dado cumplimiento al requerimiento judicial efectuado por fax donde se les instaba a remitir un informe sobre lo acontecido, una petición que el juez reiteró en una llamada telefónica. Finalmente, la Jefatura Superior de Policía remitió al Juzgado los Anexos I previstos en la citada Instrucción de 9 de abril de 2002 de los cinco polizones en donde constaban las entrevistas que se les realizaron. Por ellas sabemos que dos policías subieron al buque en Barcelona junto con un intérprete representante de la empresa consignataria. En ningún lugar consta que hubiesen comunicado que su intención era volver a Argelia, por lo que quedó en evidencia que la Administración había faltado a la verdad cuando comunicó por fax a Amnistía Internacional que los polizones habían asegurado que querían volver a Argelia.

Ante tal comprobación el juez de instrucción decidió remitir todo lo actuado a la Fiscalía para que emitiera informe, pues consideró que en Barcelona se había incumplido la legalidad al impedir la asistencia letrada.

Mientras, la abogada de CEAR remitió todos los antecedentes a sus compañeros de Alicante, quienes acudieron al puerto, pero la policía les denegó el acceso por considerar que los polizones no debían recibir asistencia letrada porque no dijeron que querían entrar en España. Entonces CEAR presentó un escrito dirigido al Juzgado de Guardia donde se exponían todos los hechos

acontecidos en Valencia, pero el juez consideró que no era competente y decidió inhibirse en favor del Juzgado de Instrucción nº 15 de Valencia, que ya no estaba de guardia.

Aunque el barco partió hacia Argelia a las 00:10 horas del día 26 con los cinco polizones a bordo, las diligencias previas en Valencia siguieron su curso. El fiscal con fecha 25 de abril emitió un informe donde solicitaba la práctica de diligencias, en concreto que se requiriese a la autoridad policial para que aclarase si a los polizones del *Blue Spirit* se les había incoado y tramitado el correspondiente expediente de devolución y, en caso negativo, que indicase qué procedimiento se había seguido y los motivos por los que no se les había incoado y tramitado el preceptivo expediente de devolución.

En dicha causa, con fecha 20 de junio de 2003, se dictó un auto por el que, pese a reconocer que la actuación de los agentes policiales era constitutiva de un delito contemplado en el artículo 542 del Código Penal (impedir a una persona el ejercicio de derechos cívicos reconocidos en la Constitución y las leyes), les eximió de responsabilidad por entender que actuaban cumpliendo un deber, el de aplicar la Instrucción de Tratamiento de Polizones Extranjeros. El auto consideró que esta Instrucción sitúa a los polizones en un "infranivel jurídico que no parece tener adecuada cobertura normativa" y, por tanto, considera que el asunto debatido queda desplazado al ámbito del control de legalidad de dicha Instrucción y que dicha tarea no es competencia de dicho juzgado.

*Resultan curiosas las manifestaciones realizadas en dicha causa por el comisario jefe de la Brigada de Extranjería y Documentación de la Jefatura Superior de Policía de Valencia, quien respondió al requerimiento judicial en estos términos: Para todas estas gestiones antes descritas, no es de ninguna manera preceptiva la presencia de ningún letrado, que sólo tendrá participación cuando alguno de los polizones manifieste su propósito o deseo de acogerse a la protección y a las garantías que le ofrece el Gobierno español. En definitiva, entendemos que la garantía que ofrece la presencia de un abogado es ante todo un derecho, jamás deberá ser una imposición o una obligación que debe aceptar el polizón para satisfacer los intereses pecuniarios que habitualmente animan a determinados letrados o para que éstos tengan la oportunidad de alcanzar una relativa notoriedad convocando a los medios de comunicación para denunciar constantemente supuestas irregularidades por parte de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que jamás han prosperado en ninguna instancia. En estos abogados es más que evidente que la pretensión última es entrevistarse a toda costa con los polizones para poder inducirles y en algunas ocasiones forzarles a que pidan entrar en España o que soliciten asilo*

*y tengo la impresión de que en ese juego, irresponsable e impune, apelando a un dudoso altruismo, arrastran, utilizan e instrumentalizan a todos los actores del aparato procesal penal, incluidos jueces y fiscales, recargándolos innecesariamente con cuestiones que son absolutamente del orden administrativo [...]. Quisiera significar que soy consciente de que alguna de las afirmaciones que hago en relación con el comportamiento de algunos abogados, que abusan —o tratan de abusar de las garantías que les ofrece nuestro sistema procesal penal— puede resultar muy crítica, pero creo que el expresar ideas y pensamientos con absoluto respeto a las altas funciones que nuestro ordenamiento atribuye a la Abogacía, así como a las personas que componen la Judicatura y el Ministerio Fiscal, es un derecho fundamental que en esta ocasión he querido ejercitar para poner de manifiesto lo que entiendo que es un continuo e injustificado acoso hacia un grupo de Policías del Cuerpo Nacional que trata de llevar a cabo las funciones que le han sido atribuidas, con un absoluto respeto a los derechos fundamentales de las personas, sean o no extranjeros.*

El *Unike*. El 22 de julio de 2003 un periodista comunicó a CEAR que en Sagunto había un barco de bandera maltesa con dos polizones a bordo procedentes de Argelia. Se desconocían las circunstancias personales de los mismos y el destino del buque, que tenía previsto zarpar aquella misma tarde. En un momento determinado los dos polizones se escaparon y fueron encontrados en las inmediaciones del puerto, detenidos y subidos de nuevo a bordo.

El servicio jurídico de CEAR-Valencia remitió un fax a la Delegación del Gobierno para exigir el cumplimiento del derecho de asistencia letrada, pero no hubo respuesta. Entonces preparó un escrito para presentar en el Juzgado de Instrucción de Guardia de Sagunto donde solicitó que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la asistencia letrada a los polizones dado que su intención de entrar en España era evidente puesto que ya lo habían intentado. Además, indicó que, aunque no manifestasen su intención de solicitar asilo, debía instruirse el expediente de devolución con asistencia letrada si no reunían los requisitos de entrada.

A las 15.30 horas la abogada de CEAR llegó a Sagunto pero dicho juzgado estaba ya cerrado, por lo que envió el escrito por fax. Después telefoneó a la comisaría del puerto y se le comunicó que los encargados de los casos de polizones estaban trabajando fuera de la oficina. Obviamente, estaban en el *Unike* rellenando el cuestionario del Anexo I de la Instrucción de 9 de abril de 2002, donde plasmaron que los polizones no tenían nada que manifestar o que deseaban volver a Argelia. En este caso, se optó por no acudir al puerto puesto que al parecer el buque ya había partido.

Al día siguiente la abogada de CEAR acudió al Juzgado de Instrucción nº 3 de Sagunto (juzgado de guardia), presentó el escrito enviado por fax el día anterior y solicitó hablar con la jueza, quien desconocía todos los aspectos jurídicos relacionados con los polizones; tras explicarle la situación, no pudo concebir que sucediera todo aquello. Una llamada telefónica desde el Juzgado a la comisaría del puerto de Sagunto confirmó que el buque había partido.

El 4 de agosto CEAR presentó una denuncia ante el Juzgado de Instrucción de Sagunto porque los hechos acontecidos el 22 de julio podían ser constitutivos de varios delitos, como impedir a una persona el ejercicio de derechos cívicos reconocidos en la Constitución y las leyes<sup>20</sup>, la obstaculización del derecho a la asistencia letrada<sup>21</sup> y dictar una resolución arbitraria por parte de funcionario público en el ejercicio de su competencia a sabiendas de su injusticia.<sup>22</sup>

Esta denuncia también recogía que se había producido una expulsión de facto de dos personas sin que se hubiera incoado ningún procedimiento de expulsión y proponía la práctica de diligencias como recibir declaración de los responsables de polizaje de la comisaría del puerto de Sagunto y la expedición de un requerimiento a la Delegación del Gobierno para que diese una explicación sobre lo sucedido y remitiese al juzgado una copia de las entrevistas realizadas a los polizones.

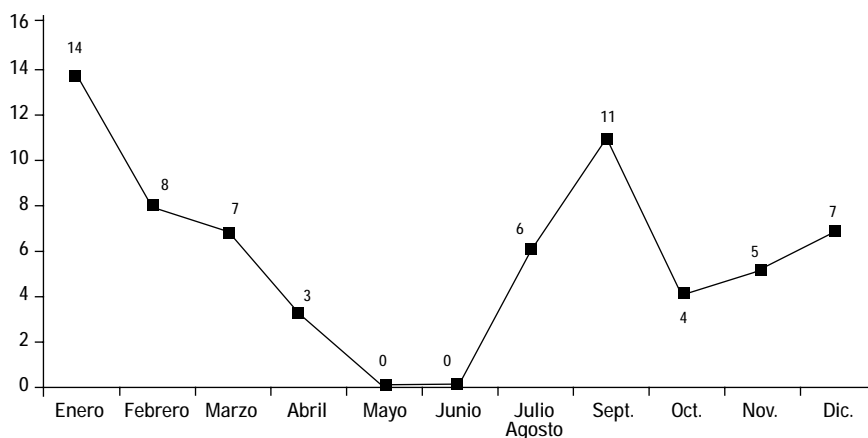
A consecuencia de dicha denuncia se incoaron diligencias previas que fueron remitidas a la Fiscalía. Cuando la abogada de CEAR tuvo acceso a ambos informes comprobó que las dos habían sido archivadas sin ni siquiera practicar las diligencias solicitadas en la denuncia formulada.

La delegación de CEAR en Euskadi también ha interpuesto varias querellas por supuestos delitos de prevaricación y denegación de derechos cívicos contra la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya por casos de polizones a quienes no se les facilitó la asistencia letrada. El 23 de julio de 2003 el servicio jurídico de CEAR-Euskadi logró que la Audiencia Provincial de Vizcaya estimara el recurso de apelación interpuesto contra el archivo de una denuncia presentada en 2001 por la privación de asistencia jurídica gratuita a un polizón menor de edad que llegó a Santurce<sup>23</sup> y que acordara la práctica de las diligencias de prueba solicitadas por la parte querellante, entre ellas la declaración como imputado del Subdelegado del Gobierno en Vizcaya, con independencia de que después se confirmase que procedía archivar la causa.

Esta resolución judicial invita a la esperanza porque en el futuro puede ser invocada ante otros jueces y tribunales para que tomen un posicionamiento activo y hagan cumplir la legalidad vigente.

GRÁFICO 11

## SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN VIZCAYA EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

## SOBRESEIMIENTO DE UN ABOGADO DE CEAR

En nuestro Informe 2003 denunciarnos con detalle la detención de Francisco Jiménez, abogado de CEAR en Valencia, el 8 de enero de 2003 después de que el 29 de diciembre anterior intentara prestar asistencia jurídica a tres polizones iraquíes que llegaron a bordo del *Candelaria B*, un buque de bandera española. De los tres, la abogada de CEAR logró que la solicitud de asilo de uno de ellos fuera finalmente admitida a trámite y esta persona entró a residir en el Centro de Acogida a Refugiados de Mislata.

Las otras dos peticiones de asilo fueron inadmitidas a trámite, pero CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional y ambos pudieron ingresar en un albergue de manera provisional. En abril, después del comienzo de la guerra contra Irak, formularon nuevas peticiones de asilo por el cambio de circunstancias en su país de origen. Ambas solicitudes fueron admitidas a trámite y hoy residen en el Centro de Acogida Temporal Eugenio Royo que CEAR gestiona en Cullera.

Finalmente, el proceso judicial penal contra Francisco Jiménez se tramitó en el Juzgado de Instrucción número 16 de Valencia. Tanto el Colegio de Abogados de Valencia como el de Sueca brindaron al letrado de CEAR el amparo de la representación letrada gratuita y se llegó a celebrar una asamblea específica en el Colegio de Valencia, donde se criticó la incorrecta actuación de la Brigada Provincial de Extranjería y se reflejó que la actuación de Jiménez se ajustó al ejercicio de sus funciones. Por tanto, dicho Colegio se personó en los autos para asumir su defensa a través de Javier Boix, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia.

Jiménez fue citado a prestar declaración judicial por vía de exhorto ante el Juzgado de Instrucción número 3 de Sueca el 16 de abril a petición del Juzgado nº 16 de Valencia. Con posterioridad se dio traslado de los presentes autos a la Fiscalía General de la Comunidad Valenciana, que emitió un informe donde pidió el archivo total y absoluto de esta causa penal.

En consecuencia, el Juzgado de Instrucción número 16 de Valencia dictó un auto de archivo y sobreseimiento de las diligencias previas señaladas el 4 de junio de 2003 que se incoaron contra Francisco Jiménez, quien después solicitó la cancelación de sus antecedentes policiales, como acordó el Ministerio del Interior el 6 de agosto.

Al cierre de este Informe, CEAR preparaba una querrela criminal contra los funcionarios operativos y directivos de la Brigada Provincial de Extranjería que ordenaron la detención ilegal de Francisco Jiménez.

#### 1.7. LAS CONSECUENCIAS DE LAS SANCIONES A LOS TRANSPORTISTAS

La última reforma de la Ley de Extranjería incrementa de forma exorbitante las obligaciones y sanciones a las compañías transportistas que, en virtud del nuevo artículo 66, deberán proporcionar a las autoridades españolas antes de iniciar el viaje una relación de los extranjeros embarcados que detalle su nombre completo, la fecha y lugar de nacimiento, su nacionalidad y el número de pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad. El artículo 55 fija una sanción absolutamente desproporcionada (millón y medio de euros) para las compañías que no comprueben la validez y vigencia de los documentos de los extranjeros que embarquen.

Esta regulación es incompatible con las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra, la Constitución y la Ley de Asilo, ya que sólo excluye la sanción si el extranjero transportado hasta territorio español sin los documentos de viaje exigidos (algo muy frecuente entre los solicitantes de asilo por las difíciles circunstancias en que abandonan sus países de origen) pide asilo y su solicitud es admitida a trámite.

Por tanto, se sitúa al empleado de la compañía transportista en la tesitura de decidir si ese ciudadano extranjero con documentación insuficiente tiene motivos para pedir asilo y si los va a saber exponer de modo que las autoridades españolas admitan a trámite su solicitud. Y todo ello sin considerar que una persona perseguida puede tener buenas razones para ocultar su drama a un empleado de la empresa transportista, al menos hasta hallarse fuera de peligro.

Estas nuevas disposiciones legales son un cúmulo de despropósitos que vacían de contenido el derecho de asilo, ya que velar por su ejercicio exige garantizar que todo refugiado sea identificado como tal y que el solicitante pueda acceder al procedimiento.

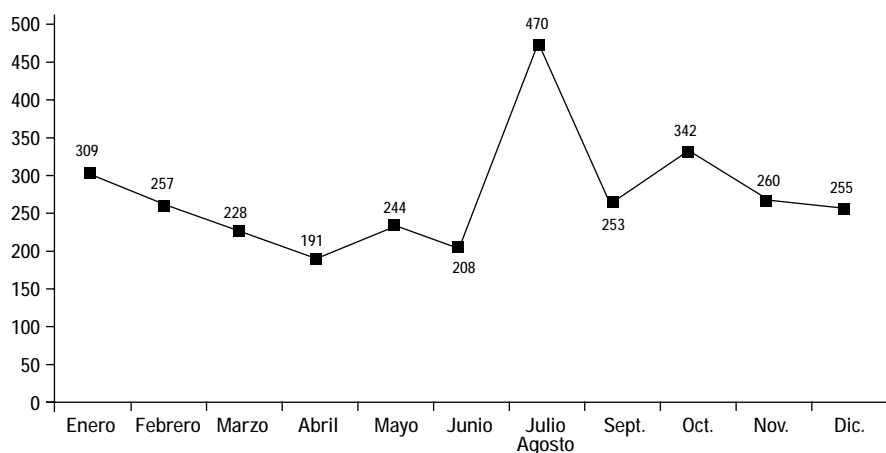
La reforma traslada de manera indebida a los transportistas la responsabilidad del examen previo de los motivos que el extranjero alegará para solicitar asilo, con lo que se negarán a transportarlo ante la mínima duda sobre la validez de su documentación de viaje. Esto quiebra todo el sistema de asilo por la imposibilidad del solicitante de acceder tanto a las fronteras como al procedimiento.

Asimismo, esta regulación es incompatible con la Directiva 2001/51 del Consejo, de 28 de junio de 2001 (completa las disposiciones del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen<sup>24</sup>), que a su vez establece que las sanciones a los transportistas se aplicarán "sin perjuicio de las obligaciones de cada Estado miembro en los casos en que un nacional de un tercer país busque protección internacional". Como el plazo de trasposición de esta Directiva finalizó el 11 de febrero de 2003, lo que debería haber hecho esta reforma no era añadir barreras al acceso al asilo no autorizadas por el Derecho Comunitario, sino adaptar el ordenamiento jurídico español a la Directiva, para garantizar así el acceso al procedimiento de asilo.

Buena prueba de las consecuencias de estas medidas es que en agosto de 2003 los abogados de CEAR empezaron a recibir noticias de que los empleados de Iberia presionaban a los ciudadanos colombianos que viajaban en la línea Bogotá-Tel Aviv para que no aprovecharan la escala en Barajas para solicitar asilo en España; además, guardias de seguridad privados retenían a todos los viajeros colombianos su pasaporte en el momento de embarcar en Bogotá.

GRÁFICO 12

## SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN MADRID EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.



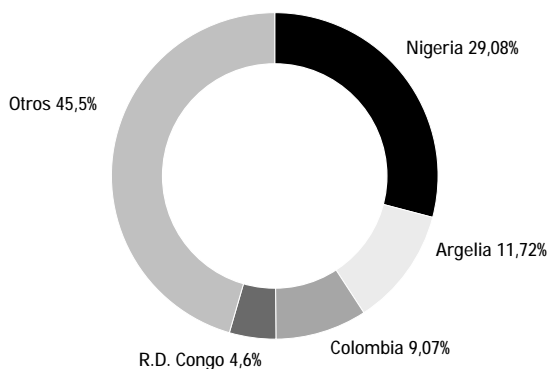
Los solicitantes de asilo confirmaron que esta retención del pasaporte se realizaba sólo a los pasajeros colombianos, quienes además eran separados del resto del pasaje, retenidos hasta tres horas en la cabina una vez en Barajas y escoltados al siguiente avión por la policía, a fin de intimidarlos y disuadirles de su posible intención de solicitar asilo en España, sin devolverles sus respectivos pasaportes.

Esta práctica “disuasoria” tuvo su efectividad, ya que algunos de los solicitantes de asilo que se sobrepusieron a la presión recibida y se dirigieron a la policía para pedir asilo, negándose a embarcar en el segundo avión, explicaron a CEAR el caso de un colombiano que llegó a Tel Aviv, fue retenido en una habitación del aeropuerto por la policía, donde le sometieron a malos tratos, y devuelto 24 horas después a Colombia, una vez rechazada su entrada en Israel.

Con esta actuación, que vulnera de manera muy grave los derechos humanos y que ha quedado en la impunidad absoluta, Iberia puso en peligro la vida de los solicitantes de asilo que huían de la persecución en su país, obstaculizó un derecho constitucional como es el asilo y retuvo de manera ilegal los pasaportes, ya que la documentación es un derecho básico y sólo puede ser retirada por los cuerpos de seguridad del Estado en los supuestos previstos por la ley.

GRÁFICO 13

PAÍSES DE PROCEDENCIA DE LA MAYOR PARTE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Estos hechos, y otros que pueden suceder en el futuro tras la entrada en vigor de la última reforma de la Ley de Extranjería, son una consecuencia evidente de la imposición a las compañías transportistas del ejercicio de control de fronteras, bajo la amenaza de fuertes sanciones económicas, cuando esta labor debe ser competencia exclusiva de las autoridades estatales.

Sin embargo, incluso desde la lógica de un pretendido control de la inmigración irregular, la práctica de Iberia carecía de sentido, ya que estaba obstaculizando una

vía de entrada a España exclusivamente para refugiados y para ello presentaban una solicitud que seguía todos los cauces establecidos y serían devueltas a Colombia en el plazo máximo de 72 horas si su solicitud no era admitida a trámite.

Tal como hicieron notar los refugiados colombianos que consiguieron presentar su solicitud de asilo en Madrid, conviene recordar que si estos ciudadanos decidían embarcarse en la ruta Bogotá-Tel Aviv para huir de Colombia y buscar protección en España, sin el visado de entrada, se debía a que no podían permitirse esperar un año a que el Consulado español en Bogotá les diera cita para tramitarlo.

## NOTAS

1. Fuente: Boletines Estadísticos de Asilo de la OAR. Los datos de los once Boletines de 2003 (principal fuente de los cuadros estadísticos de este Informe) son provisionales, por lo que pueden existir algunas variaciones entre éstos y los oficiales, contenidos en la Memoria de la OAR de 2003, que no se concluye hasta después del cierre de este Informe.
2. Acerca de la aplicación arbitraria de la figura de la devolución en las costas de Cádiz, véase el informe jurídico emitido por la asociación Algeciras Acoge en septiembre de 2003.
3. El Consejo General de la Abogacía recomienda la creación de Turnos de Oficio especializados en materia de extranjería y la formación de los letrados que los integran con cursos de al menos 16 horas.
4. También el artículo 5 de la directiva sobre normas mínimas de acogida de solicitantes de asilo consagra este derecho de información y obliga a los Estados a velar por él.
5. El artículo 119 de la Constitución señala: "La justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley, y en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar".
6. Podría darse el supuesto de que el solicitante al que le ha sido denegada la solicitud recurra a los tribunales asistido de letrado y procurador de oficio, y siendo sancionado con una orden de expulsión, no pueda recurrir ésta por carecer de recursos económicos.
7. El artículo 22.2 de la Ley Orgánica 8/2000 establece: "Los extranjeros residentes que acrediten insuficiencia de recursos para litigar tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en iguales condiciones que los españoles en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan".
8. Véanse las sentencias 183/01 de 17 de septiembre y 117/98 de 2 de junio.
9. Debemos destacar también las particularidades de la legislación autonómica en esta materia y que están integradas por la siguiente legislación:
  - Andalucía: Decreto 216/99, de 26 de octubre (B.O.J.A. de 18 de noviembre).
  - Galicia: Decreto 146/97 de 22 de mayo (D.O. Galicia de 23.06.97).
  - País Valenciano: Decreto 29/01, de 30 de enero (D.O. de la Generalitat Valenciana de 01.02.01).
  - Navarra: Decreto Foral 80/01 de 9 de abril (B.O. de Navarra de 09.05.01).
  - Euskadi: Decreto 210/96, de 30 de julio (B.O.P.V. de 05.09.96). Modificado por Orden de 01.10.02 y Orden de 17.07.02.

De especial relevancia es la situación que se produjo en Euskadi a consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, toda vez que el artículo 14 del Decreto 210/96 estableció un mecanismo de excepcionalidad en la iniciación del procedimiento de justicia gratuita que se extendía a los extranjeros dentro del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluso aunque no residan legalmente en territorio español.
10. El artículo 4.2 del Reglamento de Asilo dice: "Cuando el representante en España del ACNUR solicite al Gobierno español la admisión urgente de un refugiado o refugiados reconocidos bajo su mandato, y que se hallen en situación de alto riesgo en un tercer país, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Misión Diplomática u Oficina Consular española o de otro país en régimen de cooperación, dispondrá lo necesario para la oportuna comprobación de la situación, entrevista del interesado e informar a la CIAR. Dicho Ministerio dispondrá la expedición, en su caso, de visados, títulos de viaje o salvoconductos y cuantas otras gestiones resulten procedentes, según instrucciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, para facilitar el traslado a España en los términos de los artículos 16 y 29.4 del presente Reglamento".
11. En este dato provisional de la OAR se incluyen también el número de solicitudes tramitadas por la extensión familiar del derecho de asilo.
12. Mediante un recurso de reposición un ciudadano solicita al mismo órgano administrativo que revise una decisión anterior.
13. *El País*, 10 de enero de 2004, p. 18.

14. *El País*, 10 de enero de 2004, p. 18.
15. Como hemos señalado, los datos de la OAR de 2003 que mencionamos son provisionales. En el caso de la presentación mensual de solicitudes por provincias, la OAR agrupa en un apartado "otros" un buen número de ellas, por lo que algunas podrían pertenecer a la provincia de Cádiz en aquellos siete meses en que ésta no aparece citada.
16. Hay un acuerdo entre España y Marruecos de 13 de febrero de 1992 relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros que hayan entrado de manera irregular.
17. La conclusión tercera de esta Circular, sobre el "Retorno de extranjeros que pretenden entrar ilegalmente en España: Alcance y límites", señala: "La adopción de la medida de devolución sin previo expediente se justifica en atención a la flagrancia de la infracción administrativa consistente en la entrada ilícita en el territorio español".
18. Esta Instrucción obliga al capitán del buque a comunicar de manera inmediata a las autoridades españolas la presencia de un polizón y a recoger datos como su nacionalidad, documentación, puerto de embarque, así como la posición, día y hora en que fue descubierto.
19. El artículo 4 de la Constitución dice: "1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado... a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa...".  
 · El artículo 20 de la Ley de Extranjería dice: "1. Los extranjeros tienen derecho a la tutela judicial efectiva. 2. Los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en [...] audiencia del interesado y motivación de las resoluciones".  
 · El artículo 21 de la Ley de Extranjería dice: "Los actos y resoluciones administrativas adoptados en relación con los extranjeros serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes".
20. El artículo 542 del Código Penal dice: "Incurrirá en pena de inhabilitación especial para el empleo o cargo público por tiempo de cuatro años la autoridad o el funcionario público que, a sabiendas, impida a una persona el ejercicio de otros derechos cívicos reconocidos en la Constitución y en las leyes".
21. El artículo 537 del Código Penal señala: "La autoridad o funcionario público que impida o obstaculice el derecho de asistencia de abogado al detenido o preso, procure o favorezca la renuncia del mismo a dicha asistencia o no le informe de manera inmediata y de forma comprensible de sus derechos y de las razones de su detención, será castigado con la pena de multa de cuatro a diez meses e inhabilitación especial para empleo y cargo público de dos a cuatro años".
22. El artículo 404 del Código Penal establece: "A la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de su competencia y a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para el empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años".
23. El polizón, tras ser trasladado al Hospital de Basurto y ser reconocido en la Clínica Médico-Forense de Bilbao, fue devuelto al buque sin que se tramitara ningún procedimiento.
24. Convenio suscrito por varios países de la Unión Europea, entre ellos España, por el que se suprimen las fronteras entre ellos.



Durante 2003 la OAR sólo admitió a trámite 1.714 de las 5.934 solicitudes sobre las que resolvió en la primera fase del procedimiento de asilo, mientras que rechazó 4.220 al considerar que no merecían siquiera ser estudiadas en profundidad para examinar la posible concesión del estatuto de refugiado o alguna forma de protección complementaria. Estos datos definen por sí solos una de las aristas más duras de la política de asilo española.

En este capítulo volvemos a comprobar que la inmensa mayoría de las peticiones de asilo son rechazadas porque los hechos alegados no encajan en los supuestos de persecución reconocidos por la Convención de Ginebra o porque la OAR interpreta que son falsos o inverosímiles. Llama la atención la sistemática inadmisión a trámite de las solicitudes presentadas por ciudadanos nigerianos, de la que en 2003 sólo se libraron 44 de las 1.767 examinadas.

Muchos solicitantes de asilo inadmitidos presentaron recursos contenciosos-administrativos ante la Audiencia Nacional, que en un porcentaje considerable de sentencias descalificó los argumentos y las prácticas de la OAR.

Por último, también nos detenemos en la aplicación del Convenio de Dublín y del reglamento que lo sustituye y analizamos las consecuencias de la situación psicológica del solicitante de asilo en la formalización de su petición.

## 2.1. REPASO GENERAL DE LOS MOTIVOS DE INADMISIÓN

La legislación española divide el procedimiento de asilo en dos fases diferenciadas, una primera más breve sobre la admisión a trámite y una segunda, mucho más prolongada, de instrucción del expediente. El procedimiento de admisión a trámite tiene a su vez dos modalidades que configuran en realidad dos procedimientos distintos: el procedimiento ordinario y la admisión en frontera.

El ordinario abarca las peticiones de asilo presentadas dentro del territorio nacional, directamente ante la OAR, si el solicitante se halla en Madrid, o en una comisaría de la Policía Nacional cuando se encuentra en otra provincia. Una vez formalizada la solicitud, empieza un proceso cuya duración máxima es de 60 días, plazo durante el cual el solicitante recibe una documentación acreditativa de su situación. Finalizado ese plazo, la OAR propone una resolución sobre la admisión a trámite de su solicitud de asilo que firma el ministro del Interior y si la decisión es negativa, el solicitante puede presentar recursos de reposición o contencioso-administrativo.

El procedimiento de admisión en frontera se produce normalmente en los aeropuertos y se sustancia en unos plazos mucho más breves y quizá con mayores garantías. Una vez que se ha formalizado la solicitud de asilo en frontera se abre un plazo de 72 horas para dictar la resolución sobre su admisión; si es negativa, otro de 24 horas para presentar un reexamen de la solicitud y finalmente un tercero para la resolución definitiva, contra la que, al igual que en el anterior procedimiento, caben recursos de reposición o contencioso-administrativo.

### CUADRO 1

#### CAUSAS DE RESOLUCIONES DE INADMISIÓN (PERSONAS AFECTADAS)

CAUSAS MÁS FRECUENTES DE INADMISIÓN*	2002	2001	2000
Las previstas en los arts. 1F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 (art. 5.6. a de la Ley de Asilo)			
Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado (art. 5.6.b de la Ley de Asilo)	3.163	4.435	2.778
Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, toda vez que no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud (art. 5.6.c, de la Ley de Asilo)	18	28	8
Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección (art. 5.6.d de la Ley de Asilo)	2.017	2.436	1.981
Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea parte... (art. 5.6.e de la Ley de Asilo)	99	123	186
Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado o tenga derecho a residir o a obtener asilo en el tercer Estado, o cuando proceda a un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar... (art. 5.6.f de la Ley de Asilo)	124	223	512

\* SE TRATA DE FRECUENCIAS Y EN NUMEROSAS PETICIONES SE APRECIA MÁS DE UN SOLO MOTIVO DE INADMISIÓN.  
FUENTE: OAR.

En cada caso en que la solicitud es inadmitida a trámite la OAR debe informar a la Delegación del ACNUR en España, que deberá expresar su opinión, aunque sólo tiene un valor consultivo.

Tanto en las solicitudes presentadas en territorio nacional como en las formalizadas en frontera se aplican las mismas causas de inadmisión, recogidas en seis apartados del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, aunque la inmensa mayoría de ellas lo son por los apartados b) y d); es decir, por que en la solicitud no se alega ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado y por que la solicitud se basa en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que por carecer de vigencia actual no fundamenten una necesidad de protección.

## CUADRO 2

## SOLICITUDES DE ASILO ADMITIDAS E INADMITIDAS A TRÁMITE EN 2003

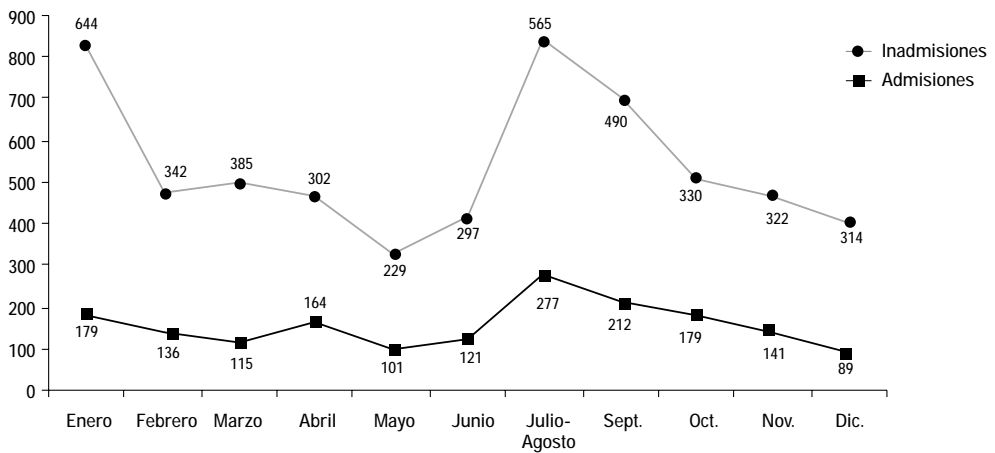
	ADMISIONES	INADMISIONES	BAJAS
Enero	179	644	22
Febrero	136	342	18
Marzo	115	385	11
Abril	164	302	18
Mayo	101	229	11
Junio	121	297	18
Julio-Agosto	277	565	16
Septiembre	212	490	9
Octubre	179	330	13
Noviembre	141	322	14
Diciembre	89	314	3
Total	1.714	4.220	153

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

El procedimiento de admisión a trámite, como filtro anterior al estudio de las solicitudes de asilo, fue instaurado por la reforma de la Ley de Asilo en 1994. Pero fue concebido, tal y como se deduce de los debates parlamentarios y como recoge el artículo 17 del Reglamento, para limitarse tan sólo a examinar los aspectos meramente formales de la solicitud de asilo (de hecho, no era sino una traslación al procedimiento de asilo de la figura de la inadmisión a trámite judicial), sin entrar en ningún caso en el fondo, que debería reservarse para su estudio en la instrucción del expediente.

GRÁFICO 1

SOLICITUDES DE ASILO ADMITIDAS E INADMITIDAS A TRÁMITE EN 2003



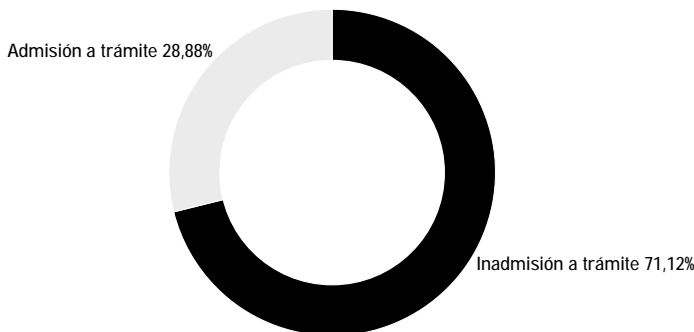
FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

El objetivo de su inclusión era evitar que se solicitase asilo por motivos completamente ajenos a la Convención de Ginebra, normalmente por causas económicas, por el coste que suponía para el Estado debido a las garantías que el procedimiento de asilo contempla y que había llevado, con la legislación anterior, a que personas que a simple vista no encajaban en la definición de refugiado se mantuviesen dentro del procedimiento de asilo durante plazos muy prolongados y disfrutando de ayudas económicas públicas.

No obstante, es indiscutible que esta fase del procedimiento se ha convertido en el obstáculo insalvable para miles de solicitantes de asilo, hasta el punto de que durante 2003 sólo el 28,88 por ciento de las solicitudes fueron admitidas a trámite, como podemos ver en los cuadros estadísticos.

GRÁFICO 2

RESOLUCIONES DE LA OAR SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS PETICIONES DE ASILO DURANTE 2003



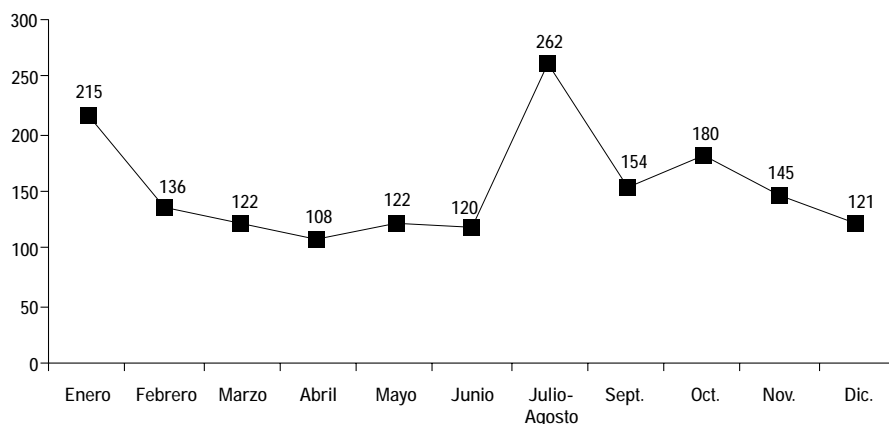
FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.



Llama poderosamente la atención el masivo rechazo en esta fase de los solicitantes nigerianos. Durante 2003, Nigeria volvió a ser el país de procedencia del mayor número de solicitantes de asilo en España con 1.685 (el 29,08 por ciento del total), mil más que el segundo país, Argelia. Sin embargo, durante 2003 de las 1.767 resoluciones sobre la admisión a trámite de peticiones de asilo presentadas por ciudadanos nigerianos, 1.723 (el 97,51 por ciento) fueron inadmitidas.

GRÁFICO 3

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS DE NIGERIA EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN ESPAÑA, 1994-2003

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
174	139	276	373	255	187	843	1.350	1.445	1.685

FUENTE: OAR.

CEAR considera absolutamente injustificada la sistemática inadmisión a trámite de las peticiones de asilo de ciudadanos nigerianos ya que, según la OAR, Nigeria sería un país seguro, con sólidas instituciones democráticas y cuyo Gobierno respeta los derechos humanos. La realidad es más cruda y podemos conocerla por documentos tan sólidos como el último informe anual de Amnistía Internacional, que dice:

*Las fuerzas de seguridad continuaron actuando impunemente. [...] La policía torturó a decenas de presuntos delincuentes y, según informes, al menos dos personas murieron bajo custodia como resultado de ello. Al menos cinco*

*personas fueron víctimas de homicidios ilegítimos cometidos por la policía. Los grupos parapoliciales respaldados por el Estado llevaron a cabo centenares de ejecuciones extrajudiciales en el sureste del país y cometieron actos de detención ilegal, tortura y 'desaparición'. El ejército y la Policía Móvil (entidad paramilitar) reprimieron con fuerza excesiva las manifestaciones pacíficas llevadas a cabo por mujeres del delta del Níger frente a instalaciones de empresas petrolíferas.<sup>1</sup>*

CUADRO 4

## SOLICITUDES DE ASILO ADMITIDAS E INADMITIDAS A TRÁMITE EN 2003

	ADMITIDAS	INADMITIDAS	TOTAL
Argelia	32	694	726
Camerún	41	107	148
Colombia	403	209	612
Costa de Marfil	93	77	170
Cuba	123	54	177
Ghana	2	31	33
Guinea	23	95	118
Guinea Ecuatorial	20	0	20
Irak	122	26	148
Liberia	54	112	166
Nigeria	44	1.723	1.767
R. D. Congo	78	126	204
Rusia	100	43	143
Sierra Leona	17	127	144
Somalia	63	55	118
Yugoslavia	4	0	4
Angola	10	1	11
Armenia	75	26	101
Etiopía	17	2	19
Georgia	6	18	24
Turquía	11	0	11
Rumanía	0	19	19
Irán	13	0	13
Ucrania	12	8	20
Azerbaiyán	6	0	6
India	5	35	40
Siria	3	0	3

	ADMITIDAS	INADMITIDAS	TOTAL
Venezuela	3	3	6
Congo	1	11	12
Guinea Bissau	0	10	10
Bielorrusia	16	1	17
China	1	5	6
Kazajstán	9	0	9
Gambia	0	9	9
Honduras	5	0	5
Nepal	0	7	7
Apátridas	19	15	34
Otros	283	571	854
<b>Total</b>	<b>1.714</b>	<b>4.220</b>	

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR.  
ELABORACIÓN PROPIA.

Es evidente que existe una práctica favorable a la inadmisión, a pesar de que la legislación española y comunitaria y el propio ACNUR afirman que ésta debe ser producto de una evidencia clara y objetiva. Como ejemplo de la política de la OAR respecto a las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos nigerianos, citamos el caso de una mujer católica, perteneciente a la etnia igbo que consiguió huir de su país (es natural de la zona norte) acompañada de su hija menor de edad y llegar a Gran Canaria, donde formalizó su solicitud de asilo.

Ella y su familia profesan la religión católica a pesar de que la de su marido rinde culto a una religión extendida entre su tribu denominada Arugbu Tradition of Aruchukwu, de la que su suegro era líder espiritual en su aldea. Según la tradición, el hijo primogénito debe continuar con la labor religiosa del padre bajo amenaza de sufrir represalias de sus seguidores.

Ante la oposición de su marido, fueron amenazados de muerte y denunciaron tales amenazas ante las fuerzas del orden sin resultado alguno. Además, una de sus hijas fue secuestrada del colegio sin que hasta la fecha conozca su paradero. Esta mujer buscó la protección de nuevo de la policía sin éxito y posteriormente su marido fue asesinado. Ella logró esconderse con su otra hija y su madre también fue asesinada. Consiguió llegar a España con su hija y solicitó asilo, aportó junto a su declaración certificados de defunción, denuncias, amenazas por escrito, pero su petición de asilo fue rechazada por no alegar ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

CUADRO 5  
RESOLUCIONES DE ADMISIÓN E INADMISIÓN, 1995-2002

	2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995	
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.
Inadmitidos	4.029	4.532	5.689	6.535	4.905	4.960	3.280	4.128	2.977	3.780	2.684	3.384	2.119	2.688	2.712	3.344
Admitidos	1.482	2.034	2.026	3.026	1.688	2.551	2.661	3.943	1.838	2.794	1.134	1.554	1.294	1.979	1.682	2.308
*													63	63	26	26
TOTAL	5.228	6.155	7.510	9.266	5.561	7.199	5.941	8.071	4.815	6.574	3.818	4.938	3.476	4.730	4.420	5.678

\* NO SE HABIA EMITIDO CRITERIO AL CERRAR EL AÑO, POR TRATARSE DE LAS ÚLTIMAS PETICIONES DEL MISMO, EN TERRITORIO NACIONAL, Y NO HABER TRANSCURRIDO EL PLAZO LEGAL DE 60 DÍAS PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN/INADMISIÓN. A PARTIR DEL AÑO 1997 SE CORRIÓ DICH O VACÍO EN LAS CIFRAS ELABORÁNDOSE LOS DATOS TRANSCURRIDO DICHO PLAZO.  
NOTA: LOS TOTALES SE RECOGEN DESCONTADAS LAS BAJAS: 288 EXPEDIENTES QUE ABRACAN A 411 PERSONAS REFERIDAS AL AÑO 2002.  
FUENTE: OAR.

CUADRO 6  
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE GENERAL ANUAL DE LAS DECISIONES DE ADMISIÓN E INADMISIÓN, 1995-2002

	2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995	
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.
% Inadmitidos	73,1	69	73,8	68,3	70,8	66	55,2	51,1	61,83	57,5	70,3	68,53	62,1	57,59	61,72	59,17
% Admitidos	26,9	31	26,2	31,7	29,2	34	44,8	48,9	38,17	42,5	29,7	31,47	37,9	42,41	38,28	40,83

\*LOS PORCENTAJES ESTÁN CALCULADOS INCLUIDAS LAS BAJAS.  
FUENTE: OAR.

## 2.2. LA REVISIÓN JUDICIAL DE LAS INADMISIONES A TRÁMITE

Ante la inadmisión a trámite del 71,12 por ciento de las solicitudes de asilo durante 2003, los interesados y CEAR mostraron su disconformidad y presentaron numerosos recursos contenciosos-administrativos para intentar revertir las decisiones de la OAR. Los datos de los que CEAR dispone (procedentes de los Boletines Estadísticos de Asilo del Ministerio del Interior) no permiten realizar una comparación exacta de la evolución en esta materia, entre otras cosas porque hacen referencia a personas y no a resoluciones, aunque muestran una clara tendencia contraria a las prácticas abusivas de la OAR.

CUADRO 7

RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS ANTE LA AUDIENCIA NACIONAL CONTRA RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE SOLICITUDES DE ASILO EN 2003

Albania	6	Irak	21
Angola	23	Liberia	12
Argelia	221	Mali	5
Argentina	4	Marruecos	5
Armenia	20	Mauritania	1
Bangladesh	2	México	1
Bielorrusia	3	Moldavia	1
Camerún	26	Nigeria	691
Colombia	167	Pakistán	5
Congo	19	R.D. Congo	45
Costa de Marfil	14	Rumania	10
Cuba	224	Rusia	27
Eslovaquia	3	Sierra Leona	107
Etiopía	5	Somalia	14
Gambia	4	Turquía	2
Georgia	20	Ucrania	16
Ghana	22	Venezuela	2
Guinea	35	Otros	154
Guinea Ecuatorial	7	Total	1.944

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

En 2002 la Audiencia Nacional adoptó un conjunto de sentencias que afectaron a 1.248 personas: para 117 de ellas fueron estimatorias del recurso (9,37 por ciento), para 4 (0,32 por ciento), estimatorias parciales (autorización de residencia en España

por razones humanitarias) y para el resto, 1.248, desestimatorias (90,3 por ciento). En 2003 aprobó sentencias que se referían a 1.728 personas: para 236 de ellas fueron estimatorias (13,66 por ciento), para 12, estimatorias parciales (0,69 por ciento), y para el resto, 1.392, desestimatorias (85,65 por ciento).

Estos datos suponen que entre 2002 y 2003 ha aumentado un 50 por ciento el número de personas afectadas por sentencias estimatorias. Este aumento, sobre todo si se consideran las ya explicadas carencias de la asistencia letrada en numerosos puntos de entrada al territorio español (lo que se refleja en expedientes administrativos que dejan escasas posibilidades de actuación a los abogados que deben formalizar las demandas), invalida el manido argumento de la OAR de una supuesta ratificación de sus criterios por la Audiencia Nacional.

## CUADRO 8

## SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE SOLICITUDES DE ASILO (PERSONAS)

	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	ARCHIVADAS
Enero	11	2	66	
Febrero	29	1	44	
Marzo	15	1	139	
Abril	29	2	155	
Mayo	16		117	
Junio	18	1	200	
Julio-Agosto	65	1	238	1
Septiembre	0	0	37	
Octubre	34	4	296	16
Noviembre	7	0	100	4
Diciembre	12		88	12
Total	236	12	1480	33

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Exponemos a continuación tres sentencias que significan un varapalo del Poder Judicial a la OAR. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 17 de diciembre de 2003, manifestó que en el caso que analizaba el Gobierno denegó la admisión a trámite de la solicitud de asilo por no alegarse ninguna de las causas previstas en la Convención de Ginebra sobre los Refugiados y que “el referido motivo de inadmisión ha de ponerse en relación no sólo con el relato llevado a cabo por tal recurrente [...] sino además con la prueba documental que asimismo figura en el expediente administrativo”.

En este punto hay que criticar la práctica de rebuscar e insistir hasta el cansancio en las contradicciones o imprecisiones de las alegaciones (claro que existen, pero en la misma proporción que en todo relato que se remonta al pasado y, además, con experiencias dramáticas y desagradables), dejando a un lado el contexto de los problemas de persecución y descartando por carentes de valor las pruebas documentales aportadas.

Por último, cabe destacar el valor que concede la Audiencia Nacional a los informes del ACNUR y de CEAR: "Consideraciones las anteriores que conducen a la estimación de la demanda y que además resultan avaladas por el informe del ACNUR, transcrito con anterioridad, y también por el informe de CEAR que obra incorporado a autos...".

Otra sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 4 de junio de 2003, descalifica una de las prácticas que más indefensión crean en los solicitantes de asilo, la aplicación indiscriminada del artículo 5.6 d) de la Ley de Asilo: la mera sospecha o consideración subjetiva de inverosimilitud por parte de los funcionarios de la OAR es suficiente para inadmitir a trámite una solicitud de asilo.

En este sentido, la Audiencia Nacional declaró que la resolución recurrida carecía de una fundamentación mínimamente aceptable, pues empleaba una fórmula estereotipada para afirmar que las alegaciones de la solicitante de asilo eran inverosímiles porque su relato contenía contradicciones sustanciales en los hechos o circunstancias determinantes de la persecución alegada, pero la resolución no especificaba en qué puntos concretos del relato ni con relación a qué documentos se manifiestan tales incoherencias.

Es habitual que la aplicación de este artículo 5.6d) como causa de inadmisión vaya de la mano de una absoluta carencia de motivación, lo que es muy significativo si se tiene en cuenta que es la más aducida en las resoluciones del Ministerio del Interior.

Por último, mencionamos la relevancia de una sentencia del Tribunal Supremo que señala la importancia de la asistencia letrada en el momento de formular una solicitud de asilo y su relación con la aplicación del procedimiento de inadmisión a trámite. En la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de noviembre de 2003, el Tribunal Supremo manifestó que en el caso enjuiciado la parte demandante, aunque alegó "cuanto estimó oportuno a su derecho", fue privada de la intervención de letrado a pesar de haberla solicitado de forma expresa en su primera comparencia ante la Administración, por lo que al incumplirse esta garantía legal, que si bien no es preceptiva en cuanto que el solicitante de asilo puede renunciar a ella, se infringió la normativa vigente.

CUADRO 9

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA INADMISIÓN  
A TRÁMITE DE SOLICITUDES DE ASILO EN 2003

PAÍS	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES
Albania		1
Angola	1	
Argelia	10	
Armenia	26	
Azerbaiyán	3	
Bangladesh	4	
Bulgaria	1	
China	1	
Colombia	34	2
Congo	4	1
Cuba	59	1
Ecuador	4	
Etiopía	1	
Gambia	1	
Guinea	1	
Irán	3	
Irak	7	1
Liberia	2	1
Mali	1	
Mauritania	1	
Nigeria	12	2
Pakistán	1	
Perú	1	
R. D. Congo	1	
Rumania	7	
Rusia	7	2
Senegal	3	
Sierra Leona	13	1
Somalia	1	
Sri Lanka	1	
Sudáfrica	1	
Sudán	1	
Turquía	1	
Ucrania	4	
	218	12

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.



Ante estos pronunciamientos tan inequívocos, sorprende la resistencia de la OAR a corregir sus prácticas, como reflejan los argumentos expresados por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en su sentencia de 3 de diciembre de 2003: “[El contenido de la Ley de Asilo y de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita] exigiría por parte de la Administración una más completa información del derecho de asistencia letrada gratuita en el procedimiento administrativo que el que se ha ofrecido en el presente caso al hoy recurrente (SAN, 1ª, de 19 de julio de 2002 en Recurso 412/2001)”.

De manera enérgica debemos recordar a la OAR la indicación que le hizo esta Sala. Además, cabe añadir que, cuando el artículo 5.4 de la Ley de Asilo determina que el solicitante de protección deberá ser instruido de sus derechos, este verbo “instruir” debe entenderse en su sentido literal, esto es, como “enseñar” o “dar a conocer a alguien el estado de algo”, exigencia esta de información de derechos plenamente congruente con las singulares circunstancias de desvalimiento y vulnerabilidad que, al menos potencialmente, pueden concurrir en el solicitante de asilo.

### 2.3. LA MASIVA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE ASILO EN CEUTA

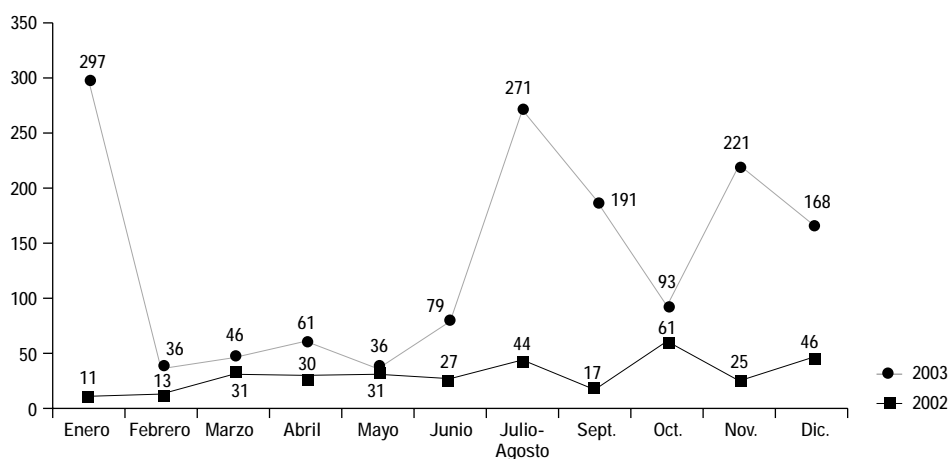
Durante 2003 en Ceuta se produjo un aumento muy significativo de las solicitudes de asilo a consecuencia de la decisión del Gobierno de anular todos los mecanismos para la regularización de inmigrantes ante casos de urgencia y crisis humanitaria, al cierre del puerto en septiembre de 2002 en lo que a salida de inmigrantes hacia la Península se refería y al bloqueo de la Oficina de Extranjeros en la tramitación de las solicitudes de asilo. Esta situación propició una alarmante saturación de todos los mecanismos de acogida previstos para los inmigrantes y en especial para los solicitantes de asilo y, por tanto, el desbordamiento de las posibilidades del CETI y de los demás recursos asistenciales disponibles en esta ciudad.<sup>2</sup>

Debido a ello se formaron unos asentamientos en unos barracones situados en el barrio de El Sardinero en improvisados refugios fabricados con plásticos y otros deshechos, así como en chabolas situadas en las inmediaciones del propio CETI; en ambos asentamientos improvisados, fruto de la desesperación, inmigrantes y solicitantes de asilo vivían en unas condiciones infrahumanas.

Las circunstancias eran tan desesperadas en el verano de 2003 que Médicos Sin Fronteras decidió actuar e instalar tiendas de campaña en la planicie que corona el montículo donde se levanta el CETI, en un terreno militar, por lo que se produjo un enfrentamiento entre la Delegación del Gobierno, el Ministerio de

Defensa y esta organización no gubernamental. En septiembre el campamento de Médicos Sin Fronteras fue desalojado y los casi 400 inmigrantes que acogía fueron ubicados en las aulas del CETI, en una operación de lavado de imagen ante la inminente visita de la relatora especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro.

CUADRO 4  
SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN CEUTA EN 2002 Y 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

El espectacular incremento de las peticiones de asilo presentadas en Ceuta desbordó los medios de la Oficina de Extranjeros y obligó en cuatro ocasiones a la OAR y en una a la Sección de Asilo y Refugio de esta Oficina (en enero, junio, agosto, septiembre y noviembre de 2003) a poner en marcha dispositivos especiales para que centenares de personas pudieran presentar su solicitud de asilo. Las entrevistas a tantos solicitantes en apenas unos días plantean dudas fundadas en torno a la asistencia jurídica prestada ya que muy pocos la solicitaron y los que la pidieron debieron regresar días después porque el Colegio de Abogados respondió que no había letrados disponibles en el turno de oficio. Asimismo, ante esta situación, en 2003 la OAR endureció aún más la aplicación de la fase de admisión a trámite y rechazó de manera sistemática las peticiones presentadas en esta ciudad.

Además de la rapidez con que se resolvieron muchas de las peticiones de asilo presentadas en Ceuta, llama la atención la falta de argumentación de las resoluciones de inadmisión a trámite, tal y como corrobora el Defensor del Pueblo: "Las motivaciones examinadas son en la mayoría de los casos de una evidente parquedad y fruto de un uso generoso de modelos preconfeccionados.

Dichas fórmulas evidencian en su misma redacción una pretensión de alcance general que, a nuestro juicio, es poco correcta".<sup>3</sup>

Asimismo, en un comunicado recogido por la agencia Europa Press, la Asociación de Jueces para la Democracia denunció el 21 de febrero de 2003 que a los solicitantes de asilo afectados por el dispositivo de enero "les fue denegada la admisión a trámite en el plazo de 24 horas, sin motivar detenidamente y sin valorar las causas alegadas para su reconocimiento como asilados".

Esta situación adquiere mayor gravedad si tenemos presente que todas las resoluciones inadmitidas estaban acompañadas por la incoación de expedientes de expulsión, una medida que el Gobierno sólo adoptó en Ceuta. La asistencia letrada en estos procedimientos de expulsión se limitó a presenciar el acto de incoación de expedientes<sup>4</sup>, sin que los letrados del Turno de Oficio presentaran escritos de alegación y sin que constaran que se realizaran entrevistas reservadas con las personas, a lo que hay que añadir que el número de personas diario que asistió cada abogado fue bastante elevado<sup>5</sup>. A quienes se inició el expediente de expulsión en pocos días, una semana aproximadamente, se les notificó el decreto de expulsión ya que, al no haberse presentado alegaciones, la propuesta era firme.

La práctica de la Delegación del Gobierno fue trasladar a estas personas a los CIE de la Península para su expulsión inmediata a sus respectivos países. Cabe destacar el traslado al CIE de Málaga de 22 ciudadanos nigerianos entre los que se encontraba un hombre que había manifestado en su solicitud ser activista de derechos humanos en contra de las compañías petrolíferas y estar perseguido por su Gobierno, por lo que manifestó temer por su vida si regresaba.

Por su parte, los solicitantes de asilo admitidos a trámite fueron trasladados a los Centros de Acogida a Refugiados (gestionados por el IMSERSO) de Sevilla, Madrid y Mislata y a los Centros de Acogida Temporal de Cullera (Valencia), Málaga y Mérida (gestionados por CEAR) y Sigüenza.

El Defensor del Pueblo, en su Informe ya citado, recomendó a las autoridades pertinentes la adopción de medidas para que las solicitudes de asilo se formalicen y tramiten con la debida diligencia, que se motiven todas las expulsiones de las personas cuya solicitud de asilo haya sido inamitida, que se revoquen los expedientes de expulsión de aquellos solicitantes que recibieron la notificación de la inadmisión después de los sesenta días preceptivos y que se prevengan las situaciones de saturación de los servicios.

A principios de noviembre de 2003, durante dos días funcionarios del ACNUR visitaron Ceuta y se entrevistaron con la Delegación del Gobierno, la Iglesia católica, Médicos Sin Fronteras, el Colegio de Abogados y CEAR y visitaron el CETI, el perímetro fronterizo y el colegio de San Antonio, donde se alojan muchos solicitantes de

asilo que no tienen plaza en el CETI. El representante del ACNUR en España, Carlos Boggio, destacó que Ceuta se ha convertido en el lugar donde más peticiones de asilo se presentan después del aeropuerto de Barajas y señaló que querían comprobar las medidas que se estaban adoptando para afrontar tan elevado crecimiento.

Boggio manifestó que seguramente existía un elevado número de solicitudes de asilo infundadas ya que, al comprobar que las posibilidades de regularizar su estancia por la vía de Extranjería están cerradas, los inmigrantes creen de manera errónea que así van a poder permanecer de manera legal en el país. Con relación a si creía que existían medios en Ceuta para afrontar este aumento sustancial de las solicitudes, el representante del ACNUR respondió que le preocupaban dos aspectos. Por un lado, las autoridades deberían decidir con mayor agilidad quién puede ser objeto de expulsión, pues eso reduciría el coste económico que supone brindarles asistencia a estas personas y aliviaría ese periodo de angustia para los inmigrantes.

Por otro, mostró especial preocupación por los medios de la Oficina de Extranjeros, ya que como máximo puede entrevistar a cuatro personas diarias, lo que crea extensas listas de espera. Este fenómeno empieza a ser ya crónico en Ceuta, por lo que aconsejó dotar de más plazas permanentes a esta Oficina.

Mención aparte hizo de las condiciones de acogida, ya que recordó que todo solicitante de asilo admitido a trámite tiene derecho a la cobertura de sus necesidades básicas (alojamiento, alimentación, asistencia médica...), algo que en el resto del territorio nacional tienen garantizado. A su juicio, las soluciones a la difícil situación de centenares de solicitantes de asilo e inmigrantes en Ceuta no es fácil, pero expresó su preocupación por que vivan en semejantes condiciones de marginación.

A consecuencia de la visita de sus funcionarios, a finales de noviembre de 2003 el ACNUR, desde su sede central en Ginebra, reprendió al Gobierno español por las "extremadamente pobres" condiciones en que se encontraban los solicitantes de asilo en Ceuta, una situación muy alejada de "los estándares mínimos exigidos por la Unión Europea". El ACNUR indicó que el CETI acogía entonces a un número de solicitantes de asilo muy superior a los 448 de su capacidad oficial, mientras que otros 500 permanecían en condiciones muy precarias fuera de las instalaciones (300 de ellos vivían a la intemperie) y dependían de la ayuda prestada por organizaciones no gubernamentales y religiosas<sup>6</sup>. "La distribución de alimentos a los que viven fuera del centro de acogida recuerda escenas en campos de refugiados de los países en vías de desarrollo más pobres del mundo".<sup>7</sup>

El Gobierno ignoró estas recomendaciones y a finales de 2003 perduraba el colapso en la tramitación de las solicitudes de asilo, ya que se estaban dando citas

para abril de 2004; además, los solicitantes admitidos a trámite debían esperar entre 45 y 60 días para ser trasladados a la Península y no sólo continuaban las notificaciones de expedientes de expulsión, sino que eran competencia de la Brigada de Extranjería de la Policía Nacional.

#### 2.4. LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE DUBLÍN Y DEL REGLAMENTO QUE LO SUSTITUYE

El artículo 5.6 e) de la Ley de Asilo establece como causa de inadmisión a trámite de una solicitud que su examen no corresponda a nuestro país según los acuerdos internacionales que ha suscrito. España firmó el Convenio de Dublín, relativo a la determinación del Estado responsable del análisis de las solicitudes de asilo presentadas en los países de la Unión Europea, el 15 de junio de 1990, lo ratificó el 27 de marzo de 1995 y entró en vigor el 1 de septiembre de 1997, sustituyendo al Convenio de Aplicación de Schengen en aquellas materias referidas a refugiados y solicitantes de asilo. Los criterios más importantes son:

- a) Si a algún miembro de la familia del solicitante de asilo se le hubiese otorgado el estatuto de refugiado en un Estado miembro según la Convención de Ginebra, éste será responsable del examen de la solicitud siempre que los interesados consientan en ello.
- b) Si el solicitante de asilo fuera titular de un permiso de residencia vigente, el Estado miembro que haya expedido dicho permiso será el responsable del examen de su solicitud de asilo.
- c) Si el solicitante de asilo es titular de un visado vigente, el Estado miembro que lo haya expedido será responsable del examen de la solicitud de asilo. Éste es el criterio que la OAR emplea con mayor frecuencia para declararse incompetente en el conocimiento de una solicitud de asilo a favor de otro país firmante del Convenio de Dublín.
- d) Cuando el solicitante de asilo haya cruzado de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea la frontera de un Estado miembro por el que se pueda probar que ha entrado, procedente de un país que no sea miembro de la Unión Europea, dicho Estado miembro será responsable del examen de su solicitud de asilo.

Asimismo, el artículo 9 del Convenio de Dublín establece una excepción a las anteriores normas basada en motivos humanitarios relativa a que aun cuando no sea el responsable en virtud de los criterios definidos, cualquier Estado miembro

podrá examinar una solicitud de asilo por razones humanitarias, basadas en particular en motivos familiares o culturales a instancia de otro Estado miembro y siempre que el solicitante de asilo consienta en ello.

CUADRO 10

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES  
INCLUIDAS DIRIGIDAS A ESPAÑA POR OTROS ESTADOS  
MIEMBROS DEL CONVENIO DE DUBLÍN EN 2002

PAÍSES	PETICIONES	%
Alemania	195	30,7
Austria	21	3,3
Bélgica	48	7,6
Dinamarca	23	3,6
Finlandia	12	2
Francia	61	9,6
Grecia	0	0
Holanda	28	4,4
Irlanda	5	0,8
Italia	29	4,5
Luxemburgo	2	0,3
Noruega	57	9
Portugal	6	0,9
Reino Unido	49	7,7
Suecia	97	15,4
Islandia	1	0,2
Totales	634	100

FUENTE: OAR.

Este criterio, si bien no es utilizado por la Administración, que desconoce que en innumerables ocasiones los solicitantes de asilo no tienen otro remedio que obtener el visado de un determinado país porque les es imposible escapar de otro modo de la persecución de que son objeto en el suyo, sí ha sido acogido por la Audiencia Nacional, entre otras, en su sentencia de 22 de marzo de 2002.

Por otra parte, el artículo 3.4 del Convenio recoge la denominada cláusula de soberanía, que establece que cada Estado tendrá derecho a examinar una solicitud de asilo que le sea presentada, aunque no sea tampoco técnicamente responsable de su examen, siempre que el solicitante de asilo dé su consentimiento. Tampoco esta posibilidad es comúnmente adoptada por el Estado español.

De acuerdo con el artículo 11 del Convenio de Dublín, el Estado miembro ante el que se haya presentado una solicitud de asilo y que estime que es otro el responsable de su examen podrá requerir que este último la tome a su cargo lo antes posible y en cualquier caso dentro de un plazo de seis meses tras su presentación.

Se establece un plazo de tres meses para que el Estado requerido decida sobre la toma a cargo, entendiéndose aceptada si transcurre dicho plazo, y un plazo de un mes desde la eventual aceptación para proceder al traslado del solicitante al país responsable. La solicitud de tomar a cargo deberá incluir indicaciones que permitan a las autoridades del Estado al que se haya hecho el requerimiento comprobar su responsabilidad en virtud de los criterios definidos en el Convenio.

Por su parte, el solicitante de asilo tiene derecho a que le comuniquen las informaciones que se hayan intercambiado los países implicados en la determinación de la competencia de su solicitud de asilo, mientras las mismas estén disponibles, algo que pocas veces se produce.

CUADRO 11

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES INCLUIDAS DIRIGIDAS A ESPAÑA POR OTROS ESTADOS MIEMBROS DEL CONVENIO DE DUBLÍN

PAÍSES	PRESENTADAS	ACEPTADAS	PRORROGA	DENEGADAS	PENDIENTES	TRASLADOS
Alemania	21	10	0	11	0	1
Austria	48	26	0	22	0	6
Bélgica	195	83	1	110	0	22
Dinamarca	23	8	1	15	0	0
Finlandia	61	32	2	28	0	2
Francia	12	10	0	2	0	4
Grecia	0	0	0	0	0	0
Holanda	29	4	0	24	0	1
Irlanda	5	1	0	4	0	0
Italia	2	1	0	1	0	0
Luxemburgo	57	45	4	12	0	1
Noruega	28	24	2	4	0	2
Portugal	6	6	0	0	0	2
Reino Unido	97	74	3	20	0	5
Suecia	49	42	0	7	0	2
Islandia	1	1	0	0	0	0
Totales	634	367	13	260	0	48

FUENTE: OAR.

Sin embargo, el Convenio de Dublín no llega a definir los mecanismos de traslado de los solicitantes de asilo al país que ha aceptado conocer la necesidad de protección interesada por éstos.

En junio de 2003 dos ciudadanos nigerianos solicitaron asilo en España y más de un mes después les notificaron que el plazo de sesenta días para resolver la admisión a trámite se ampliaba en treinta, según lo dispuesto en el artículo 49.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los solicitantes vieron renovado su documento provisional de solicitante de asilo por sucesivos periodos de quince días durante al menos cinco ocasiones.

En este punto, casi dos meses después de la referida resolución que ampliaba el plazo legalmente previsto para resolver con relación a la admisión a trámite de la solicitud de asilo, se les notificó la suspensión de su procedimiento de asilo en base a lo dispuesto en el artículo 42.5.c) de esta Ley.

De manera paralela, la Administración renovó la documentación de estancia provisional de solicitantes de asilo en al menos cinco ocasiones hasta que a comienzos de octubre el ministro del Interior acordó la inadmisión a trámite de sus solicitudes de asilo, con la aplicación a uno de ellos del artículo 5.4 y al otro del artículo 8 del Convenio de Dublín, exactamente 115 días después de su presentación y tras la insistente denuncia por los mismos de haber transcurrido en exceso el plazo previsto legalmente para resolver.

En este caso se ha sobrepasado ampliamente el plazo de 60 días previsto en el artículo 17.2 del Reglamento de Asilo, por lo que estas solicitudes de asilo debieran haber sido admitidas a trámite.

En septiembre de 2003 el Convenio de Dublín fue sustituido por el Reglamento 343/2003, de 14 de febrero, del Consejo de la Unión Europea. Los criterios de determinación del Estado miembro responsable de una solicitud de asilo no han variado de manera sustancial y su artículo 15 recoge la atribución de competencia a un Estado por motivos humanitarios, ahora basados en agrupar a los miembros de una familia, y en motivos de dependencia familiar (embarazos, nacimientos recientes, enfermedad grave, minusvalías o edad avanzada). Su artículo 15.2 recoge la llamada cláusula de soberanía, por la que un Estado podrá examinar una solicitud de asilo aun cuando tal examen no le incumbiera de acuerdo a los criterios previstos en el Reglamento.

El plazo para requerir la competencia de otro Estado en el conocimiento de una solicitud de asilo es de tres meses y para contestar en relación a la toma de cargo, de dos, plazo este último que puede reducirse en el caso de existir motivos de urgencia, pero nunca por tiempo inferior a una semana ni superior a un mes. La falta de respuesta equivaldría a la aceptación de la petición.



CUADRO 12

PLAZOS PROMEDIO\* DE RESPUESTA A LAS PETICIONES DE TOMA DE CARGO Y DE READMISIÓN DIRIGIDAS POR ESPAÑA A LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONVENIO DE DUBLÍN Y LAS DIRIGIDAS POR LOS ESTADOS MIEMBRO DE DICHO CONVENIO A ESPAÑA EN 2002

PAÍSES	PETICIONES DE ESPAÑA A ESTADOS MIEMBROS	PETICIONES DE ESTADOS MIEMBROS A ESPAÑA	PETICIONES DE READMISIÓN DIRIGIDAS POR ESPAÑA A	PETICIONES DE READMISIÓN DIRIGIDAS A ESPAÑA POR
Alemania	42	65		7
Austria	47	55		
Bélgica	87	78		4
Dinamarca		52		28
Finlandia	22	44		
Francia	64	77	10	15
Grecia	81	52		
Holanda	27	63		3
Irlanda		75		
Italia	45	62		
Luxemburgo		82		4
Noruega		73	10	
Portugal	15	70		3
Reino Unido	107	86		
Suecia	27	53		
Islandia		50		

\*PLAZO PROMEDIO EXPRESADO EN DÍAS.  
FUENTE: OAR.

El traslado del solicitante se efectuará en el plazo de seis meses desde la aceptación de la responsabilidad por el país requerido, ampliable hasta un año y dieciocho meses en caso de prisión o fuga del solicitante de asilo. Si el traslado no se llevara a cabo en el citado plazo de seis meses la responsabilidad corresponderá al Estado ante el que se hubiera presentado la solicitud.

El 5 de septiembre se publicó y entró en vigor el Reglamento 1560/2003 de la Comisión, que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento 343/2003 y crea los formularios para la petición de asunción de responsabilidad, que incluyen los datos proporcionados por la Unidad Central de Eurodac relativa a la impresión de huellas dactilares del solicitante de asilo.

El Reglamento prevé que el traslado del solicitante de asilo al país responsable pueda efectuarse de tres maneras: por propia iniciativa del solicitante, en forma de salida controlada (acompañado hasta la frontera por un funcionario) o escoltado por un funcionario hasta el país responsable, donde será entregado a sus

autoridades. Igualmente se crea la red de comunicación electrónica denominada Dublinet para articular las peticiones y respuestas entre los Estados en esta materia.

El Reglamento arbitra un sistema de conciliación para dirimir los desacuerdos que puedan presentarse en la aplicación de las normas determinantes de la competencia de los estados de la Unión Europea para el conocimiento y atribución de responsabilidad de las solicitudes de asilo.

La reciente entrada en vigor de los referidos Reglamentos y su escasa aplicación hasta el momento de cerrar este Informe impiden llevar a cabo una valoración rigurosa de su aplicación, que posponemos para nuestro próximo Informe anual.

## 2.5. LOS CONDICIONANTES DEL ESTADO PSICOLÓGICO DEL SOLICITANTE DE ASILO

El estado psicológico del solicitante de asilo es determinante al formalizar su petición. Conviene tener presente que dicha formalización suele realizarse en un aeropuerto (el de Barajas en la mayoría de los casos) o en la OAR y lo más importante de ella es la narración de la historia personal de persecución ante unos funcionarios del Ministerio del Interior. Son muchos y muy variados los factores psicológicos que influyen en la formalización de la solicitud y que deberían tenerse en cuenta para facilitarla, para no generar una retraumatización del drama ya vivido y sobre todo para abrir caminos en la recuperación de su dignidad.

En primer lugar, si tenemos en cuenta que muchas de las personas que van a solicitar asilo han sufrido persecución por parte de miembros de la seguridad de su país, la entrada en la OAR a través de un detector de metales, la retirada del pasaporte y otra documentación, el hecho de ser atendido por policías de uniforme y funcionarios de Interior suscita desconfianza, inseguridad, miedo, sensación de vulnerabilidad y desprotección y, en la mayoría de los casos, culpa. La angustia y el temor que se derivan de este cúmulo de sensaciones generan una gran confusión en la posterior entrevista.

Otro factor importante es el bloqueo emocional que muchas de las personas que solicitan asilo padecen a consecuencia del trauma sufrido, que puede tener consecuencias en cómo realizan la entrevista y en el relato de la historia personal. No significa siempre que la persona esté ocultando información o que esté mintiendo, como muchas veces los funcionarios piensan, sino que existen recuerdos tan dolorosos que quedan almacenados en algún lugar de la memoria al que es difícil acceder.

Es preciso subrayar, además, que en general este tipo de primeras entrevistas no son realizadas por psicólogos, que podrían actuar como facilitadores de dichos

recuerdos, ni tan siquiera por profesionales que han seguido un entrenamiento específico en habilidades sociales de comunicación e interculturalidad.

Es importante también señalar el factor tiempo, porque el proceso de solicitar asilo exige un tiempo psicológico de asimilación y de puesta en orden de las vivencias para poder organizarlas en la mente y expresarlas en forma de relato y el protocolo legal de formalización de la solicitud no contempla esta necesidad de margen temporal.

Al contrario, todo tiene unos plazos, un tiempo limitado para la entrevista, para que la persona reflexione, organice sus pensamientos y los exprese, por lo que padece una gran presión psicológica. Normalmente lo que se deriva de esta situación es el desarrollo de un estado de ansiedad y la aparición de bloqueos emocionales, al no generarse el espacio adecuado para que los recuerdos puedan fluir de forma natural. Éste fue, por ejemplo, el caso de un solicitante de asilo procedente de la República de Congo, que relató:

*Quando entré en la OAR, sólo la visión de los uniformes me trajo a la memoria recuerdos y sensaciones de los soldados que me torturaron en mi país... Me empecé a inquietar. ¿Ocurriría aquí lo mismo que en mi país?, pensé. ¿Había hecho yo algo malo por lo que tenía que ser juzgado? Durante la entrevista una señora, que ni me miraba a la cara, me empezó a preguntar por qué estaba aquí y me pidió que le contara el motivo por el que pedía asilo, me hablaba muy alto y muy rápido. Me puse nervioso, quería terminar lo antes posible; me hizo sentirme muy mal. Le conté cualquier cosa porque me daba vergüenza contarle mi historia a esa mujer que no conocía de nada, aún hoy me cuesta recordar lo que me hicieron.*

De hecho, este joven, que padecía estrés postraumático, no pudo contar lo sucedido hasta ocho meses después, tras la generación de un fuerte vínculo de confianza con las profesionales de CEAR y a lo largo de una sesión de psicoterapia. La presentación de un informe psicológico a la OAR, que argumentaba las causas y consecuencias de su trastorno y el bloqueo emocional que sufrió en la entrevista, fue determinante para que se realizara una revisión de su solicitud.

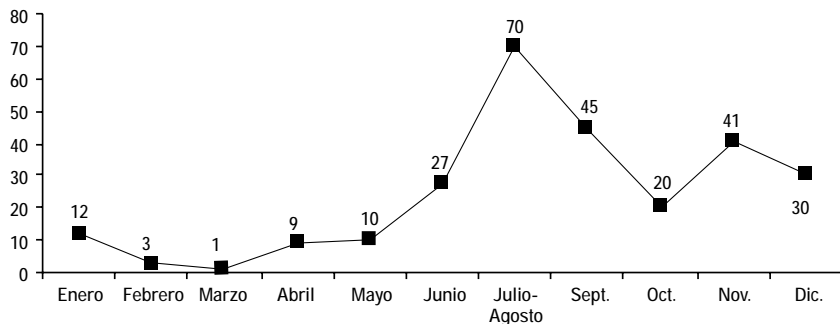
En otras ocasiones, al tiempo y a la presión se suma la confusión emocional (por la huida precipitada, la llegada a un país desconocido, la ruptura, la búsqueda de recursos, la desorientación, la incertidumbre...) y, lógicamente, los recuerdos se entremezclan, las fechas y los rostros se olvidan, más aun cuando se activa el natural mecanismo de olvido del hecho traumático.

El recuerdo es doloroso y, si a esto añadimos el largo periodo en que ha mantenido un estado de alerta e hipervigilancia permanente y que su organismo se ha

acostumbrado a este estado, la persona termina desconfiando de todo y de todos para proteger su seguridad. El olvido y la desconfianza pasan de ser mecanismos adaptativos y necesarios para la supervivencia en el país de origen a convertirse en elementos perjudiciales y obstaculizadores en el de asilo.

CUADRO 5

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR CIUDADANOS DE LA R. D. DEL CONGO



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Cuando la persona llega a la entrevista en la OAR o al momento de redactar su historia ya ha hablado previamente con muchos otros profesionales (trabajadores sociales, abogados, psicólogos...) y, sobre todo, con otras personas en similares circunstancias que suelen transmitirles rumores que refuerzan la desconfianza y la confusión, por lo que es normal que oculten cierta información ante el desconocimiento que en muchos casos tienen del proceso legal. Es frecuente escuchar testimonios como el de este solicitante de asilo ucraniano:

*¿Qué es lo que más me beneficiaría decir? ¿Debo ocultar algo? Porque me ha dicho un compañero que él dijo [...] y no le dieron el asilo. Casi mejor que yo me callo, por lo que pueda pasar.*

Cabe considerar también la influencia de los distintos patrones culturales, en especial al expresar las emociones, el dolor o el llanto y las diferentes formas existentes para narrar una historia en cada cultura y que muchas veces pueden ocasionar en los profesionales confusión, quienes llegan a pensar que el solicitante de asilo oculta información, miente o se contradice en su relato. Así, por ejemplo, es frecuente que, cuando muchos africanos cuentan su historia personal, su lenguaje corporal no se corresponda con el verbal y no exteriorizan el drama vivido mediante el dolor o el llanto.

Por último, y desde la perspectiva del género, conviene tener presente la humillación y la vergüenza que supone para muchas mujeres narrar experiencias

terribles que han quebrado su dignidad en presencia de su marido. No se crea, por tanto, un espacio que favorezca la libre expresión de la mujer en su relato, no se la desvincula de la historia familiar o de la del esposo y se la aboca muchas veces a un proceso de culpabilización de sí misma.

## NOTAS

1. Amnistía Internacional: *Informe 2003. El pasado dice cosas que interesan al futuro*. Madrid, 2003, pp. 326-330.
2. El CETI tiene una capacidad de máxima de acogida de 448 personas, pero a principios de 2003 llegó a acoger a 637 personas, para lo cual se habilitaron unas literas en su zona de estudio.
3. Informe emitido por el Defensor del Pueblo, Ref. Exp. F0300026.
4. Informe emitido por el Defensor del Pueblo, Ref. Exp. F0300026.
5. Informe emitido por el Il. Coleg. de abogados de Ceuta, de 27 de mayo de 2003.
6. Es meritoria la labor de las Religiosas Carmelitas de Vedruna, los Hermanos de la Cruz Blanca y otras entidades afines en la acogida humanitaria y asistencia de los extranjeros que llegan a Ceuta ya que, sin su esfuerzo, la situación humanitaria tendría un cariz aún más grave.
7. *El País*, 22 de noviembre de 2003, p. 21.



Durante la fase de admisión a trámite tan sólo existen recursos específicos para aquellos solicitantes de asilo que se consideran “vulnerables” (personas mayores, enfermos, familias con menores a cargo, menores no acompañados o mujeres solas) o que se encuentran en situación de urgente necesidad, aunque durante 2003 —y como excepción— el 30 por ciento de las plazas de los centros que gestiona CEAR se destinaron a primera acogida.

Esta cobertura específica comprende el alojamiento, la manutención o el apoyo económico puntual para transporte y estos recursos se centran sobre todo en tres ejes: la atención en aeropuertos, puertos y otros puestos fronterizos; el alojamiento de urgencia de los solicitantes de asilo vulnerables pendientes de ingresar en un centro de acogida y los centros de primera acogida de solicitantes de asilo que pertenecen a grupos vulnerables. En estos casos, es posible trazar un itinerario de integración que parte del aprendizaje del idioma, el conocimiento del medio y el empadronamiento para poder acceder a la sanidad pública (tramitación de tarjetas sanitarias) y escolarizar a sus hijos.

Las personas que no encajan en estos perfiles de vulnerabilidad deben acudir a la red de recursos sociales públicos (albergues, comedores, pisos de acogida...), que suelen estar dirigidos a otros colectivos con problemas muy diferentes: personas sin hogar, drogodependientes sin domicilio, personas sin recursos, mendigos,

ancianos con escasos recursos económicos, personas acogidas en albergues, inmigrantes sin medios...

Por tanto, las dificultades de los solicitantes de asilo para acceder a estos recursos públicos son enormes ya que suelen engrosar unas extensas listas de espera para acceder a los albergues y, una vez en éstos, el tiempo de estancia rara vez supera los cinco o diez días, muy inferior a la media de dos a tres meses que se demora la resolución sobre la admisión a trámite. Por este motivo, en muchas ocasiones los solicitantes de asilo se ven obligados a recurrir a su red de familiares, amigos o compatriotas y, si no cuentan con estos apoyos, ya no les queda sino buscar un sitio donde dormir en las calles, estaciones de tren, autobús, metro..., mientras aguardan la respuesta de la OAR.

### 3.1. LA DIRECTIVA SOBRE NORMAS MÍNIMAS DE ACOGIDA

El Tratado de Amsterdam confiere a la Unión Europea competencias legislativas en materia de asilo e inmigración y su artículo 63 insta a la Unión Europea a elaborar un conjunto de políticas y normas vinculantes para todos los Estados miembros. La Directiva sobre Normas Mínimas de Acogida de los Solicitantes de Asilo, en vigor desde el 6 de febrero de 2003 y que aún no ha sido traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico, es una normativa muy importante dentro del proyectado sistema europeo común de asilo, ya que es la única aprobada hasta ahora que contempla aspectos sociales en el procedimiento de asilo.

Es necesario analizar su contenido para prevenir cualquier intento gubernamental de reducir los derechos adquiridos y promover el bienestar de las personas que llegan a España en busca de protección. CEAR ha señalado en distintas ocasiones que el proceso de armonización de las políticas comunitarias de asilo debe asentar los cimientos de un futuro sistema común más justo y seguro para los solicitantes de asilo y refugiados en todo el ámbito de la Unión Europea, no para reducir los derechos y la protección, como pretenden algunos gobiernos.

La mayor preocupación de CEAR es que en la aplicación de algunas prescripciones de esta directiva se vulneren ciertas normas y principios proclamados por la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967. En efecto, el Tratado de Ámsterdam reafirma la plena vigencia de la Convención de Ginebra y determina que toda la normativa comunitaria y las leyes nacionales que las desarrollen debe respetar los principios básicos del Derecho Internacional de los refugiados y de derechos humanos.



## CUADRO 1

## PETICIONES DE ASILO PRESENTADAS EN LA UE, 2001-2003

	2001	2002	2003	TOTAL
Austria	30.140	39.350	32.340	101.830
Bélgica	24.550	18.810	16.940	60.300
Dinamarca	12.510	6.070	4.560	23.140
Finlandia	0	3.440	3.080	8.170
Francia	47.290	51.090	51.360	149.740
Alemania	88.290	71.130	50.450	209.870
Grecia	5.500	5.660	8.180	19.340
Irlanda	10.330	11.630	7.900	29.860
Italia	9.620	7.280		
Luxemburgo	690	1.040	1.550	3.280
Holanda	32.580	18.670	13.400	64.650
Portugal	230	250	110	590
España	9.490	6.310	5.770	21.570
Suecia	23.520	33.020	31.360	87.900
Reino Unido	91.600	103.080	61.050	255.730

FUENTE: ACNUR.

Ahora bien, sabemos que la agenda de asilo formulada en Ámsterdam contiene regulaciones totalmente desconectadas de los instrumentos internacionales de derechos de los refugiados: normas procesales para la determinación del estatuto de refugiado, normas mínimas sobre la acogida de solicitantes de asilo, normas sobre la protección subsidiaria, la protección temporal...<sup>1</sup>

A pesar de su posición crítica respecto a ella, CEAR considera positivos cuatro aspectos. En primer lugar, el sistema de supervisión, control y posibilidad de mejora del contenido ya que, al ser una directiva, el papel de seguimiento y control de su aplicación es un aspecto determinante en el desarrollo de la legislación comunitaria. Así, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (el Tribunal de Luxemburgo) intervendría en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados miembros.

En todo caso, creemos que es posible mejorar el texto en un futuro muy cercano, por ejemplo con la inclusión en su ámbito de aplicación de los beneficiarios de una protección subsidiaria. La Comisión revisará la directiva y las enmiendas podrán ser propuestas por la Comisión un año después de la entrada en vigor del texto.

CUADRO 2

ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE, 2002-2003

PAÍS DE PROCEDENCIA	2002	2003	TOTAL	VARIACIÓN 02-03	PORCENTAJE DEL TOTAL			POSICIÓN	
					2002	2003	TOTAL	2002	2003
Irak	40.520	20.088	60.638	-50%	11,7	7,3	9,7	1	1
Turquía	25.372	19.950	45.322	-21%	7,3	7,2	7,3	2	2
Serbia y Montenegro	25.064	18.700	43.764	-25%	7,2	6,7	7	3	3
Rusia	12.342	16.577	28.919	34%	3,6	6	4,6	5	4
Afganistán	18.915	9.396	28.311	-50%	5,4	3,4	4,5	4	9
Nigeria	10.981	11.414	22.395	4%	3,2	4,1	3,6	7	6
China	9.931	12.251	22.182	23%	2,9	4,4	3,6	8	5
R. D. del Congo	11.523	8.981	20.504	-22%	3,3	3,2	3,3	6	10
Somalia	9.469	10.499	19.968	11%	2,7	3,8	3,2	9	7
Irán	8.945	9.469	18.414	6%	2,6	3,4	3	10	8
India	8.737	8.271	17.008	-5%	2,5	3	2,7	11	11
Argelia	7.957	5.795	13.752	-27%	2,3	2,1	2,2	13	12
Georgia	6.353	5.311	11.664	-16%	1,8	1,9	1,9	14	14
Zimbawe	8.084	3.534	11.618	-56%	2,3	1,3	1,9	12	17
Pakistán	5.061	5.532	10.593	9%	1,5	2	1,7	20	13
Angola	6.266	3.260	9.526	-48%	1,8	1,2	1,5	15	22
Sri Lanka	6.127	3.098	9.225	-49%	1,8	1,1	1,5	16	24
Bosnia y Herzegovina	5.605	3.507	9.112	-37%	1,6	1,3	1,5	17	19
Armenia	5.229	3.645	8.874	-30%	1,5	1,3	1,4	18	16
Rep. de Moldovia	3.918	3.917	7.835	0%	1,1	1,4	1,3	22	15
Rumania	5.206	2.614	7.820	-50%	1,5	0,9	1,3	19	30
Vietnam	3.480	3.517	6.997	1%	1	1,3	1,1	26	18
Azerbaiyán	3.734	3.262	6.996	-13%	1,1	1,2	1,1	24	21
Camerún	3.526	3.357	6.883	-5%	1	1,2	1,1	25	20
Sierra Leona	4.669	1.946	6.615	-58%	1,3	0,7	1,1	21	38
Ucrania	3.836	2.551	6.387	-33%	1,1	0,9	1	23	31
Bangladesh	3.038	3.116	6.154	3%	0,9	1,1	1	31	23
Siria	3.202	2.724	5.926	-15%	0,9	1	0,9	30	28
Congo	3.425	2.415	5.840	-29%	1	0,9	0,9	27	33
Mauritania	3.320	2.482	5.802	-25%	1	0,9	0,9	28	32
Albania	3.308	2.377	5.685	-28%	1	0,9	0,9	29	34
Sudán	2.383	2.648	5.031	11%	0,7	1	0,8	36	29

PAÍS DE PROCEDENCIA					PORCENTAJE DEL TOTAL			POSICIÓN	
	2002	2003	TOTAL	VARIACIÓN 02-03	2002	2003	TOTAL	2002	2003
Apátridas	2.094	2.813	4.907	34%	0,6	1	0,8	37	28
FYR Macedonia	2.950	1.903	4.853	-35%	0,8	0,7	0,8	33	39
Guinea	2.510	2.242	4.752	-11%	0,7	0,8	0,8	34	37
Bielorrusia	2.412	2.278	4.690	-6%	0,7	0,8	0,8	35	36
Costa de Marfil	1.650	2.998	4.648	82%	0,5	1,1	0,7	39	25
Eslovaquia	2.955	1.651	4.606	-44%	0,9	0,6	0,7	32	40
Eritrea	2.030	2.366	4.396	17%	0,6	0,9	0,7	38	35
Liberia	1.467	4.394	4.394	100%	0,4	1,1	0,7	40	26
Otros	49.489	91.156	91.156	-16%	14,3	15	14,6		
Total	347.113	624.162	624.162	-20%	100	100	100		

FALTAN LOS DATOS DE ITALIA.  
FUENTE: ACNUR.

En segundo lugar, CEAR apoya que las disposiciones de la directiva sobre los beneficiarios de las condiciones materiales de acogida se refieran a todos los solicitantes, desde que manifiestan que quieren pedir asilo hasta la resolución del expediente. Por otra parte, CEAR defiende que en un futuro muy cercano los beneficiarios de otras formas de protección sean incluidos también en el ámbito de aplicación de esta norma.

En tercer lugar, en cuanto al personal y los recursos, el artículo 24 estipula que los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que los organismos públicos y las organizaciones de otro tipo responsables de su aplicación hayan recibido la formación básica necesaria con respecto a las necesidades de los solicitantes de asilo. También establece que los Estados miembros asignen los recursos necesarios para la ejecución de las disposiciones nacionales aprobadas en aplicación de esta directiva.

Por último, CEAR considera esta disposición muy afortunada sobre todo en los artículos referidos a los grupos vulnerables y a los menores (artículo 19.4).

En cuanto a los aspectos de la directiva que pueden tener unas consecuencias negativas en España, los problemas se derivan de su caracterización como norma jurídica, puesto que el denominador común que busca el proceso de armonización implica el riesgo de acabar con algunas políticas más generosas vigentes en algunos países, algo que perjudicaría a los solicitantes de asilo y los refugiados acogidos.

## CUADRO 3

## PETICIONES DE ASILO PRESENTADAS EN LA UNIÓN EUROPEA DURANTE 2003

	ENERO	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.
Austria	2.506	1.867	2.271	2.440	2.787	2.898	3.148	3.194	3.456	3.684	1.989	2.102
Bélgica	1.449	1.103	1.276	1.188	1.115	1.279	1.545	1.394	1.674	1.627	1.558	1.732
Dinamarca	405	422	395	344	383	376	327	458	421	369	349	308
Finlandia	281	319	183	167	148	270	185	247	249	340	350	343
Francia	3.655	4.399	4.419	4.605	3.100	4.212	4.431	4.081	4.272	5.191	4.719	4.280
Alemania	6.124	4.486	4.329	4.012	3.758	3.653	4.528	3.548	418	4.343	3.830	3.416
Grecia	616	871	760	666	1.047	879	390	239	1.325	479	577	330
Irlanda	979	947	892	667	604	661	646	655	611	496	395	347
Luxemburgo	79	107	112	127	107	120	138	89	138	151	194	195
Holanda	1.234	1.042	1.398	1.570	1.391	831	1.127	989	1.103	1.015	931	771
Portugal	11	5	6	18	10	12	5	3	8	4	11	14
España	764	411	372	332	395	345	456	478	572	547	588	507
Suecia	3.127	2.500	2.315	2.006	1.936	2.256	2.649	3.138	3.158	3.094	2.465	2.711
Reino Unido	9.250	5.487	5.884	4.351	3.856	4.305	4.896	4.714	5.156	4.983	3.885	4.284
Italia	No hay datos											

FUENTE: ACNUR.

Tradicionalmente, los países del norte como Alemania, Suecia, Dinamarca o Reino Unido tienen muy desarrollado su sistema de bienestar para los solicitantes de asilo, pero su efectiva integración en la sociedad de acogida empieza sólo cuando obtienen el estatuto. Por tanto, los solicitantes de asilo tienen cubiertas sus necesidades básicas pero son apartados de la sociedad porque no pueden trabajar durante mucho tiempo y sus hijos no suelen tener acceso al sistema ordinario de educación y sanidad.

Para estos Estados los mínimos fijados en la Directiva en cuanto a la escolarización de menores, el reconocimiento de la asistencia sanitaria sólo en caso de urgencia y la autorización para trabajar al cumplir el año son unos mínimos, porque las prácticas eran peores, mientras que para otros como España estas exigencias pueden ser una tentación para acabar con el sistema actual, más generoso que los "mínimos recomendados", y endurecer sus condiciones.

Por todo ello, CEAR considera que la directiva es en general más restrictiva de las normas que hoy rigen en España, sobre todo en lo relacionado con trabajo, educación y sanidad. Estos puntos merecen ser mejorados y así sorprende que su artículo 10 contemple la posibilidad de segregar a los hijos de los refugiados en su escolarización ya que cursarían sus estudios en los centros de acogida.

Incluso, permite retrasar hasta un año la escolarización con el pretexto de la necesidad de ofrecer una enseñanza específica para facilitar el acceso al sistema educativo, una previsión legal cuya aplicación en España sería muy desventajosa para los solicitantes de asilo ya que la escolarización es automática desde la llegada de los menores. Además, esta disposición contradice las prescripciones de la legislación de extranjería, que reconoce a todos los extranjeros menores de 16 años el derecho de acceso al sistema educativo en igualdad de condiciones que los españoles.

En cuanto a la atención sanitaria, el artículo 15.1 de la directiva estipula: "Los Estados miembros velarán por que los solicitantes de asilo reciban atención sanitaria necesaria que incluirá, como mínimo los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades". Esta disposición es muy regresiva comparada con el derecho a la cobertura sanitaria de los extranjeros en general (y los solicitantes de asilo en particular), que es muy amplia.

## CUADRO 4

## PETICIONES DE ASILO PRESENTADAS EN LA UNIÓN EUROPEA ENTRE 1990 Y 2003

PAÍS	TOTAL	%	POR 1.000 HAB.
Suecia	349.700	6,6	39,4
Austria	249.800	4,7	30,8
Bélgica	283.400	5,3	27,5
Holanda	433.500	8,1	27
Alemania	2.168.000	40,7	26,3
Dinamarca	117.900	2,2	22
Luxemburgo	9.700	0,2	21,7
Irlanda	59.300	1,1	15,2
Reino Unido	851.930	16	14,4
Francia	485.700	9,1	8,1
Finlandia	29.600	0,6	5,7
Grecia	47.000	0,9	4,3
España	113.100	2,1	2,8
Italia	118.800	2,2	2,1
Portugal	6.400	0,1	0,6
Total	5.323.830	100	14

FUENTE: ACNUR.

Respecto al acceso al empleo, la trasposición literal del artículo 11 plantearía también problemas más graves, puesto que ahora los solicitantes de asilo pueden

trabajar después de seis meses e incluso CEAR postula que se les autorice desde que presentan su petición.

Por último, respecto al alojamiento de los menores no acompañados, el artículo 19.2 de la directiva contempla la posibilidad de alojarlos a partir de los 16 años de edad en centros de acogida para solicitantes de asilo adultos. CEAR considera esta disposición muy regresiva ya que en España los menores no acompañados son alojados en centros exclusivos para ellos.

### 3.2. LOS RECURSOS SOCIALES ESPECÍFICOS

#### 3.2.1. LA PRIMERA ACOGIDA

Como primera acogida se entiende el periodo desde que una persona solicita asilo hasta la resolución sobre su admisión a trámite. Aunque este plazo no debe sobrepasar los sesenta días fijados por la Ley de Asilo, durante el año pasado constatamos que en la inmensa mayoría de los casos los interesados recibieron la notificación mucho después pero fechada en los dos meses legales.

En 2003, por instrucciones del Imsero, CEAR dedicó a primera acogida el 30 por ciento de las 230 plazas que gestiona en sus seis Centros de Acogida Temporal. Valoramos de manera muy positiva que los solicitantes de asilo cuenten desde un primer momento con la posibilidad de ser acogidos, tengan cubiertas sus necesidades mínimas y puedan recibir el asesoramiento legal y social que necesitan. La mayoría de ellos acaban de llegar a nuestro país y desconocen el idioma, la cultura, la burocracia, carecen de redes sociales...

El ingreso en un centro de primera acogida, además de cubrir sus necesidades básicas, les permite conocer a otras personas que han vivido su misma experiencia y pueden contar con unos profesionales (abogados, trabajadores sociales, psicólogos) que intentan ayudarlos en su proceso de "adaptación" y les facilitan información y asesoramiento, en particular todo lo relacionado con el procedimiento de asilo. Al mismo tiempo, pueden recibir clases de castellano, aprender habilidades sociales y en algunas comunidades autónomas a cursos de formación no reglada, en función de las ofertas formativas del momento y de su conocimiento del idioma.

No obstante, existe confusión entre los solicitantes de asilo en primera acogida albergados en los mismos centros que los admitidos a trámite, ya que, a pesar de que CEAR les informa de su situación, una vez en los centros les resulta incomprensible la diferencia entre ambos colectivos y se sienten agraviados. "¿Por qué

sólo puedo estar en el centro dos o tres meses, cuando hay otros como yo que llevan hasta un año? ¿Por qué ellos tienen una tarjeta amarilla<sup>2</sup> y yo no? ¿Por qué pueden solicitar una autorización de trabajo y yo no?”. Evidentemente, estas constantes reivindicaciones, a pesar de haberles informado desde un principio de las características de la primera acogida, han creado situaciones de tensión y malestar.

También la demora en la notificación por parte de la OAR de la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud ha generado en los interesados, desde el punto de vista psicosocial, situaciones de rabia, tristeza, ansiedad, inseguridad e impotencia que muchas veces se descargan contra las personas que menos responsabilidad tienen en este punto: el director y personal del centro y los otros residentes.

Como ejemplo de la demora en la recepción de la notificación sobre la admisión a trámite de la solicitud, podemos citar el caso de un subsahariano que pidió asilo en la OAR en abril de 2003. Le entregaron el documento que le acreditaba como tal, válido hasta el 6 de mayo, y el 7 de mayo se le renovó hasta el 29 de junio. El 22 de mayo ingresó en primera acogida en el CAT que CEAR gestiona en Mérida y desde entonces le renovaron el volante cada mes hasta el 19 de noviembre. Al día siguiente recibió la resolución de inadmisión a trámite... con fecha del 23 de junio.

Por tanto, aunque no recibió la resolución hasta cinco meses después, de acuerdo con la resolución del Ministerio del Interior ésta se habría resuelto en plazo y por tanto el solicitante no pudo beneficiarse del “silencio administrativo” a pesar de la fecha en que recibió la notificación<sup>3</sup>. Es preciso aclarar que la demora en recibir la resolución es responsabilidad exclusiva de la OAR, ya que en todo momento está informada sobre los centros donde residen los solicitantes de asilo.

Por otra parte, hay que considerar que, según las Instrucciones del Imsero para el Programa de Primera Acogida, “la estancia no podrá ser superior a 60 días más 15 para gestionar su salida”, por lo que resulta imposible cumplir la función esencial de este Programa: “Los Centros de Primera Acogida y Derivación son dispositivos de estancia temporal para solicitantes de asilo que pertenezcan a grupos vulnerables de acuerdo al artículo 15.3 del Reglamento de la Ley de Asilo y que se encuentren a la espera de admisión o no a trámite de su solicitud [...]. La estancia finalizará una vez que se comunique al interesado la admisión o no a trámite de su solicitud [...]. Su objetivo será procurar alojamiento y manutención a los beneficiarios...”.

La mayor parte de las personas atendidas por CEAR en las plazas de Primera Acogida han conocido por otros medios que su solicitud ha sido inadmitida a trámite y, por lo tanto, deben abandonar el centro en el plazo de quince días. Obviamente ésta no es la forma de recibir tal información, deben ser los propios interesados, a través de los cauces formales del Ministerio del Interior, los primeros en conocer esta información.

También se han producido casos en que los solicitantes han abandonado los centros y después reciben la notificación de que han sido admitidos a trámite. En definitiva, estas demoras injustificadas tan sólo generan incertidumbre y angustia a los solicitantes y una multitud de problemas en la asistencia social que reciben. Si queremos que sean efectivos los programas sociales que con tanto esfuerzo se van implementando para cubrir las necesidades básicas de los solicitantes de asilo durante todo el procedimiento, deben respetarse y agilizarse los plazos de resolución y comunicación a los interesados porque de lo contrario se producen lapsos en los que los solicitantes se encuentran desprotegidos o se producen gastos sociales de difícil justificación.

### 3.2.2. LOS CENTROS DE ACOGIDA TEMPORAL

Los Centros de Acogida Temporal prestan alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria a aquellas personas cuya solicitud de asilo ha sido admitida a trámite y a los refugiados y desplazados carentes de los recursos económicos, sociales o lingüísticos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias. La red de centros de acogida está integrada por los cuatro gestionados directamente por el Imsero, los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) de Mislata (Valencia), Madrid, Alcobendas (Madrid) y Sevilla, y por aquellos cuya gestión está concertada con tres organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, que se denominan Centros de Acogida Temporal (CAT). Los CAT que gestiona CEAR están en Cullera (Valencia), Málaga, Santa Lucía (Las Palmas), Mérida (Badajoz), Sabadell (Barcelona) y Bilbao.

El objetivo central de los Centros de Acogida Temporal es facilitar el proceso de integración sociocultural de sus residentes mediante la prestación de una serie de servicios, si bien también es imprescindible la participación activa de la persona y para ello se elabora un plan de acción conjunto entre los profesionales responsables de los distintos servicios y el residente.

Debido al acentuado descenso de ocupación en los centros durante el último trimestre de 2002, y como ya hemos explicado, a partir del 1 de marzo de 2003 69 de las 230 plazas que gestiona CEAR (el 30 por ciento) debieron destinarse a primera acogida. Hasta entonces Cruz Roja era la única organización encargada de la primera acogida, ya fuera en los Centros de Primera Acogida o mediante el alojamiento en hostales.

En 2003, 351 personas residieron en los CAT que gestiona CEAR en las plazas de acogida temporal para solicitantes de asilo. Fue a partir de julio cuando ingresaron un mayor número de personas, quienes, una vez admitida a trámite su solicitud,



obtenidos los certificados médicos y previa autorización de la OAR, pasaron de los Centros de Primera Acogida a las plazas de acogida temporal. Otras eran derivadas por la OAR y 17 de ellas lo fueron por CEAR, previa autorización de este organismo.

A partir de septiembre solicitantes de asilo residentes en Ceuta empezaron a ser trasladados a centros de acogida de la Península, a consecuencia tanto de la saturación del CETI de Ceuta como a la baja ocupación de los CAT y los CAR. En general, se trataba de personas solas, procedentes de países africanos y francófonas. En los Centros de Acogida Temporal gestionados por CEAR ingresaron 51 solicitantes de asilo entre septiembre y diciembre (25 en Cullera, 21 en Málaga y 5 en Mérida). Al mismo tiempo, en aquellas mismas fechas CEAR acogió a 29 personas en el marco del Programa de Acogida a Inmigrantes Vulnerables.

De los solicitantes de asilo que durante 2003 ingresaron en los centros de acogida, seis personas (dos familias y un hombre mayor solo) residieron antes en centros de acogida gestionados por otras organizaciones. Fueron casos excepcionales cuya situación de vulnerabilidad justificó su reingreso en el Programa de Acogida Temporal para Solicitantes de Asilo, por lo que se precisó la autorización expresa del Imsero.

En 2003 no hubo variaciones significativas en el perfil de la población residente en los centros de acogida: el sexo predominante fue el de los varones, que suponen más del 65 por ciento de los residentes, y respecto a la edad, se trata de una población muy joven, ya que sólo era mayor de 50 años el 2,3 por ciento de los residentes y la franja de edad mayoritaria fue la comprendida entre 18 y 34 años.

Hubo también una gran diversidad en la procedencia de las personas acogidas en los CAT, originarias de un total de 49 países, pero los ciudadanos colombianos volvieron a ser el colectivo más numeroso, con un aumento del número de residentes rusos y de los naturales del este europeo. Destaca la escasa presencia de ciudadanos iraquíes y liberianos, pese a los conflictos bélicos, la inseguridad y las terribles violaciones de los derechos humanos que sufrieron sus países durante 2003.

A pesar de las dificultades personales de los solicitantes de asilo residentes en los centros de acogida, fruto de la situación vivida en su país y la incertidumbre de su situación actual, valoramos, en términos globales, de manera muy positiva su adaptación, porque han demostrado una actitud de cooperación y respeto que se expresó en el interés por realizar todas aquellas actividades que facilitan su integración y ha propiciado una excelente convivencia, sobre todo en el caso de los centros de acogida en la modalidad de pisos tutelados.

De esta manera, en la mayoría de los casos los residentes no abandonaron el programa de acogida hasta que agotaron el tiempo de estancia autorizado, salvo que se vieran obligados por haber recibido la comunicación de la resolución denegatoria de su expediente de asilo.

En ocasiones, los centros de acogida no son el recurso idóneo para responder a las necesidades de algunos solicitantes de asilo y es preciso que los trabajadores de los centros busquen alternativas. Éste fue el caso de una anciana rusa y su nieta que debieron ser derivadas al programa de acogida para la integración de refugiados en situación de especial vulnerabilidad por dificultades físicas o psicológicas, que CEAR gestiona con financiación del Fondo Europeo para los Refugiados. La joven presentaba una discapacidad física y su abuela tenía problemas para hacerse cargo de ella.

Por otra parte, el desarrollo del Programa EQUAL, que analizamos en nuestro Informe 2003, continuó siendo muy valorado ya que contribuyó de manera significativa a la mejora del acceso al mercado laboral de los residentes, en especial mediante los convenios entre distintas empresas y CEAR, pues así se posibilitó en gran medida que una buena parte de los residentes hayan obtenido la autorización laboral y estén trabajando, un hecho vital que garantizará su autonomía cuando deban abandonar el centro.

### 3.2.3. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Los solicitantes de asilo no acogidos en los centros pueden tener acceso a las prestaciones económicas de la Cruz Roja y de forma general a las gestionadas por los servicios sociales públicos y organizaciones y asociaciones de inmigrantes.

Antes de la admisión a trámite los solicitantes de asilo pueden solicitar a la Cruz Roja el pago de su alojamiento y manutención siempre y cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad y no existan plazas de primera acogida en los centros, si bien estas ayudas tienen un carácter más excepcional en algunas comunidades. Tras la admisión a trámite, el acceso al programa de ayudas económicas de Cruz Roja está condicionado a la ausencia de plazas libres en los centros o a circunstancias que impidan acceder a uno (enfermedades contagiosas...). La duración máxima de estas ayudas es de seis meses, siempre y cuando el Ministerio del Interior no resuelva antes sobre la concesión del estatuto de refugiado.

Este programa de ayudas cubre conceptos como la fianza y un mes de alquiler de una vivienda, la manutención durante los seis meses que dure el mismo, ayuda de ropa para cada temporada, transporte (según necesidades) y equipamiento. Además, existen otros conceptos que pretenden paliar necesidades concretas tales como ayudas por nacimiento, fallecimiento, material escolar, desplazamiento para la entrevista con la OAR, medicamentos y traducciones.

A las prestaciones económicas de los servicios sociales locales tienen acceso los solicitantes de asilo antes y después de la admisión a trámite, si bien antes es

complicado ya que deben estar empadronados. A pesar de ello, en estas prestaciones no están contempladas las necesidades del colectivo, pues no son prestaciones creadas para ellos.

Además, la concesión de dichas ayudas está limitada al presupuesto municipal y los solicitantes de asilo, ante la dificultad de acceso a la vivienda y al mercado laboral, suelen residir en las zonas más pobres de nuestras ciudades y, por tanto, con mayor número de personas en situación de necesidad económica. También algunas organizaciones y asociaciones de inmigrantes disponen de prestaciones económicas a las que pueden acceder.

Por último, a las ayudas económicas del programa europeo EQUAL, del que CEAR forma parte, sólo tienen acceso aquellas personas cuya solicitud ha sido admitida a trámite. Estas subvenciones van ligadas a la formación para el acceso al empleo.

Este somero repaso evidencia que las prestaciones económicas son absolutamente insuficientes ya que la instrucción del expediente, hasta la resolución sobre la concesión del estatuto de refugiado, suele prolongarse durante más de un año y éstas, en el mejor de los casos, pueden durar seis meses.

También llama la atención la diferencia entre los solicitantes de asilo que obtienen plaza en un centro de acogida y los incluidos en un programa de ayudas económicas, pues, además de la imposibilidad de elegir (sólo se estudian aquellos casos cuyos familiares en primer grado residen en una vivienda particular, sin asegurar la concesión de la petición), no existe tampoco posibilidad de alojarse en un centro cuando quede vacante una plaza y salir del programa de ayudas.

Dichas diferencias resultan llamativas si consideramos también que la estancia en un centro de acogida puede prorrogarse hasta más de un año y la persona alojada dispone de asistencia social, laboral y jurídica, cursos de castellano y ayudas complementarias como, por ejemplo, dinero de bolsillo, además de las comunes al programa de ayudas económicas, que no contempla ninguna de estas posibilidades.

Por otra parte, un número elevado de personas deben abandonar los centros de acogida sin la resolución sobre el estatuto y sin ingresos suficientes para mantenerse y con la única posibilidad de acceder a las prestaciones gestionadas por los servicios sociales locales.

CEAR también ha detectado casos de solicitantes de asilo que prefieren ser beneficiarios de las ayudas de Cruz Roja que alojarse en un centro de acogida para poder convivir con familiares, una posibilidad vedada si hay plaza en los centros.

A modo de ejemplo, aquellos casos de solicitantes de asilo que durante 2003 CEAR-Andalucía derivó a los servicios sociales locales para solicitar algún tipo de prestación nos hacen concluir que la concesión de las mismas depende tanto de la

forma de trabajo del centro o unidad de trabajo social correspondiente, como de sus presupuestos escasos, por lo que en muchos casos es imposible que, a pesar de una valoración positiva, la prestación cubra una mínima parte de las necesidades detectadas y su cobro, además, se demora en exceso.

Es necesario, pues, incrementar las prestaciones destinadas a los solicitantes de asilo para poner fin a las diferencias explicadas y para que éstas, a partir del estudio minucioso de cada caso y sus circunstancias, logren satisfacer las necesidades de este colectivo.

### 3.3. LA ATENCIÓN PSICOLÓGICA

La mayor parte de las personas que llegan a España huyendo de las violaciones de derechos humanos en su país comparten una serie de características psicológicas. Una vez que su solicitud de asilo ha sido admitida a trámite y tiene un mínimo de cobertura social y de estabilidad los primeros síntomas que aparecen son psicósomáticos. Así, lo más frecuente es que en este tiempo las visitas a los médicos sean frecuentes, sobre todo por padecer cefaleas, molestias gastrointestinales, problemas en la piel, alteraciones del sueño, síntomas difusos o dolores agudos y no resulta extraño que personas recién llegadas se hayan visto sometidas a alguna intervención quirúrgica, como una solicitante de asilo latinoamericana que al mes debió ser intervenida de apendicitis.

En este primer periodo el solicitante de asilo sufre un cambio brusco; se ha producido un corte radical con su vida pasada y está inmerso en una situación nueva que desconoce y en la que aún carece de herramientas para manejarse. Ha pasado de tener su vida estructurada y con metas establecidas (una causa por la que luchar, un trabajo, una familia, intereses personales...) a encontrarse en una situación difusa, sin posibilidad de decisión sobre su propia vida o su entorno.

Lo más significativo en esta fase es el aturdimiento tanto físico como emocional que sufren estas personas. Así, por ejemplo, destaca el caso de una ciudadana colombiana que describió en estos términos cómo se sentía poco tiempo después de su llegada a España: "Iba como una autómatas, de un sitio a otro, como deambulando, sin saber muy bien qué estaba haciendo, me costaba levantarme y asearme y me la pasaba llorando".

Éste es esencialmente un periodo de incertidumbre y de adaptación ya que la persona no sólo debe aprender un idioma en muchos casos, sino sobre todo nuevas formas de relacionarse en un entorno totalmente diferente al suyo, con otros códigos culturales y otras normas sociales.

Algunas personas pueden presentar síntomas de estrés postraumático producidos por las situaciones extremas que han vivido, como por ejemplo haber presenciado asesinatos, haber sufrido torturas, ver morir a gente querida, haber sufrido violaciones... Aparecen así síntomas como el insomnio, las pesadillas, los pensamientos intrusivos y recurrentes, las imágenes del hecho traumático, estados de alerta y ansiedad generalizada, problemas de concentración y síntomas de irritabilidad. Un solicitante de asilo kosovar, por ejemplo, no podía apartar de su cabeza las imágenes de su casa en llamas y soñaba una y otra vez que ésta se quemaba con su familia dentro y él permanecía fuera sin poder ayudarlos. Estos sueños le causaban mucha angustia y pensaba que se estaba volviendo loco.

En esta etapa el apoyo psicológico se centra en intentar dar sentido a todo lo que la persona ha vivido. Es entonces cuando pueden aparecer sentimientos de culpa, tanto por los amigos o compañeros que permanecen en el país desarrollando la labor que también hacía el solicitante, como por la familia, que puede seguir siendo amenazada mientras él está aquí "protegido". Otro sentimiento frecuente es la angustia producida por la falta de información acerca de la familia y por la impotencia de no poder hacer nada para ayudarlos.

En algunas ocasiones con el tiempo la familia empieza a ejercer presión económica sobre el solicitante ya que él está aquí con "todos los gastos pagados" y le exigen que mande dinero. Asimismo, la distancia puede generar desconfianza y la familia empieza a temer que la persona que huyó se esté forjando una nueva vida al margen de ellos.

En el caso de que el grupo familiar haya venido junto, las condiciones propias del país a veces propician cambios. Las oportunidades profesionales de los distintos miembros de la familia, las redes sociales que establecen cada uno de ellos... pueden dar lugar a un cambio en los roles de sus miembros. Por ejemplo, a un solicitante de asilo argelino le costó mucho aceptar que su mujer y su hijo adolescente asumiesen la carga económica de la familia, pero por su edad y formación éstos encontraron trabajo antes y él tuvo que asumir las tareas domésticas y el cuidado de los hijos más pequeños. También es frecuente que, según las pautas de la sociedad de origen, las presiones sociales que en España se desarrollan de cara a la igualdad de género sean percibidas por algunos hombres como amenazas, por lo que surgen problemas de convivencia en la pareja.

## NOTAS

1. Johannes van der Klaauw desarrolla ampliamente este tema en: *Towards a Common Asylum Procedure, implementing Amsterdam, Immigration and Asylum rights in EC Law*. Hart Publishing. Oxford-Portland 2001.
2. La tarjeta amarilla es el documento que reconoce y se entrega a los solicitantes de asilo admitidos a trámite.
3. La Ley de Asilo prevé que, si el Ministerio del Interior no resuelve sobre la admisión de una solicitud de asilo en el plazo preceptivo de dos meses, ésta se entenderá como admitida a trámite.



El sistema educativo español no ha terminado de adaptarse a la realidad de la configuración autonómica cuando se ha encontrado con el imperativo de integrarse en un sistema más amplio: el europeo. Además, si las dificultades son enormes para establecer bases comunes curriculares entre los distintos países europeos (determinación de valores compartidos, aprendizaje de idiomas distintos al materno, armonización de titulaciones, adaptaciones a las nuevas demandas del sistema productivo o incorporación al discurso teórico de los incesantes avances científicos...), un nuevo y más complejo desafío ha irrumpido en el panorama educativo de la mano de lo que se denomina la "globalización".

El concepto de "currículum" educativo tiene una correspondencia con los estados de conciencia históricos y es evidente que tanto unos como otros son dispares dentro de las sociedades. Estas disparidades están en función de intereses muy diversos. En España vivimos de modo atropellado este momento con discusiones que encierran intenciones económicas, confesionales, nacionales y nacionalistas, corporativas, sectoriales o simplemente perspectivas insuficientemente debatidas.

La expansión y universalización de la economía capitalista, la ampliación de los mercados, la especialización productiva y laboral de algunos países han generado riqueza y pobreza que por primera vez y de un modo masivo y directo se miran

cara a cara dentro de nuestra sociedad. Una asimetría mundial que junto con las guerras, las persecuciones políticas, los flujos de refugiados, la pobreza y las grandes catástrofes empujan a importantes contingentes humanos a buscar amparo en países donde creen que podrán tener una oportunidad para hacer o rehacer sus vidas.

España se ha convertido, junto con otros países, en receptor de esos contingentes que provienen del fenómeno de la mundialización, de los refugiados y de los inmigrantes.

La sociedad española a través de la educación tiene una magnífica oportunidad para dar una respuesta donde coincidan lo ético, lo políticamente justo y lo eficaz en términos económicos. Sin embargo, la Ley de Extranjería y la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE) parecen haber sido escritas desde una perspectiva clasista y etnocéntrica que busca complicidades con sentimientos mediocres de conciencias vulgarmente satisfechas por la pertenencia al "mundo de los afortunados".

#### 4.1. GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN. ALGUNAS CIFRAS

La Comisión Europea prevé que el 70 por ciento del crecimiento demográfico de la Unión Europea se deberá a la inmigración.<sup>1</sup>

CUADRO 1

##### EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO POR ENSEÑANZA

	1993-1994	1998-1999	2001-2002	2002-2003 <sup>1</sup>
E. Infantil / Preescolar	08.640	12.387	038.998	060.412
E. Primaria / EGB	32.471	34.017	087.526	133.310
Educación Especial	00.153	00.178	000.560	001.015
ESO	00.000	22.558	055.177	080.820
Bachillerato	06.149	06.311	008.582	012.200
Formación Profesional	02.663	02.732	006.545	009.505
No consta enseñanza	—	02.504	003.416	—
<b>Total</b>	<b>50.076</b>	<b>80.687</b>	<b>200.804</b>	<b>297.262</b>

FUENTE: MECD (DATOS Y CIFRAS DEL CURSO ESCOLAR 2003-2004) Y ELABORACIÓN PROPIA.

La matriculación en las aulas españolas en los últimos diez años ha experimentado un incremento notable de los alumnos de origen extranjero: de 50.076 en el curso 1993-1994 hemos pasado a 297.262 en el 2002-2003, lo que significa el 4,3 por ciento de la totalidad del alumnado en las etapas anteriores a los estudios universitarios.



CUADRO 2

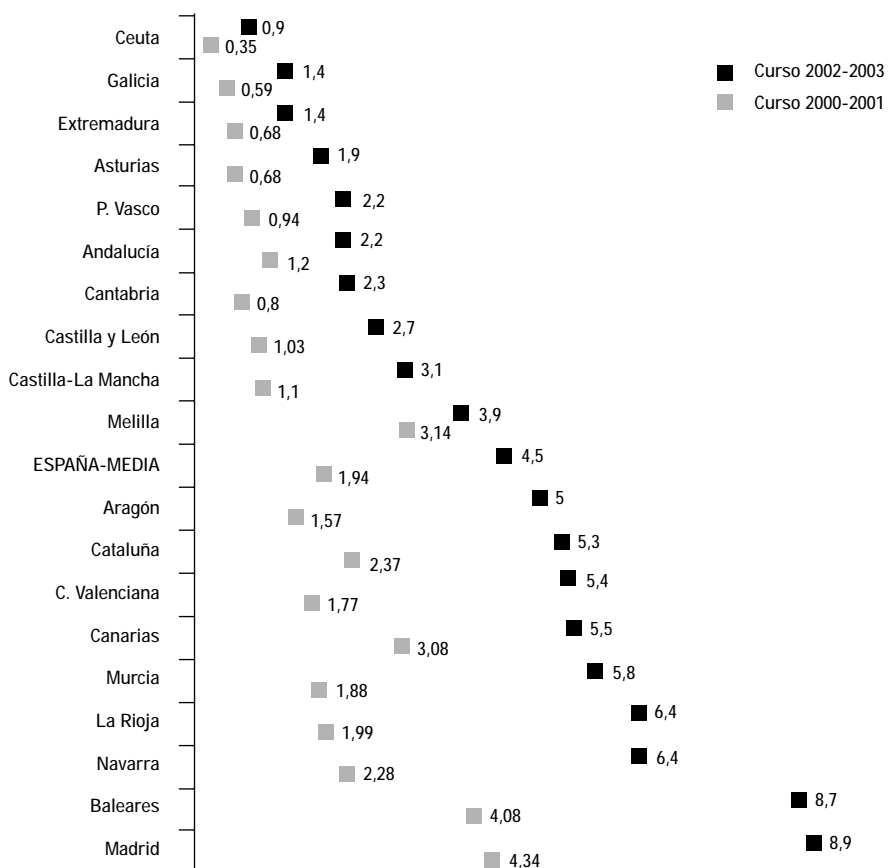
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS SOBRE LA POBLACIÓN ESCOLAR

	1993-1994	1998-1999	2001-2002	2002-2003 <sup>1</sup>
E. Infantil / Preescolar	0,3	0,5	1,6	2,4
E. Primaria / EGB	1,1	1,3	3,5	5,4
Educación Especial	0,5	0,6	2,0	3,7
ESO		1,2	2,9	4,3
Bachillerato	0,4	0,7	1,3	1,9
Formación Profesional	0,3	0,5	1,4	2,1
ESO, Bachilleratos y F. Profesional	0,2	0,9	2,3	3,4
Total	0,6	1,1	2,9	4,3

FUENTE: MECD (DATOS Y CIFRAS DEL CURSO ESCOLAR 2003-2004) Y ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 1

ESCOLARIZACIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO DURANTE LOS CURSOS 2000-2001 Y 2002-2003



FUENTE: MECD: DATOS Y CIFRAS DEL CURSO ESCOLAR 2003-2004. FEDERACIÓN ESTATAL DE ENSEÑANZA DE CC.OO: "LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS HIJOS DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA II" Y ELABORACIÓN PROPIA.

Su presencia es notable en las etapas obligatorias de Primaria y ESO, ya que supone el 5,4 por ciento y el 4,3 por ciento del total del alumnado, mientras que en la etapa de educación infantil, a pesar de su crecimiento importante, tan sólo llega al 2,4 por ciento, lo que indica que la escolarización de alumnos extranjeros en esta etapa se está produciendo de modo anómalo, posiblemente incumpliendo los compromisos adquiridos en el artículo 10 de la Directiva 2003/9/CE<sup>2</sup>. No sabemos con exactitud cuántos alumnos de educación infantil hijos de inmigrantes se quedan sin escolarizar, pues ignoramos cuántos hay. Si conocemos que están escolarizados un 50 por ciento más de los que, según el Ministerio del Interior, debiera haber de irregulares, lo que evidencia el descontrol y la ocultación de un sector de población con necesidades de escolarización en esta etapa.

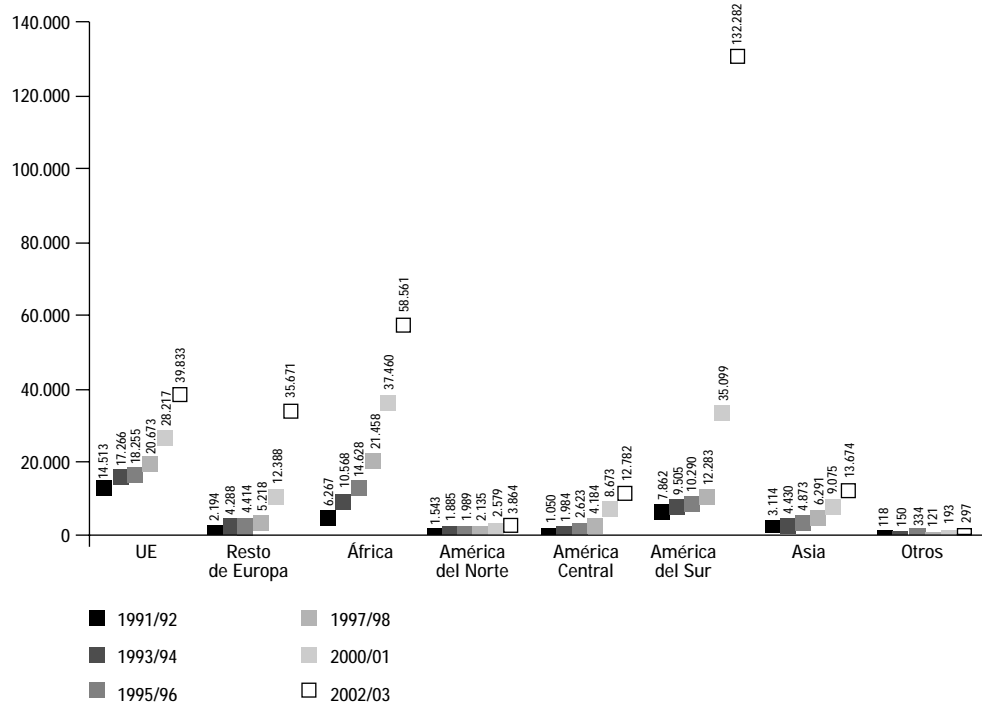
El gráfico comparativo por comunidades autónomas durante los cursos 2000-2001 y 2002-2003 nos permite ver el panorama, absolutamente fluctuante, del movimiento de la población escolar extranjera en España. Madrid y Baleares son las comunidades con más alumnado porcentual en ambos cursos escolares, pero sin embargo Cataluña, que en el 2000-2001 ostentaba la quinta posición receptora, en el 2002-2003 ha pasado a la octava.

Canarias, que estaba en cuarto lugar en el 2000-2001, pasa al sexto lugar. Estas fluctuaciones están ligadas a las demandas del mercado laboral y a las políticas de emigración más o menos receptivas de las comunidades autónomas. Las primeras, más imprevisibles que las segundas, obligan a tener instrumentos ágiles de evaluación de los movimientos internos, así como un dispositivo de orientación educativa integrada que sea suficientemente visible como para que se pueda demandar sus servicios.

Desde la perspectiva de la zona geográfica de origen, el alumnado escolarizado entre 1991 y 2003 también ha tenido importantes oscilaciones y es especialmente significativo el número de alumnos procedente de América del Sur, pues en el curso 2002-2003 fueron 132.282 (un incremento del 377 por ciento respecto a 1991-1992); le sigue África, con un 156 por ciento; y la Europa extracomunitaria, con un aumento del 288 por ciento. Esto nos permite comprender los problemas de los profesores para transmitir conocimientos con recursos didácticos libres de etnocentrismo y las dificultades idiomáticas, añadidas a las culturales, de muchos alumnos para incorporarse al ritmo normal de la clase, en particular aquellos cuyas familias han solicitado el estatuto de refugiado, ya que han sufrido persecución o han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos.

GRÁFICO 2

ÁREAS DE PROCEDENCIA DEL ALUMNADO EXTRANJERO



FUENTE: MECD. DATOS Y CIFRAS DEL CURSO ESCOLAR 2003-2004 Y ELABORACIÓN PROPIA.

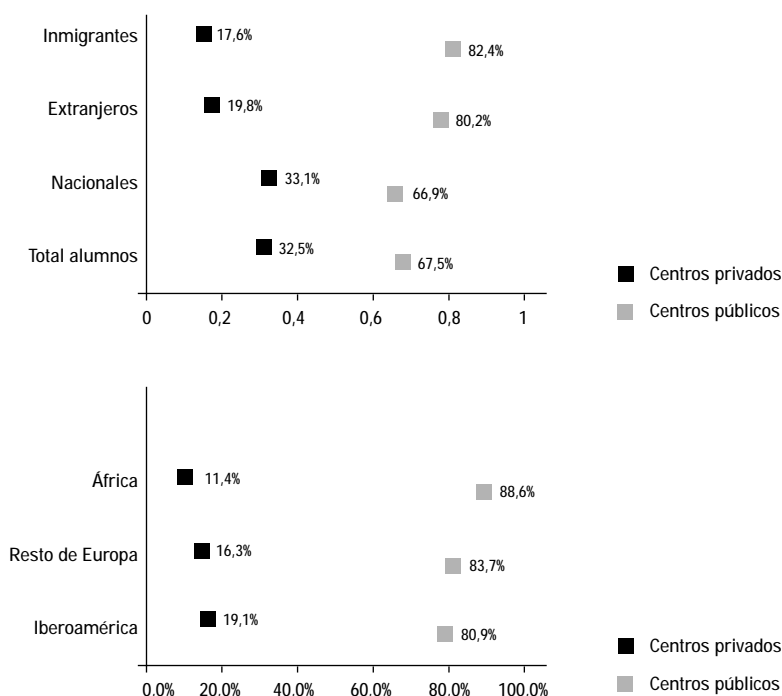
En relación con estos problemas, podemos mencionar el caso de un adolescente que llegó con su familia procedente de un país del este de Europa donde sufrían persecución por profesar la religión judía y solicitaron asilo. Cuando se integró en el sistema educativo de la Comunidad de Madrid, se le asignó plaza en función de su edad (15 años), pero su desconocimiento del castellano, atendido desde el programa de educación compensatoria, y su incorporación inmediata a la asignatura de "religión" le generaron un fuerte rechazo hacia el proceso educativo y empezó a demandar el acceso a un curso de formación ocupacional que le facilitase de manera inmediata un puesto de empleo. Cuando cumplió los 16 años, abandonó el sistema educativo.

Por otra parte, la existencia de una doble red educativa, una pública y otra privada (dos tercios de los centros privados son concertados, es decir, están sostenidos con fondos públicos), a las que asisten el 66,9 por ciento y el 33,1 por ciento respectivamente del total de personas en edad escolar, favorece un trato diferenciado para los hijos de los inmigrantes ya que la pública se responsabiliza del 82,4 por ciento de ellos frente al 17,6 por ciento de la privada. Además, la red pública escolariza a las minorías con mayor dificultad de integración, como por ejemplo la

africana, tal y como revela el Informe del Defensor del Pueblo de 2003. Esto supone una concentración excesiva de alumnos inmigrantes con mayores necesidades educativas y sociales en la red pública, de ahí que en algunos centros lleguen a alcanzar el 30 por ciento, situación que es un obstáculo para la normal integración y aumenta el riesgo de futura exclusión social.

GRÁFICO 3

ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO POR LA TITULARIDAD DEL CENTRO  
Curso 2002-2003



FUENTE: DATOS MEC, ELABORACIÓN DE LA FEDERACIÓN ESTATAL DE ENSEÑANZA DE CCOO.

Este hecho surge, en primer lugar, de las normas de escolarización, que se incumplen y no prevén en muchos casos una reserva de plaza para los alumnos con necesidades educativas especiales en los periodos de matriculación extraordinaria, a los que concurren en un mayor número los padres inmigrantes ya que desconocen el procedimiento ordinario, escasamente publicitado para esta población.

En segundo lugar, se debe a los costes económicos de las actividades no regladas que exigen los centros privados. También por la ostentación y la obligación encubierta de practicar un ideario religioso que provoca rechazo en padres y tutores con credos distintos. Y, finalmente, por las trabas burocráticas y el desánimo que se transmite en el primer contacto con los centros privados.

Sin embargo, es imprescindible que todos los centros sostenidos con recursos públicos sean absolutamente respetuosos con los mandatos constitucionales de respeto a la educación religiosa que decidan los padres y con el derecho a una educación básica obligatoria y gratuita, como señala el artículo 27 de la Constitución. También debe cumplirse este otro precepto legal impuesto por el artículo 72 de la LOCE: "Las Administraciones educativas realizarán una adecuada programación de los puestos escolares gratuitos que garantice la efectividad del derecho a la educación y el derecho a la libre elección de centro. En todo caso, en dicha programación se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidades educativas específicas, con el fin de garantizar su escolarización en las condiciones más apropiadas... En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento".

La percepción de que el alumnado inmigrante pertenece a un sector social bajo debe matizarse, ya que, si bien es cierto que disponen de menores recursos culturales en sus hogares que los alumnos autóctonos (espacios menos idóneos, ordenadores, biblioteca propia, acceso a la prensa...), son, sin embargo, miembros de familias de niveles educativos relativamente más altos, en los casos latinoamericanos y europeos del este, que las familias españolas. El nivel cultural más bajo, también relativamente, se da en las familias de los alumnos de origen asiático y de modo notable en las africanas, aunque en ambos casos la formación es superior a la media de sus países de origen.

Por ello, el punto de partida para conseguir una adaptación educativa no es tan pesimista como indican algunos de los prejuicios estereotipados existentes y así lo prueba el hecho de que en las primeras etapas de enseñanza obligatoria estos alumnos mantienen unos niveles similares a los autóctonos. Sin embargo, en las etapas superiores de la educación obligatoria se va produciendo un desfase adaptativo, fundamentalmente por la no correspondencia entre edad y curso, que exige soluciones de adaptación curricular de los centros y de carácter compensatorio, con mayores recursos didácticos, profesores de apoyo, becas de comedor, transporte y actividades extraescolares específicas.

Las dificultades de adaptación en la educación secundaria aparecen a menudo entre los jóvenes extranjeros y llevan a un gran número de ellos a abandonar el sistema educativo tras la enseñanza obligatoria y en otras ocasiones a realizar un itinerario alternativo.

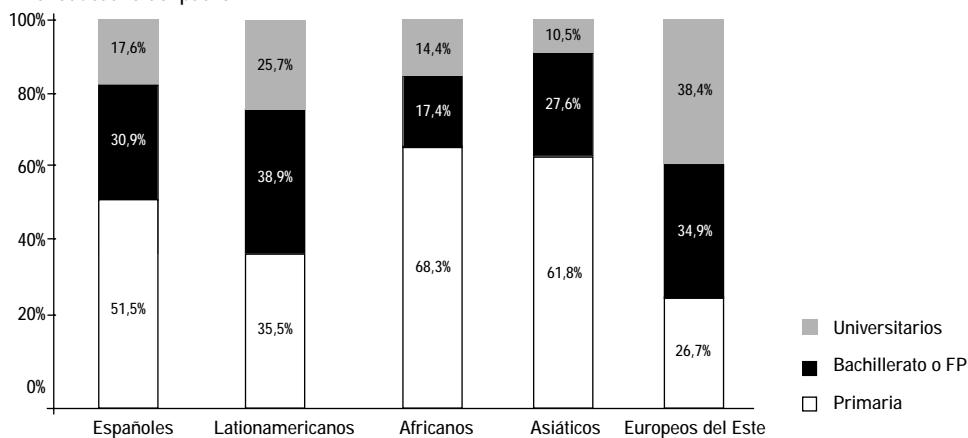
Éste fue el caso de una refugiada ucraniana que a su llegada a España ya era estudiante universitaria de segundo año de carrera. Cuando recibió la resolución de su solicitud de convalidación, le convalidaron hasta bachillerato, por lo que para

acceder a los estudios universitarios debía presentarse a las pruebas de acceso. Para prepararlas se matriculó y participó activamente en un Centro de Educación de Adultos y, como la situación económica familiar era muy precaria, debió compaginar sus estudios junto con un trabajo a tiempo completo. Una vez superó las pruebas de acceso, se matriculó en Ingeniería Aeronáutica, los estudios que ya había iniciado en su país. Cuando presentó su matrícula, entregó su solicitud de beca del Ministerio, pero en la secretaría de la Escuela le informaron de que “como extranjera no tenía derecho a ninguna beca del Ministerio”.

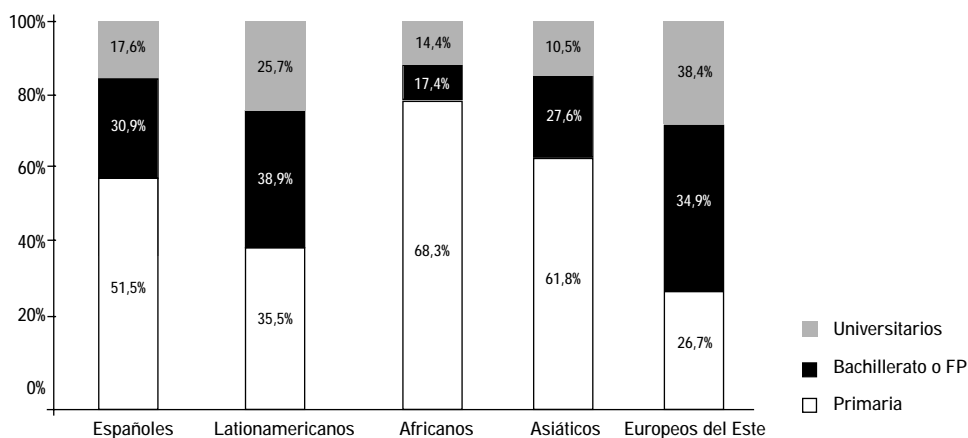
GRÁFICO 4

NIVEL EDUCATIVO DE LOS PADRES DE LOS ALUMNOS INMIGRANTES

Nivel educativo del padre



Nivel educativo de la madre

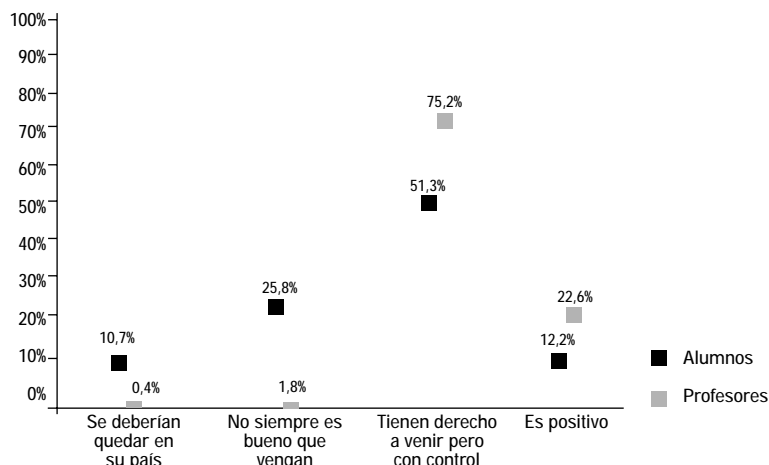


FUENTE: DEFENSOR DEL PUEBLO. LA ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO DE ORIGEN INMIGRANTE EN ESPAÑA: ANÁLISIS DESCRIPTIVO Y ESTUDIO EMPÍRICO. MADRID, 2003.

Los Servicios Sociales de CEAR-Madrid contactaron tanto con la secretaría del centro como con el departamento de Becas del Ministerio de Educación, donde les facilitaron por escrito el articulado de la ley donde se reconoce este derecho a todo extranjero residente en España. Una vez conseguida esta documentación, la estudiante pudo presentar su solicitud en octubre.

GRÁFICO 5

## OPINIÓN DE LOS ALUMNOS AUTÓCTONOS Y PROFESORES SOBRE LA INMIGRACIÓN



FUENTE: DEFENSOR DEL PUEBLO. *LA ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO DE ORIGEN INMIGRANTE EN ESPAÑA: ANÁLISIS DESCRIPTIVO Y ESTUDIO EMPÍRICO*. MADRID, 2003. ELABORACIÓN PROPIA.

Del informe del Defensor del Pueblo no puede deducirse que la comunidad escolar sea racista, más bien todo lo contrario, ya que la gran mayoría valora el derecho a incorporarse a la sociedad española. Sin embargo, hay un excesivo rechazo de los estudiantes ante la inmigración genérica, más de un 35 por ciento manifiesta hostilidad, opinión que cambia cuando se les pregunta acerca de sus compañeros de clase inmigrantes, puesto que entonces esa mala opinión se reduce al 16 por ciento. No cabe duda de que el conocimiento directo mejora el pensamiento no formado, pero pone de relieve la influencia de visiones no fundamentadas que se propagan tanto en los medios de comunicación como en ciertas esferas de la Administración, al asociar inmigración con delincuencia, ignorancia o integrismo.

#### 4.2. REPERCUSIONES DE LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA

Vamos a centrarnos en la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, la Ley de Extranjería y la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE). Respecto a esta directiva, todos los países de la Unión Europea, a excepción de Irlanda, están obligados a adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para

cumplirla, como muy tarde, a partir del 6 de febrero de 2005. Esta directiva reconoce a los hijos menores el derecho a la escolarización en condiciones similares a las de los nacionales y establece que, cuando sea imposible lo anterior por la situación específica del menor, el Estado les ofrecerá otras modalidades de enseñanza. También señala que la mayoría de edad no es un obstáculo para acceder a la enseñanza secundaria.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley de Extranjería introduce la necesidad de ser "extranjero residente" (es decir, con permiso de residencia) para beneficiarse de la educación y la formación no obligatoria. Esto está impidiendo al alumnado de origen inmigrante acceder a la etapa infantil, que es voluntaria, y propicia que abandonen el sistema educativo sin la suficiente cualificación profesional como para poderse integrar tanto social como laboralmente.

Por último, la LOCE fue aprobada a pesar del rechazo social generalizado. Aunque en su exposición de motivos diga que se debe facilitar una efectiva integración educativa y social de los alumnos procedentes de otros países, en su artículo 42 extrañamente manifiesta algo que impone la Constitución: "Las administraciones educativas favorecerán la incorporación al sistema educativo de los alumnos procedentes de países extranjeros, especialmente en edad de escolarización obligatoria". El inconsciente del Gobierno anterior ante el fenómeno de la inmigración le delató.

El apartado tercero de este artículo establece para los mayores de 15 años un itinerario basado en los programas de iniciación profesional. El Ejecutivo, que eliminó de un plumazo los programas de diversificación curricular que permitían medidas que se adaptasen a los alumnos individualmente, presupone que los hijos de inmigrantes no conseguirán integrarse y les asignan la Formación Profesional como salida, revelando de paso la consideración que ésta les merece.

Llama la atención que el artículo 52 de la LOCE, que versa sobre la educación de adultos, tan sólo se refiera a la población inmigrante como receptora de programas específicos de lengua castellana y otras cooficiales, sin mencionar el acceso a las restantes modalidades educativas o a la Formación Profesional. Y, por si hubiera dudas del comportamiento segregador del Gobierno anterior, en la normativa que desarrolla la LOCE se dice que los extranjeros que lleguen con más de 16 años y deseen cursar la ESO deberán hacerlo en centros de adultos.<sup>3</sup>

#### 4.3. DIFICULTADES Y PROPUESTAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN Y LA CONTINUIDAD DE LOS ESTUDIOS

CEAR considera necesario un programa de análisis y evaluación de los alumnos inmigrantes y refugiados. La diversidad de sus países de procedencia, las oscilaciones



en el número de alumnos necesitados de educación o formación, la variabilidad de destinos a las diferentes comunidades autónomas, el desconocimiento cultural mutuo entre extranjeros y autóctonos, las dificultades específicas de integración, el grado de eficacia de los programas... deben constituir el objeto de un apartado específico de las evaluaciones del sistema educativo que marca la LOCE, tanto en el ámbito de la Administración central como en la autonómica. Sus resultados deben orientar las necesidades de adaptaciones curriculares, dotación de plazas escolares, profesorado y material docente de apoyo y todos aquellos aspectos que faciliten la integración de este alumnado.

En segundo lugar, es preciso diseñar un nuevo currículum educativo. El etnocentrismo cultural, literario, histórico, ético, religioso o científico no puede ser la respuesta a un mundo globalizado. Paulatinamente, y desde el conocimiento y reconocimiento mutuo entre las diferentes culturas, deberán realizarse las modificaciones pertinentes tanto en los materiales docentes como en los valores transmitidos y en la formación del profesorado. Los centros han de analizar la nueva situación para realizar las modificaciones pertinentes en los proyectos curriculares, si fuera necesario, con el objetivo de mejorar la convivencia y eliminar la xenofobia.

En tercer lugar, debemos hablar de la orientación educativa y los sistemas de acogida de refugiados e inmigrantes. Las familias de los refugiados e inmigrantes deben disponer de un sistema de orientación que de modo activo les informe de sus derechos, de sus posibilidades y de los itinerarios educativos que más les convengan. Tiene que ser un sistema integrado de orientación que abarque a las distintas comunidades autónomas, tal como esboza la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional en sus artículos 14 y 15 y que, entre otras cosas, ante el previsible desplazamiento por motivos laborales, sea capaz de dar continuidad, sin ruptura, al proceso de aprendizaje de estos alumnos.

Este dispositivo de orientación debe estar presente en los centros de enseñanza de tal modo que acerque a las familias inmigrantes a la totalidad de la comunidad escolar, permitiendo dar información sobre la evolución académica o del absentismo escolar si lo hubiere, a la vez que debe incidir de manera positiva contra aquellas discriminaciones que por razones culturales impidan la educación a las niñas.

Los centros educativos deberían disponer de materiales adecuados (por ejemplo en su mismo idioma) para la comprensión de las normas de funcionamiento, calendario escolar o sistemas de evaluación para los padres y alumnos.

En cuarto lugar, debería modificarse la Ley de Extranjería porque obstaculiza el acceso a los tramos no obligatorios de la educación y de la formación, tanto ocupacional como inicial, a aquellas personas que no sean residentes y de esta manera se corre el riesgo de aumentar la exclusión social y de validar los estereotipos contra los inmigrantes.

En quinto lugar, todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos han de compartir la responsabilidad de integrar al alumnado inmigrante porque su concentración en los centros públicos supone una dificultad añadida para aquellos donde suponen más del 15 por ciento del alumnado total. Es necesario cumplir la LOPEG<sup>4</sup> y para ello se necesita, además de voluntad política, campañas informativas que propicien la matriculación en los periodos ordinarios.

Asimismo, las Comisiones de Escolarización deberían intervenir en la asignación del nivel educativo que corresponda al alumno inmigrante que solicita una plaza escolar.

Por otra parte, la oferta de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza (FERE) de un pacto escolar donde se flexibilice el criterio de zona en la admisión de alumnos es un engaño ya que de manera hipócrita proclaman que quieren ser corresponsables con la educación de los inmigrantes, pero con esta medida en realidad pretenden evadir la obligada responsabilidad de los centros concertados de escolarizar preferentemente en su zona, sin distinción de ningún tipo de alumnado, dado que se financian con fondos públicos.

En sexto lugar, la integración efectiva de los alumnos refugiados o inmigrantes exige, como ya se ha dicho, ayudas en materia de becas de comedor, transporte o libros. Los centros educativos y los ayuntamientos tienen también un papel importante en la organización de actividades extraescolares que permitan conocer la cultura del país de acogida y, por qué no, de la de origen. En este punto, sería muy positiva la implicación activa en la vida de los centros de las organizaciones sociales y no gubernamentales que contribuyan a la integración social.

Por último, para paliar el desfase escolar, distintas comunidades autónomas han puesto en marcha iniciativas interesantes como las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística de Andalucía y Extremadura, los Equipos de Atención Lingüística de Castilla-La Mancha, el Programa de Atención a la Diversidad Idiomática y Cultural de Canarias, los Talleres de Adaptación Escolar de Cataluña o las Aulas de Enlace de Madrid. Estas experiencias, que pueden ser de gran valor, deben relacionarse entre sí a través de la Administración central e intercambiar información para mejorar sus objetivos.

## NOTAS

1. Comunicación de la Comisión: "Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa". Bruselas, 10 de enero de 2003.
2. Artículo 10. Escolarización y educación de los menores: "1. Los Estados miembros proporcionarán a los hijos menores de los solicitantes de asilo y a los solicitantes de asilo que sean menores de edad acceso al sistema educativo en condiciones similares a las de los nacionales del Estado miembro de acogida, mientras no se ejecute efectivamente una medida de expulsión contra ellos o sus padres. La educación se podrá dispensar en los centros de acogida".

3. La Disposición Adicional 3.4 del Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, que establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la ESO, establece: "Asimismo, los alumnos extranjeros que se incorporen al sistema educativo con más de 16 años realizarán sus estudios en la modalidad de las enseñanzas para la población adulta".
4. Ley Orgánica 9/95 de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.



En este capítulo analizamos la principal falla de la política española de asilo: el escaso número de concesiones del estatuto de refugiado. Durante 2003 ni siquiera la mayor parte de los ciudadanos originarios de países azotados por conflictos bélicos, agresiones militares o inmersos en profundas crisis de violaciones de los derechos humanos, como Costa de Marfil, Liberia o Irak, obtuvieron la protección de España que requerían.

Asimismo, la nueva regulación de la protección temporal (con la supresión de la referencia expresa a los desplazados individuales) y de la protección complementaria permitió al Gobierno continuar aplicando de manera restrictiva la Convención de Ginebra y otorgar, de modo excepcional y con menos compromisos, unos estatutos de protección complementaria absolutamente devaluados.

Para finalizar este importante capítulo, además de una esclarecedora revisión de las sentencias de la Audiencia Nacional sobre las resoluciones denegatorias del derecho de asilo, examinamos la presentación en España de solicitudes de asilo que alegan persecución por razones de género, uno de los supuestos que no contempló la Convención de Ginebra, pero cuya inclusión en la normativa nacional e internacional es más urgente.

## 5.1. EL CONCEPTO DE REFUGIADO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA

El análisis sobre la protección efectiva que España dispensa a los refugiados requiere una referencia inicial al marco normativo general y a la progresiva delimitación del concepto de refugiado contenido en la Convención de Ginebra de 1951. A pesar de las expectativas creadas con motivo del cincuenta aniversario de esta Convención, no ha habido un avance significativo en la necesaria adecuación del concepto de refugiado a la realidad de un mundo que experimenta profundas transformaciones cada vez de manera más rápida.

Como resultado de las *Consultas Globales sobre Protección Internacional* (2001-2002), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha publicado un conjunto de directrices que complementan el *Manual del ACNUR sobre los Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*<sup>1</sup> y que pretenden servir como guía legal interpretativa a los gobiernos (en especial a sus funcionarios especializados en esta materia), a los abogados y a los jueces, así como a su propio personal.<sup>2</sup>

Aunque este proceso pueda constituir un avance, el problema sigue residiendo en la interpretación restrictiva de la normativa vigente por los Estados, que abusan de la institución del asilo y la supeditan a sus políticas de control de la inmigración o de seguridad.

Sirva como ejemplo el radical contraste entre los debates que han tenido lugar en la Unión Europea en el último trimestre de 2003 y la *Nota sobre protección internacional* presentada en el 54º periodo de sesiones del programa del ACNUR, publicada el 2 de julio de 2003, con la referencia a la definición de "un conjunto de principios que permitan evaluar si puede afirmarse que la protección es eficaz en una situación dada y cuándo procede aplicar el concepto de primer país de asilo o la noción de tercer país seguro".

En cambio, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea discutió, en su reunión del 6 de noviembre en Bruselas, una propuesta para la elaboración de una lista común de países considerados seguros para excluir a sus ciudadanos, de forma automática, del acceso a algún grado de protección internacional, a la que se añadiría una segunda lista de países de tránsito seguros.

La aprobación de esta medida supondría elevar a la categoría de norma lo que ya se aplica en la mayoría de los casos: emplear criterios rígidos en función de la "respetabilidad" internacional de determinados regímenes o de las prioridades de política exterior de los países receptores de refugiados. Todo ello entra en contradicción con el espíritu y la letra de la Convención de Ginebra, que exige un estudio individualizado de los motivos para reclamar una protección internacional y prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad.

Por último, haremos una nueva referencia al proceso de armonización normativa de las políticas de asilo en la Unión Europea ya que han sido muy relevantes los debates en torno a la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional.

En repetidas ocasiones el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE, en sus siglas inglesas), que agrupa a más de 70 organizaciones y de cuyo comité ejecutivo CEAR forma parte, ha insistido en que el proceso de armonización de las políticas europeas de asilo no puede significar una rebaja generalizada de los estándares de protección. En el mismo sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ruud Lubbers, remitió una carta al presidente de turno de la Unión Europea, Silvio Berlusconi, donde le advirtió de que algunas de las medidas propuestas podrían suponer un importante deterioro de las normas internacionales.

## 5.2. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN TEMPORAL Y COMPLEMENTARIA

Con el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, se aprobó el Reglamento sobre Régimen de Protección Temporal en caso de Afluencia Masiva de Personas Desplazadas (desde ahora, Reglamento de Protección Temporal), con el que se llevó a cabo la transposición de la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio, y, al mismo tiempo, se reformaron varios artículos claves de los Reglamentos de Asilo y Extranjería que regulan la protección complementaria en España.

Antes de analizar su contenido, CEAR quiere poner de relieve la falta de transparencia de todo el proceso de su aprobación, puesto que el Gobierno consideró inoportuno llevar a cabo un mínimo de consultas con las organizaciones sociales que la Ley de Asilo menciona como "asociaciones legalmente reconocidas que entre sus objetivos tengan el asesoramiento y ayuda al refugiado".

En segundo lugar, este Real Decreto ha aumentado la dispersión de la regulación de lo que se conoce como protección complementaria (o subsidiaria), con una normativa que crea una confusión cada vez mayor para los interesados y las propias administraciones públicas. Esta consideración cobra más importancia si se tienen presentes las últimas modificaciones de la Ley de Extranjería y la culminación del proceso de armonización de las políticas europeas de asilo en la Unión Europea, que incluye precisamente una definición uniforme de la protección complementaria, un asunto todavía pendiente de aprobación.

Para valorar el significado de la nueva normativa es preciso recordar el origen de la protección temporal y complementaria. Algunos documentos y tratados, elaborados en el ámbito de organizaciones internacionales de carácter regional, han ampliado el contenido de la definición realizada en la Convención de Ginebra, como la Organización para la Unidad Africana en su Convención aprobada en 1969, que extiende la consideración de refugiados a todas aquellas personas obligadas a abandonar su país a causa de una agresión exterior, una ocupación, una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben de manera grave el orden público en el país de residencia o nacionalidad.

En cambio, en lugar de optar por una ampliación de la definición contenida en la Convención de Ginebra, los países más desarrollados han diseñado varios estatutos de protección complementaria con un perfil bastante difuso. En España, el artículo 17.2 de la Ley de Asilo establece que por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse la permanencia del nacional de un tercer país en el marco de la legislación general de Extranjería, una vez que su solicitud de asilo haya sido inadmitida a trámite o denegada; en particular, se hace referencia a las personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, hayan debido abandonar su país e incumplan los requisitos para obtener la condición de refugiado. Esta previsión general, según su contenido literal, no recoge sólo las circunstancias de los desplazados, ya que hace referencia a situaciones de interés público o razones humanitarias, que son mucho más amplias.

Dicho esto, las dos consecuencias más importantes del Real Decreto 1325/2003, que aprobó el Reglamento de Protección Temporal, son la desaparición de la referencia expresa a los desplazados individuales y la nueva definición de la protección complementaria.

#### A) DESAPARICIÓN DE LA REFERENCIA EXPRESA A LOS DESPLAZADOS INDIVIDUALES

¿Cómo afecta la nueva regulación a las personas que piden protección en España por proceder de países en guerra y no forman parte de un programa de evacuación colectiva? La disposición adicional primera del Reglamento de Asilo abordaba de una manera específica la consideración del desplazamiento forzado con un perfil propio, lo que permitió avanzar en la definición de este estatuto. Aunque en la misma se hiciera referencia a "grupos de personas desplazadas" y estuviera concebida para los flujos masivos, su apartado sexto preveía su aplicación en casos individuales, lo que de manera paradójica se convirtió en el supuesto más corriente.



El Real Decreto 1325/2003 derogó la disposición adicional primera del Reglamento de Asilo, por lo que CEAR considera que, para evitar un grave retroceso de la protección de las víctimas de los conflictos bélicos no acogidas en programas de atención en casos de afluencia masiva, sus casos se someterán a lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo (sigue siendo la norma básica en esta materia), en el Reglamento de Protección Temporal y en las previsiones muy generales de las normas del Derecho Internacional Humanitario incluidas en las Convenciones de Ginebra de 1949 (en especial, de la IV Convención) y sus Protocolos adicionales de 1949.

CEAR cree que la figura del desplazamiento individual debe mantenerse para aquellas personas cuya petición de asilo ha sido rechazada y a quienes debe autorizarse su permanencia en España por proceder de una zona en situación de conflicto o disturbio grave de carácter político, étnico o religioso (según el artículo 17.2 de la Ley de Asilo). Aunque en la legislación se hace referencia a la posibilidad de conceder este estatuto tanto en la inadmisión como en la denegación de una solicitud de asilo, CEAR ha denunciado en varias ocasiones que sólo se hace en la segunda, ya que la Administración pretende asegurar que cualquier concesión pase por un debate en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

Lo más importante para la configuración del estatuto jurídico de los desplazados era el reconocimiento expreso, en el apartado quinto de la disposición adicional primera del Reglamento de Asilo, de la protección incluida en el artículo 33 de la Convención de Ginebra (prohibición de expulsión o devolución que ponga en peligro su vida o libertad). Por tanto, la desaparición de la disposición adicional primera del Reglamento de Asilo supone un grave paso atrás en esta materia y, aunque la vigencia de los convenios internacionales significa el mantenimiento implícito del principio de no-devolución, el endurecimiento de la legislación de Extranjería y el aumento de las posibilidades de expulsión de los extranjeros en España, a los que aluden otros apartados de este Informe, pueden convertir en letra muerta su aplicación efectiva.

Por otra parte, el Reglamento de Protección Temporal se refiere sólo a los flujos masivos de desplazados, aunque, en este caso, como su propio nombre indica, se trataría más de una situación provisional comparable a la del solicitante de asilo (reconocimiento del principio de no-devolución y autorización de residencia), sin que esto sea obstáculo para su acceso a la protección de la Convención de Ginebra.

También introdujo importantes novedades la entrada en vigor de la Directiva 2001/55/CE de la Unión Europea, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Así, definió como personas desplazadas a los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente. Y también a aquellas personas que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1a) de la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional y en particular quienes hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente y quienes hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

El artículo 3 de la Directiva insiste en que la protección temporal se entenderá sin perjuicio del reconocimiento del estatuto de refugiado de conformidad con la Convención de Ginebra. Esta definición es la que se recoge en el nuevo Reglamento de Protección Temporal.

## B) NUEVA DEFINICIÓN DE LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

¿Cómo afecta la nueva regulación a las personas que piden protección en España porque, por ejemplo, son perseguidas por una organización mafiosa enraizada en un Estado? Como se acaba de mencionar, el artículo 17.2 de la Ley de Asilo hace referencia a una protección complementaria que va más allá de la situación de desplazamiento forzado, al incluir a aquellas personas que serían autorizadas a permanecer en España por razones estrictamente humanitarias o de interés público, ya que no cumplen todos los requisitos requeridos para la concesión del estatuto de refugiado según la Convención de Ginebra.

Esta figura de protección ha sufrido una compleja evolución en nuestro país y se ha desgajado en dos modalidades diferentes: la primera en el marco del procedimiento de asilo y la segunda está recogida de modo muy impreciso en la legislación de Extranjería.

La aprobación del Reglamento de Extranjería en 2001, a través de una disposición final que reforma el artículo 31.3 del Reglamento de Asilo, supuso la apuesta por una definición bastante compleja que no llegó a satisfacer las expectativas creadas<sup>3</sup>. Ante el fracaso de esta oscura definición, se ha optado por una nueva, establecida en la nueva redacción del artículo 31.3-4 del Reglamento de Asilo, introducido con el Real Decreto 1325/2003.<sup>4</sup>

Es preciso indicar aquí que en estos casos se documenta a la persona con un permiso de residencia por circunstancias excepcionales y no tiene reconocido de manera expresa el principio de no-devolución, por lo que, como señaló CEAR en

su momento, supondría una peligrosa práctica generalizar este tipo de estatuto como alternativa al asilo. Bien es cierto que este principio está reconocido de manera implícita al hablar de “instrumentos internacionales que determinen la no-devolución”, pero es injustificado que no se haya expresado con claridad. Por otra parte, las condiciones para acceder y renovar la documentación de los extranjeros beneficiarios de esta protección pueden suponer la vulneración flagrante de este principio.

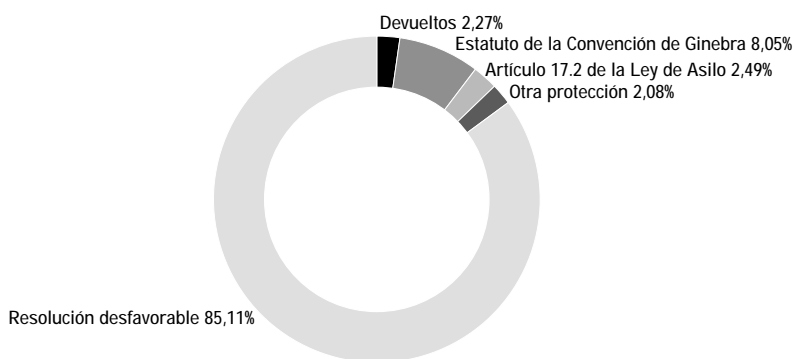
En conclusión, CEAR considera que la nueva normativa, por su carácter disperso, deja un amplio margen de maniobra a la Administración para continuar aplicando de forma restrictiva la Convención de Ginebra y conceder, sólo de manera excepcional y con una menor asunción de compromisos, unos estatutos de protección complementaria totalmente devaluados.

### 5.3. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS DEL GOBIERNO A LAS PETICIONES DE ASILO

Los datos oficiales provisionales sobre el número de personas afectadas por las resoluciones adoptadas por el Gobierno sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado muestran que en 2003 persistieron unos índices extremadamente bajos de reconocimiento de la condición de refugiado. Por ejemplo, si se contabilizan las resoluciones firmadas por el ministro del Interior a lo largo del año, queda en evidencia el irrisorio número de personas con protección efectiva otorgada por España, pero, al incluir tanto las inadmisiones a trámite de las solicitudes como las denegaciones de asilo, este punto de vista puede conducir a unas conclusiones demasiado vagas para lo que nos interesa reflejar en este apartado.

GRÁFICO 1

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2003  
(PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Hemos optado por contabilizar las propuestas adoptadas en la CIAR<sup>5</sup>, que, a pesar de dar la impresión de unos índices de reconocimiento más elevados de los reales (ya que casi tres cuartas partes de las solicitudes de asilo son inadmitidas a trámite), permite seguir la evolución de sus deliberaciones de año en año. Además, este método facilita segregar la ejecución de las sentencias de la Audiencia Nacional, que en realidad no son concesiones del estatuto de refugiado por el Gobierno, sino una clara muestra de las prácticas restrictivas que aplica.

## CUADRO 1

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2003  
(PERSONAS AFECTADAS)

MES	ESTATUTO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA	ARTÍCULO 17.2 DE LA LEY DE ASILO	OTRA PROTECCIÓN	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE	DEVUELTOS
Enero	20	10	12	125	13
Febrero	28	3	6	220	4
Marzo	27	4	9	311	3
Abril	31	6	6	278	17
Mayo	18	3	11	231	9
Junio	15	9		223	2
Julio-Agosto	14	5	2	198	4
Septiembre	26	6	9	210	4
Octubre	11	4	0	135	0
Noviembre	17	12	0	187	3
Diciembre	6	4		135	1
<b>TOTAL</b>	<b>213</b>	<b>66</b>	<b>55</b>	<b>2253</b>	<b>60</b>

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Si consideramos las propuestas de resolución que emite la CIAR, de un total de 2.647 personas cuyos expedientes fueron analizados en las once reuniones de 2003, las concesiones del estatuto de refugiado fueron 213 (8,05 por ciento); de aplicación de lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo por razones humanitarias, 66 (2,49 por ciento); de aplicación de lo establecido en el artículo 17.3 de la Ley de Asilo reconociendo la no-devolución y el régimen de desplazado, 55 (incluido en las estadísticas de la OAR como "otras formas de protección"), es decir, el 2,08 por ciento; la devolución de los expedientes para un estudio complementario, 60 (2,27 por ciento); y las denegaciones, 2.253 (85,11 por ciento).

Estos datos confirman la tendencia del Gobierno a aplicar de manera excepcional el régimen del asilo, a desvirtuar en consecuencia una figura clave

de la protección internacional. En nuestro Informe 2003 ya analizamos las razones que lo explican, por ello no las vamos a repetir aquí, pero, al margen del ambiente negativo que generan las prácticas restrictivas y los condicionamientos implícitos, debemos insistir en que éstas responden a una concepción general y a unas directrices cuya responsabilidad recae en las máximas autoridades del Gobierno, no en los funcionarios responsables de instruir los expedientes.

CUADRO 2

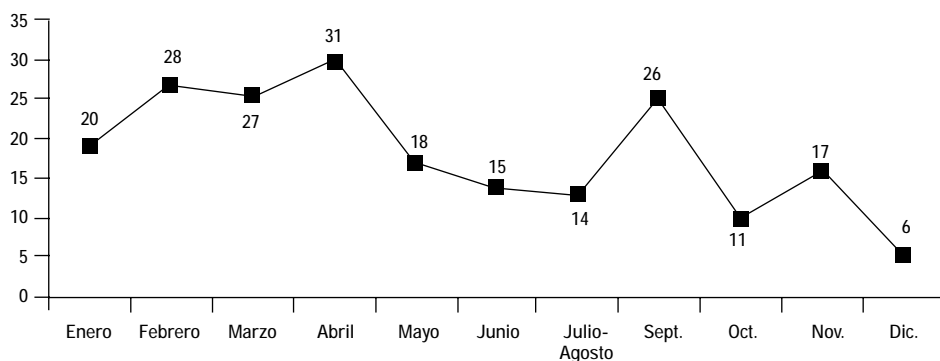
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2002 Y 2003  
(PERSONAS AFECTADAS)

	ESTATUTO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA	ARTÍCULO 17.2 DE LA LEY DE ASILO	OTRA PROTECCIÓN	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE	DEVUELTOS	TOTAL
2002	153	57	58	1460	42	1.770
2003	213	66	55	2253	60	2.647

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 2

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2003  
(PERSONAS AFECTADAS)  
ESTATUTO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA



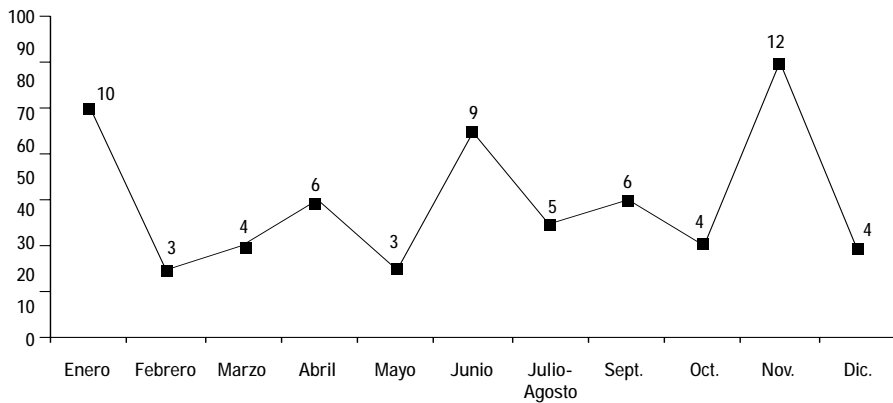
FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Analizaremos a continuación tres criterios restrictivos y/o prácticas arbitrarias, con lo que ya no nos encontramos ante un problema de inverosimilitud o credibilidad (lo que hace que la discusión de muchos casos pueda eternizarse y al final todo se reduzca a una opinión más o menos fundada), sino que provienen de una opción clara de los máximos responsables del Ejecutivo en materia de asilo.

Un primer criterio es el que se aplica a las víctimas de extorsión en Colombia, un motivo de persecución y un país que acaparan un importante porcentaje de los expedientes analizados en la CIAR. Otro es el empleado con los solicitantes de asilo subsaharianos en lo referente a sus documentos de identidad y las pruebas aportadas en el expediente administrativo. Por último, la práctica arbitraria de aceleración de la instrucción que se aplica a las personas que tramitan su expediente de asilo una vez recibida en la OAR una sentencia de la Audiencia Nacional estimatoria<sup>6</sup> o después de ser admitidos a trámite en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

GRÁFICO 3

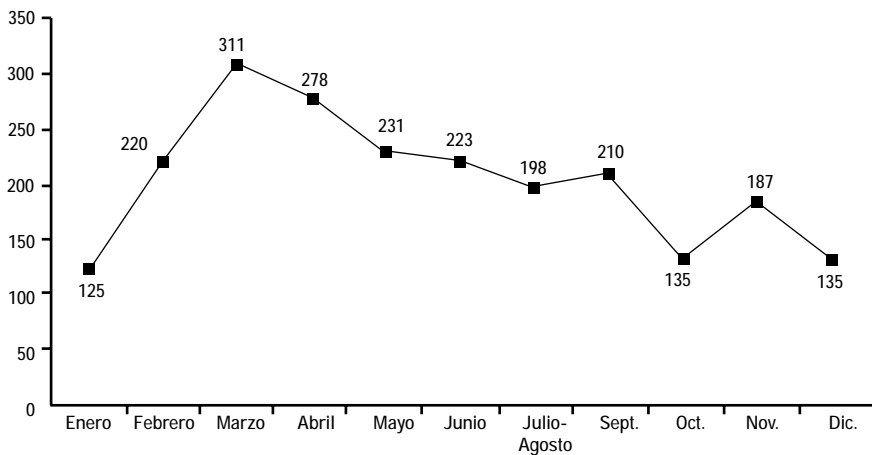
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2003  
(PERSONAS AFECTADAS)  
ARTÍCULO 17,2 DE LA LEY DE ASILO



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 4

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2003  
(PERSONAS AFECTADAS) RESOLUCIÓN DESFAVORABLE DE LA CIAR



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO, DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Con relación al primer criterio, la CIAR considera que en los casos de extorsión en Colombia no se da ningún supuesto de los contemplados en la Convención de Ginebra ni es motivo suficiente para autorizar la permanencia por razones humanitarias de estas personas. Sin embargo, el ACNUR, en sus *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, destaca cómo en este país las prácticas de extorsión, incluidos los rescates, los “impuestos de guerra” y otros pagos forzados son comunes; según este organismo internacional, el secuestro y la extorsión son una forma no sólo de perseguir a los supuestos opositores políticos, sino de financiar actividades políticas y militares (sólo el 10 por ciento de los secuestros se atribuyen a motivos puramente criminales).

## CUADRO 3

## RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2003

MES	ESTATUTO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA	ARTÍCULO 17,2 DE LA LEY DE ASILO	OTRA PROTECCIÓN	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE DE LA CIAR	INADMISIÓN
Enero	12	10	5	183	644
Febrero	8	7	1	163	342
Marzo	16	5	7	129	385
Abril	20	10	12	124	302
Mayo	28	3	6	217	229
Junio	27	4	9	321	297
Julio-Agosto	48	9	19	483	565
Septiembre	30	14	2	424	565
Octubre			9		
Noviembre	27	6	0	201	322
Diciembre	11	4		135	314
<b>TOTAL</b>	<b>227</b>	<b>72</b>	<b>70</b>	<b>2.380</b>	<b>3.965</b>

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Frente a esta valoración, la OAR y la CIAR han optado por incluir en el expediente administrativo de numerosos recursos un documento titulado “Nota informativa en relación con el documento ‘Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados colombianos’. Elaborado por el ACNUR”. En él, a pesar de reiterar la necesidad de analizar caso por caso las demandas individuales presentadas por los solicitantes, se afirma: “En realidad, y si hay que juzgar por la experiencia española, puede concluirse que sólo un porcentaje limitado de los colombianos que solicitan protección en nuestro país pueden

establecer, después de un proceso dotado de las suficientes garantías, que son tributarios de una protección internacional”.

También se señala: “Todos estos casos plantean un problema central, que es la credibilidad de las alegaciones de los solicitantes” y en lo referente a los casos de extorsión se impugna la valoración del ACNUR sobre los casos de resistencia a la extorsión y la consecuencia de que este hecho sea considerado un acto o indicio de oposición política y se argumenta el carácter puramente delictivo de estas actuaciones.

Estos criterios generan resoluciones tan injustas como la que afectó a un joven solicitante de asilo colombiano. Miembro de una familia dedicada al comercio en el Chocó (noroeste del país, una de las regiones donde el conflicto es más agudo), presencié el asesinato de su padre y dos tíos, así como el intento de asesinato de un tercero, que resultó herido de gravedad. A finales de la década anterior su madre fue asesinada por las mismas personas que la asediaban reclamando el pago de una contribución cuantiosa, que presuntamente eran miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia.

A todo lo anterior hay que añadir el posterior asesinato de su padre adoptivo. Después de un desplazamiento interno en Colombia, la familia volvió a ser localizada y les exigieron el pago de la extorsión. Tras dos años de continuas intimidaciones por parte de los paramilitares, recibieron una llamada telefónica, mediante la que de nuevo les amenazaban y exigían el pago mensual del dinero reclamado, ya que si no lo hacían asesinarían a un nuevo miembro de su familia.

#### CUADRO 4

##### EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN ESPAÑA, 1994-2003

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
252	67	57	98	164	601	1.361	2.532	1.065	526

FUENTE: OAR.

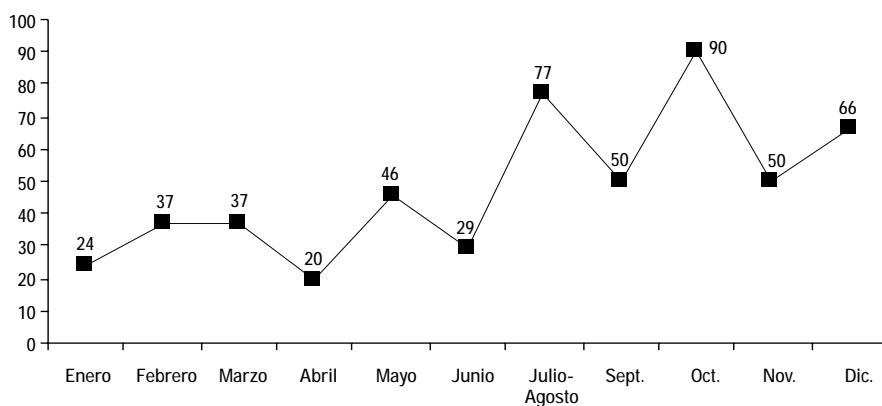
Debido a esta situación este joven optó por un nuevo desplazamiento interno y después, ante la inseguridad y la vulnerabilidad, decidió salir de su país y solicitar asilo puesto que algunos familiares ya contaban con este estatuto. A pesar de varios informes de apoyo favorables, entre ellos los de CEAR y el ACNUR, y la aportación de numerosa documentación, el Ministerio del Interior denegó su solicitud, a la vez que descartó cualquier autorización de permanencia en España por razones humanitarias al alegar que la extorsión no es un motivo incluido en la Convención de Ginebra.



La argumentación empleada era ésta: "El solicitante basa su solicitud en alegaciones de persecución por parte de agentes distintos de las autoridades de su país de origen, sin que ni del expediente ni de la información disponible sobre su país de origen se deduzca que estas autoridades hayan promovido o autorizado los hechos alegados, y sin que haya denunciado los hechos o solicitado protección de las autoridades de su país. El solicitante alega una persecución frente a la cual, según el contenido del expediente y la información disponible sobre el país de origen, el solicitante puede encontrar protección eficaz en otro lugar de su propio país, al que resulta razonable esperar que se desplace".

GRÁFICO 5

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR CIUDADANOS DE COLOMBIA



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

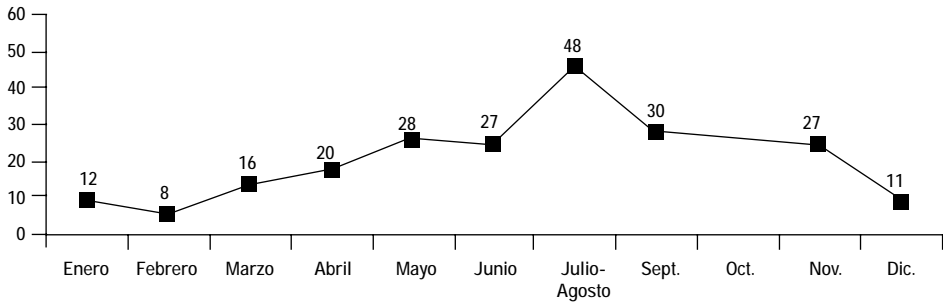
Por otra parte, y en contradicción con la normativa vigente (ya que se ignora de manera sistemática el beneficio de la duda a favor de las alegaciones del perseguido), en el análisis de la mayoría de los casos de solicitantes de asilo subsaharianos se parte de una presunción generalizada de falsificación y fraude en la identificación de las personas.<sup>7</sup>

Es un hecho que en estos casos suelen plantearse graves problemas de documentación y es preciso tener en cuenta, en primer lugar, la dificultad que conlleva la realización de largos viajes, la intervención de las mafias y el temor a represalias en los países de tránsito. Por otra parte, es evidente que una persona con graves problemas de persecución en su país, como recoge la normativa vigente, no puede viajar en la mayoría de los casos con toda la documentación en regla y debe utilizar los mecanismos que tenga al alcance para lograr una protección internacional.

Debemos insistir en que éste no es un asunto de valoración de la prueba, elemento central que debe discernirse en la instrucción de cada expediente de asilo, sino que se trata de un criterio restrictivo y arbitrario que se refleja con claridad en este caso.

GRÁFICO 6

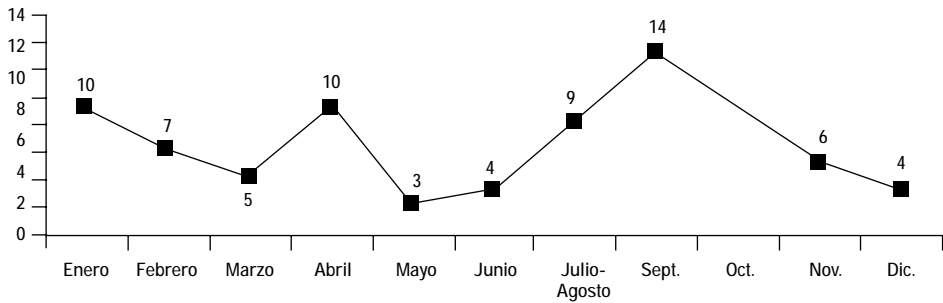
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2003  
ESTATUTO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 7

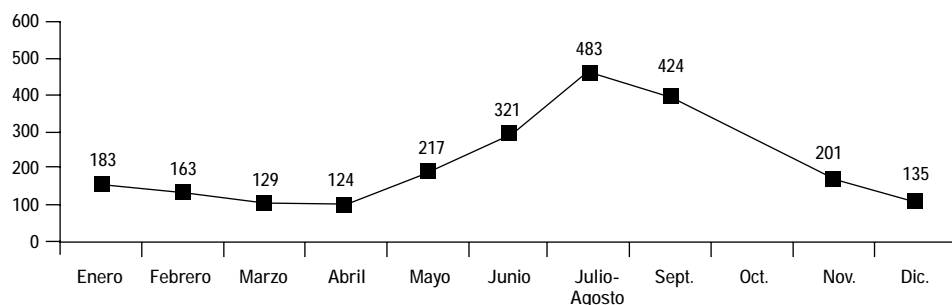
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2003  
ARTÍCULO 17,2 DE LA LEY DE ASILO



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

En relación al segundo criterio, el empleado con los solicitantes de asilo subsaharianos en lo referente a sus documentos de identidad y las pruebas aportadas en el expediente administrativo, podemos mencionar el caso de un profesional de la República Democrática del Congo que se vio obligado a abandonar su país como consecuencia de las presiones y amenazas contra él por motivo de sus antecedentes familiares mobutistas. Su padre se vio obligado a salir del país con la caída de la dictadura de Mobutu Sese Seko (mayo de 1997) junto a parte de su familia y tras un largo viaje se establecieron finalmente en un país europeo, donde obtuvieron el estatuto de refugiado.

GRÁFICO 8

RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2003  
RESOLUCIÓN DESFAVORABLE

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

A partir del levantamiento generalizado contra el régimen de Laurent Kabila, en agosto de 1998, apoyado por el Gobierno de Ruanda, se inició en el país una campaña de hostigamiento y persecución hacia cualquier persona vinculada con el régimen anterior. La persecución de los mobutistas continuó en los años siguientes, por lo que a lo largo de 2002 este profesional comenzó a ser requerido por la policía para ser interrogado sobre su afiliación política, sus contactos con su padre, las relaciones con amigos de la familia y cualquier información sobre los movimientos de éstos. Como consecuencia de este clima hostil fue arrestado en varias ocasiones y sufrió crueles torturas.

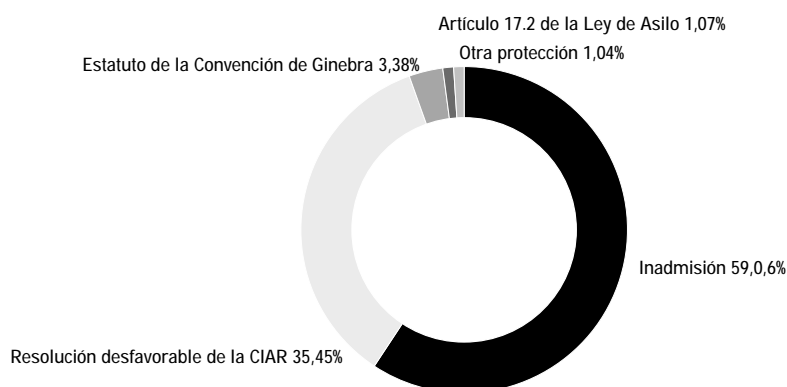
A pesar del informe de apoyo favorable de CEAR y de la aportación de numerosa documentación, el Ministerio del Interior le negó el estatuto de refugiado con una argumentación que refleja cómo una simple suposición (por ejemplo: "pueda razonablemente dudarse" o "pudiendo deducirse") permite rechazar la pretensión de acceder a una protección internacional: "El solicitante ha presentado documentación acreditativa de su identidad, sobre cuya autenticidad pueda razonablemente dudarse pudiendo deducirse del conjunto del expediente que tal comportamiento tiene por objeto conceder credibilidad a una determinada identidad, con el propósito principal de dificultar la valoración de sus alegaciones o de dotar de verosimilitud a unas alegaciones de persecución que no se corresponderían con la auténtica identidad del solicitante. El solicitante ha ocultado documentos acreditativos de su identidad, pudiendo deducirse del conjunto del expediente que tal comportamiento tendría como objetivo principal dificultar la valoración de sus alegaciones".

Por último, es preciso señalar el criterio de las autoridades administrativas de acelerar la tramitación de los casos en que la OAR se ha visto obligada a admitir a trámite una solicitud de asilo. Hay que tener en cuenta que los expedientes, en

la mayoría de los casos, tardan alrededor de dos años en ser resueltos debido a la escasez de recursos personales y materiales. En cambio, los expedientes se tramitan con celeridad cuando el solicitante o su familia ha utilizado la vía de una escala en un aeropuerto español o cuando la Audiencia Nacional ha emitido una sentencia determinando la admisión a trámite de la solicitud de asilo, la inmensa mayoría de los casos con un criterio negativo para que sea estudiado en la CIAR.

GRÁFICO 9

RESOLUCIONES FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2003  
(PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

No se trata aquí de reivindicar la lentitud de las tramitaciones, sino el cumplimiento de la normativa vigente sobre el orden de resolución de los asuntos y la obligación de la Administración de no aplicar criterios discriminatorios; además, esta práctica configuraría una especie de ánimo de venganza cuando las decisiones de los tribunales son desfavorables, lo que es una clara violación del Estado de Derecho.

Podemos citar el caso de una joven solicitante de asilo norteafricana que fundamentó su solicitud en el temor a sufrir persecución si regresaba a su país a partir de la situación vivida en España en los últimos años y la ruptura del mecanismo de esclavitud encubierta a que estaba sometida; como instrumento de presión y amenaza los funcionarios de su embajada en Madrid le retuvieron su pasaporte y el resto de su documentación y le prohibieron las salidas de su domicilio salvo para realizar las tareas domésticas y religiosas.

El establecimiento de contactos con un grupo de estudiantes y refugiados en Madrid, así como el hecho de que varias organizaciones no gubernamentales conocían su situación, agravó su situación personal, lo que le impulsó a abandonar la

casa y solicitar la protección de las autoridades españolas. Pero su solicitud de asilo fue inadmitida a trámite con el argumento de su supuesta inverosimilitud, a pesar de que cada vez son más insistentes los informes que describen la extensión de este tipo de situaciones, y CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo.

Durante su tramitación accedió a la regularización de su residencia en España. La Audiencia Nacional acogió su recurso, pero de manera casi automática el Ministerio del Interior le denegó el estatuto, sin realizarle siquiera una nueva entrevista, con el argumento de que no comparecía a las citaciones, cuando éstas se habían realizado en la dirección que constaba en el expediente administrativo de dos años atrás y el propio Ministerio del Interior contaba con la dirección de la tarjeta de residencia en vigor (recordemos la insistencia de la normativa vigente en el deber de comunicar los cambios de dirección y en el control de todos los archivos públicos por el Ministerio del Interior).

Este último caso nos lleva a destacar la importancia del género en la persecución, con una incidencia sin embargo casi nula en la realidad del asilo en España, y cómo, después de múltiples seminarios y compromisos públicos de la Administración y las diferentes instituciones implicadas, sigue sin concretarse en la siempre confusa y complicada realidad, tal y como veremos en el último epígrafe de este capítulo.

## CUADRO 5

## EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN FAVORABLES AL ESTATUTO DE ASILO, 1994-2002 (PERSONAS)

AÑOS	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Personas favorable	157	278	394	280	238	156	243	463	627
% sobre total	9	11,7	13,7	12,7	10,33	9,83	11,6	15,73	6,89

FUENTE: OAR.

## CUADRO 6

## EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN DESFAVORABLES AL DERECHO DE ASILO, 1994-2002 (PERSONAS)

AÑOS	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Personas Desfavorables	1.472	2.103	2.475	1.930	2.067	1.431	1.851	2.486	8.485
% sobre total	91	88,3	86,3	87,3	89,67	90,17	88,4	84,27	93,11

FUENTE: OAR.

## CUADRO 7

EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE REGULARIZACIÓN-PERMANENCIA EN ESPAÑA 1998-2002.  
ART. 17.2 LEY DE ASILO (EXP. Y PERS.)

AÑOS	2002		2001		2000		1999		1998	
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.
Personas Desfavorables	1.051	1.472	1.462	2.103	1.715	2.475	1.051	1.433	1.375	2.067
Reg./Per.	35	56	57	76	137	250	209	442	385	758
% RP. Sobre total de desfavorables	3,3	3,8	3,9	3,6	7,9	10,1	16	22,9	28	36,67

FUENTE: OAR.

5.4. LAS CRISIS HUMANITARIAS Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
EN ESPAÑA

La contradicción entre el discurso de defensa de los derechos humanos de los gobiernos de los países desarrollados y la cada vez más restringida aplicación de la Convención de Ginebra queda en evidencia sobre todo en los casos de las crisis humanitarias provocadas por guerras civiles e invasiones. A lo largo de 2003 destacaron los conflictos en Costa de Marfil y Liberia, así como todos los acontecimientos que culminaron con la ilegal ocupación militar de Irak.

En todas estas crisis, de acuerdo a la información recabada por representantes de Naciones Unidas sobre el terreno, el ACNUR ha emitido recomendaciones o una valoración sobre la crítica situación de seguridad del país, algo que apenas ha variado la tónica de las resoluciones de la OAR y la CIAR sobre las peticiones de asilo formuladas por ciudadanos de estos países.

## A) COSTA DE MARFIL

Podemos citar el caso de un joven periodista que pidió asilo en 2002 y, tras la correspondiente instrucción en la OAR, pasó con criterio desfavorable a la concesión del estatuto en una de las sesiones de la CIAR de principios de 2003. A pesar de que el ACNUR apoyó la concesión del estatuto de desplazado, la OAR alegó la presunción de falsedad que analizábamos en el apartado anterior: el hecho de no haber entregado con la suficiente antelación los documentos que probaban su nacionalidad se consideró una "prueba" de que estaba ocultando datos relevantes para la resolución de su expediente.

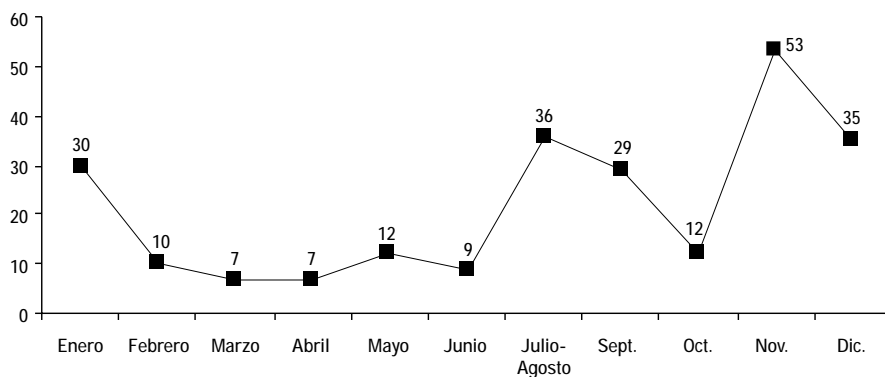
El solicitante describió en su petición cómo, después del golpe de estado de 1999, la empresa donde trabajaba cerró y pasó a desempeñar una labor de periodista

en un diario cercano a la oposición. Al ejercer esta actividad denunció las irregularidades detectadas en todos los ámbitos: los excesos en las actuaciones policiales, la corrupción en las aduanas y la intervención del poder en los medios de comunicación. Además, las tareas de investigación del periódico condujeron al descubrimiento de la evasión de capitales del presidente de la República y, al dar a conocer las pruebas concretas de estos hechos y publicar la noticia, se generó una persecución en contra de los periodistas que culminó con varios asesinatos.

La situación descrita no es un caso aislado, sino que responde a una situación perfectamente documentada frente a la que no se puede alegar una presunción de falsedad generalizada. Por un lado, el Gobierno duda de los hechos alegados cuando no están acompañados de las pruebas correspondientes, sin considerar el peligro y la dificultad que supone que un refugiado pueda llevar consigo esa documentación, y, por otro, descalifica las pruebas presentadas como insuficientes o "defectuosas". Este círculo vicioso genera una gran inseguridad jurídica y fomenta la aparición de fenómenos reales de falsificación ante la angustia y el desconcierto de este tipo de actuaciones administrativas.

CUADRO 10

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR CIUDADANOS DE COSTA DE MARFIL



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Lo anterior se aplica aún más con los diferentes estatutos de protección complementaria, en especial el de desplazado de guerra, en el que lo importante para su reconocimiento es el dato objetivo de la nacionalidad de los solicitantes, en un país como Costa de Marfil que desde finales de 2002 padece una guerra civil cruenta y en el que el proceso de paz auspiciado por la comunidad internacional ha tropezado con numerosos obstáculos.

Según fuentes del ACNUR, a pesar de los progresos obtenidos en materia de construcción de la paz y en el restablecimiento de la seguridad en la mayor parte del territorio, la situación continúa siendo inestable, tal y como constata también un informe del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que expresa su preocupación por los sucesos acaecidos a finales de 2003 y subraya la necesidad de un progreso rápido en la aplicación del Acuerdo Linas-Marcoussis.

Si bien es cierto que se han producido algunos acontecimientos positivos, tales como la reapertura de la frontera con Burkina Faso y la reanudación del tráfico ferroviario entre ambos países o como que todos los miembros del Gobierno de Reconciliación Nacional ya han sido nombrados, el Consejo de Seguridad continúa manifestando su preocupación respecto a la situación humanitaria del país.

## B) LIBERIA

Una situación y valoración similar aparece en el documento del ACNUR *Recomendaciones para el tratamiento de los solicitantes de asilo liberianos*, aprobado en julio de 2003, que relata que los combates que empezaron como incursiones de Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia (LURD) en la parte occidental a principios de 1999 se han extendido a todas las partes del país, especialmente tras la aparición de un segundo grupo rebelde en febrero de 2003. Este último grupo, el Movimiento por la Democracia en Liberia (MODEL), ha abierto un nuevo frente contra las fuerzas gubernamentales en el este y sureste y, como resultado de ello, de un total de quince distritos, sólo tres están bajo control del Gobierno.

Los enfrentamientos han provocado el desplazamiento de un número significativo de población hacia la capital, Monrovia. En marzo de 2003 el conflicto armado interno, caracterizado por graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, llegó incluso hasta Monrovia, por lo que en junio tuvieron que ser evacuados el personal internacional, las misiones diplomáticas y las organizaciones no gubernamentales.

Según el ACNUR, a consecuencia de ello la situación se agravó aún más porque, incluso cuando el acceso era ya muy reducido, las organizaciones humanitarias no pudieron prestar ayuda de emergencia a la población más vulnerable. El Gobierno, así como las fuerzas rebeldes que controlan la mayor parte del país, carecen de la capacidad necesaria para responder a las necesidades de la población bajo su control y tanto el respeto a los derechos de los civiles como su protección son muy limitados.

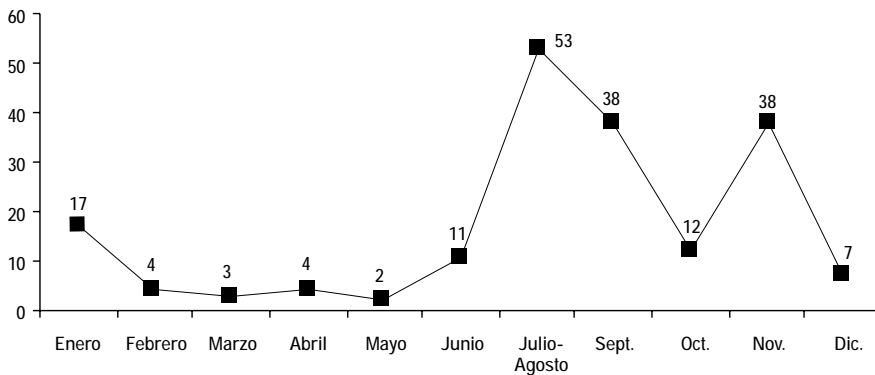


Por ejemplo, en abril del año pasado los campamentos de desplazados internos situados 15 millas al oeste de Monrovia fueron atacados y el aprovisionamiento de ayuda de emergencia, robado. Fuera de la capital, un número aún mayor de civiles y de desplazados internos no tenían acceso a los servicios sociales y económicos más esenciales, ni a cualquier tipo de ayuda de emergencia. Asimismo, hay numerosos informes que documentan las flagrantes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales, torturas, violencia sexual y abusos, desapariciones y detenciones arbitrarias bajo condiciones extremadamente crueles.

En consecuencia, para los liberianos solicitantes de asilo que se encontrasen fuera de África, el ACNUR recomendó que se realizara una cuidadosa valoración al objeto de determinar sus necesidades de protección internacional. Dadas las continuas violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como la utilización de civiles como blanco por parte de todos los actores del conflicto (tanto por razones étnicas como por motivos políticos), muchos liberianos podrían de hecho ser reconocidos como refugiados. Por último, el ACNUR recomendó que aquellos que no lo sean merecen obtener formas complementarias de protección.

GRÁFICO 11

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR CIUDADANOS DE LIBERIA



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Estas recomendaciones han sido incumplidas por el Gobierno español, que ha rechazado la inmensa mayoría de los casos por las supuestas dudas sobre la identidad de los solicitantes. En este sentido, ante situaciones de analfabetismo crónico y dificultad en la circulación en su propio país, es notoriamente insuficiente la aplicación de cuestionarios de nacionalidad con preguntas capciosas o que pueden inducir a error.

## C) IRAK

Sin duda la situación más grave vivida a lo largo de 2003 fue la invasión y posterior ocupación de Irak por una coalición de países encabezada por Estados Unidos, al margen de la legalidad internacional. Conviene recordar que en febrero de 2003, pocas semanas antes de que Estados Unidos y sus aliados (entre ellos el Gobierno español) iniciaran la guerra, CEAR denunció ante la opinión pública que, según los datos oficiales, entre 1997 y 2002 el Gobierno denegó el asilo al 99 por ciento de los ciudadanos irakuíes que lo solicitaron. Durante 2003 en nuestro país el número de solicitudes presentadas fue de 134 y la OAR admitió a trámite 122 peticiones de asilo de ciudadanos irakuíes e inadmitió 26.

En cambio, el ACNUR ha lanzado sucesivos llamamientos de protección internacional para los solicitantes de asilo irakuíes, que recomendaban tanto la suspensión "temporal" de los procedimientos de asilo, como la concesión de alguna forma de protección temporal, cuando esta medida fuera necesaria y apropiada, a los irakuíes que fueran llegando y a los que ya hubieran formalizado sus solicitudes de asilo. Según este organismo, la situación que predomina en Irak se caracteriza por graves problemas de seguridad, la ausencia de ley y orden público en muchas partes del país, el abastecimiento irregular de los servicios básicos, la continua dependencia de gran parte de la población de la ayuda alimenticia y de otras asistencias para sobrevivir y la escasez de alojamientos.

Por todo ello, al cierre de este Informe, no estaba promoviendo el retorno voluntario de los refugiados irakuíes y recalcó que la comunidad internacional debería ser consciente de que el deterioro continuo en la seguridad física y material aún podía provocar desplazamientos forzados de población irakuí. No obstante, si los gobiernos desearan reanudar los procedimientos de asilo, el ACNUR, aunque no les animó a tomar esta decisión, les pidió que tuvieran en cuenta la posibilidad de que se estuviera produciendo una persecución por agentes no estatales, provocada sobre todo por la falta de protección nacional efectiva en este país.

Constatamos la distancia entre la valoración del régimen irakuí por las autoridades españolas, argumento reiterado para justificar su alineamiento con la posición belicista de Washington, y la práctica de los organismos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de asilo. A modo de ejemplo, podemos describir la situación de un antiguo militar irakuí que después de las revueltas provocadas por la derrota del ejército al que pertenecía en la invasión de Kuwait en 1991 se negó a participar en la represión de la población civil en el sur de su país. A consecuencia de esta actitud y la posterior oleada represiva de la dictadura de Sadam Hussein fue detenido y torturado con extrema crueldad.

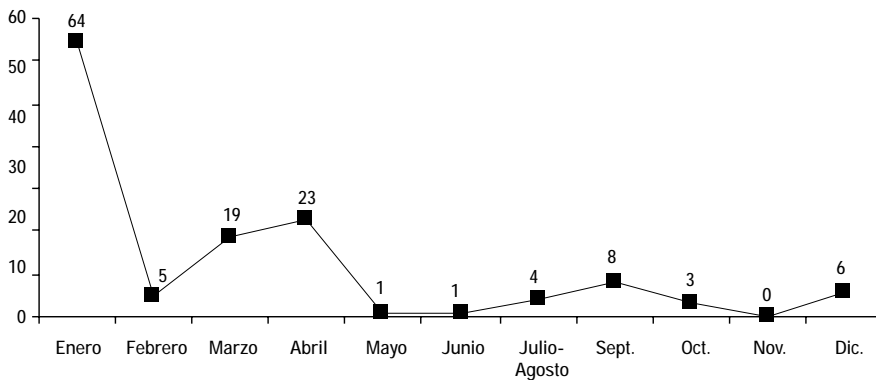
Una vez indultado y tras regresar a la vida civil, en el marco de los procesos de movilización previos a la invasión estadounidense de 2003 se negó a reingresar en el ejército, por lo que salió del país en busca de protección internacional, en un arriesgado periplo hasta hallar una difícil acogida en nuestro país, donde solicitó asilo. Su petición fue admitida a trámite y está pendiente de la resolución sobre la concesión del estatuto.

En abril de 2003 CEAR presentó a todos los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley sobre acogida temporal y ayuda urgente a la población irakuí refugiada y desplazada por la guerra, para promover el cumplimiento de la normativa europea sobre acogida temporal en casos de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento.

En aquella iniciativa, que no prosperó porque fue rechazada por el Partido Popular, CEAR instó al Gobierno a poner en marcha un programa de evacuación y traslado a los países de la UE de los refugiados irakuíes ocasionados por el conflicto bélico, así como la puesta en marcha de un programa de protección temporal dirigido a ciudadanos irakuíes que en dicho momento se encontraran ya en territorio español, con independencia de su situación administrativa.

GRÁFICO 12

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR CIUDADANOS DE IRAK



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CEAR insistió en la aplicación urgente de protección a los ciudadanos irakuíes que se encontraban de forma irregular en Ceuta y Melilla. El traslado de los irakuíes a Madrid se produjo, si bien tuvieron dificultades en los trámites de su documentación: el grupo de ocho irakuíes residentes en el CETI de Melilla viajó el 3 de julio de 2003 y ubicados en pisos de acogida y del CETI de Ceuta llegaron once.

El grupo procedente de Ceuta llegó con una resolución de la Delegación del Gobierno que les concedía un permiso de residencia provisional por circunstancias excepcionales con validez de tres meses, si bien carecían de la correspondiente tarjeta de residencia, por lo que se iniciaron los trámites para su obtención. Como documento identificativo poseían una cédula de inscripción emitida por la Dirección General de la Policía.

Como en el momento de renovar los permisos de residencia sólo se otorgaron por tres meses, la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación se negó en rotundo, si bien finalmente y por la intervención de CEAR, accedió a renovar tan sólo por el mismo periodo, lo que suponía una traba administrativa añadida pues impedía tramitar la correspondiente autorización laboral, con lo que su proceso de independencia económica se hacía casi imposible. Finalmente, CEAR ha logrado que se les conceda la renovación de sus permisos por un año tal y como se dispone reglamentariamente y esperaban la resolución de las autorizaciones de trabajo correspondientes.

Por su parte, los ciudadanos irakuíes procedentes de Melilla llegaron a Madrid documentados con sendas cédulas de inscripción<sup>8</sup> y con una resolución del Ministerio del Interior que les autorizaba la permanencia en España, por lo que debieron tramitar por tanto el correspondiente permiso de residencia por circunstancias excepcionales. Esto produjo que su acogida se extendiera hasta enero de 2004, cuando tuvieron que abandonar los pisos, pues finalizaban los fondos del programa en que estaban incluidos, sin poder iniciar actividad laboral alguna por un fallo administrativo en la notificación de las mismas, pues según la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se resolvieron de manera positiva en diciembre de 2003.

## 5.5. LA REVISIÓN JUDICIAL DE LOS CASOS DE ASILO

El análisis de los datos contenidos en los Boletines Estadísticos de Asilo del Ministerio del Interior muestra un ligero aunque significativo aumento de las sentencias estimatorias de recursos contra las resoluciones que deniegan el derecho de asilo. Según los datos de 2002<sup>9</sup>, de las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo se recibieron en la OAR un conjunto de sentencias que afectaron a 248 personas, de las que un número indeterminado de las mismas, que afectaron a 213 personas, fueron desestimatorias (el 85,88 por ciento del total), frente a sólo un número indeterminado de las mismas, que afectaron a 17 personas, que fueron estimatorias de asilo (6,85 por ciento)

y un número indeterminado de las mismas, que incumbieron a 18 personas, que fueron estimatorias parciales (7,25 por ciento)<sup>10</sup>.

## CUADRO 8

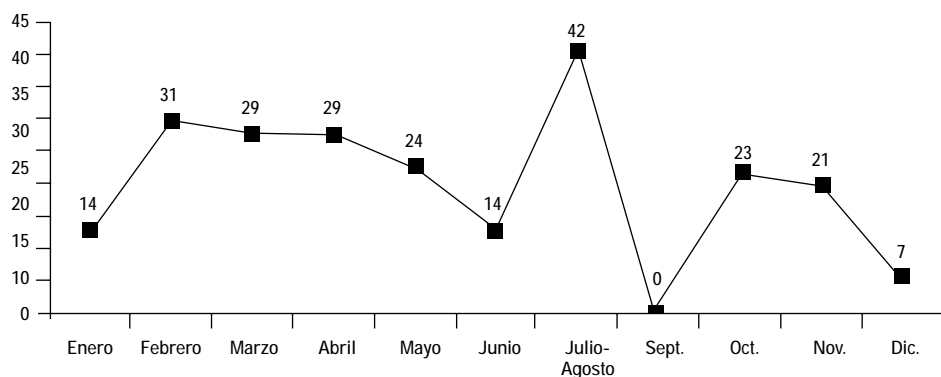
## SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2002 Y 2003

	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	TOTAL
2002	17	18	213	248
2003	24	16	234	274

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

## GRÁFICO 13

## SENTENCIAS DESESTIMATORIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2003



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Según los datos de 2003, se recibieron en la OAR un conjunto de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo que afectaron a 274 personas, de las que un número indeterminado de ellas, que se referían a 234 personas (85,40 por ciento), fueron desestimatorias, frente a sólo un número indeterminado de las mismas, que afectaron a 24 personas (8,76 por ciento), que concedieron el estatuto de refugiado; un número indeterminado de ellas, que afectaron a 16 personas (5,84 por ciento), otorgaron la protección del artículo 17.2 de la Ley de Asilo. Por otra parte, un número indeterminado, que afectaron a 10 personas, fueron archivadas y en una sentencia la Audiencia Nacional señaló que el expediente debía retrotraerse al momento inmediatamente posterior a la presentación de la solicitud de asilo.<sup>11</sup>

## CUADRO 9

RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS ANTE LA AUDIENCIA NACIONAL  
CONTRA RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2003

Angola	017	Eslovaquia	003
Argelia	022	Etiopía	009
Armenia	014	Guinea	005
Colombia	188	Liberia	002
Congo	004	Apátridas	003
Cuba	042	Camerún	003
Georgia	015	Ecuador	004
Nigeria	157	Costa de Marfil	001
R. D. Congo	030	Ghana	001
Rusia	045	Gambia	001
Sierra Leona	030	Guinea Ecuatorial	008
Irak	002	Lituania	002
Somalia	003	Mali	001
Ucrania	013	Otros	076
		<b>Total</b>	<b>701</b>

FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR.  
ELABORACIÓN PROPIA.

Si tenemos en cuenta las condiciones en que se plantean muchos recursos (deficiencias en la asistencia letrada, escasez de medios en la Audiencia Nacional...), es revelador que la Audiencia Nacional desautorice a la OAR, la CIAR y el Ministerio del Interior en casi un 20 por ciento de los casos; en todo caso, pierde validez el argumento empleado en demasiadas ocasiones por la Administración de que los tribunales coinciden con su interpretación y aplicación de la normativa vigente.

Podemos citar como ejemplo la sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Nacional, de fecha 31 de enero de 2003, sobre el caso de un solicitante de asilo africano que alegó su pertenencia a un movimiento que reclamaba el respeto a los derechos humanos y el esclarecimiento de las desapariciones de opositores, entre los que se incluía un familiar directo suyo. Tras la detención, tortura y posterior fallecimiento del padre, diversos hechos le llevaron a abandonar el país.

La instrucción, según refleja la sentencia, enumera un conjunto de suposiciones como excusa para denegar el asilo, como que el pasaporte presentado

estuviera anulado y la posibilidad de que ocultara que estuviera en vigor; que los certificados aportados estaban redactados por ordenador en un documento sin membrete por lo que le hacía pensar que fuera redactado expresamente para solicitar asilo... La Audiencia Nacional rechazó estos argumentos y enumeró un conjunto de elementos (situación del país de origen que no es negada por la Administración, noticia publicada en la prensa sobre la solicitud de asilo de un familiar cercano, acreditación de su nacionalidad e informe del Centro de Acogida de Refugiados) que constituyen indicios fundados de la veracidad del relato.

Esta sentencia, como otras dictadas en 2003, subraya la importancia de un desarrollo práctico del concepto de "indicios suficientes", ya que esta materia ha sido abordada en demasiadas ocasiones desde un punto de vista demasiado teórico y alejado de la realidad de los refugiados. La valoración de qué tipo de circunstancias y elementos probatorios pueden constituir indicios suficientes para la concesión del asilo en España permite una gran amplitud de posiciones, por lo que el desarrollo jurisprudencial que estamos reseñando es fundamental para la protección efectiva a los refugiados.

Por último, la sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de julio de 2003, analiza el caso de un solicitante de asilo perseguido en su país por sus opiniones políticas y condenado en rebeldía a ocho años de cárcel. Según la Audiencia, la Convención de Ginebra establece la necesidad de que todas las personas sin distinción alguna gocen de los derechos y libertades fundamentales.

La Audiencia critica que, aunque reconozca que el solicitante fue multado y expulsado de su trabajo en varias ocasiones a consecuencia de sus ideas políticas, la OAR no considere tales represalias lo suficientemente graves como para necesitar la protección que otorga la institución del asilo y establece un argumento muy importante para casos similares: "Tal criterio, sin embargo, no es compartido por la Sala, dado que la figura del asilo protege no sólo el derecho a la vida y a la integridad física, sino también el derecho a la libertad y dentro del mismo la expresión libre de las opiniones políticas, la cual se ve coartada en el caso de que la manifestación de las mismas sea objeto de sanción o causa de pérdida del puesto de trabajo. Así, existe persecución no sólo cuando la manifestación de esas ideas políticas ponga en peligro la vida o la integridad física del que las expresa, sino también cuando se coarta su libertad como en el caso de autos en que el solicitante ha sido desvinculado de diversos puestos de trabajo, sancionado con multas y citado a juicio (y quizá también condenado) por dicho motivo".

CUADRO 10

SOLICITUDES DE ASILO Y PROTECCIÓN OTORGADA EN LA UE, 2000-2002

	SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS			CONCESIONES DEL ESTATUTO			PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA			SOLICITUDES RECHAZADAS			% DE CONCESIONES DEL ESTATUTO			% DE CONCESIONES DEL EST. Y PR. COMP.		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Austria	18.284	30.135	39.354	1.002	1.152	1.073	..	..	..	4.787	3.840	4.285	17%	23%	20%	17%	23%	20%
Bélgica	42.691	26.028	22.305	1.381	1.157	1.322	750	..	..	4.826	4.080	5.083	20%	22%	21%	31%	22%	21%
Dinamarca	12.200	12.512	6.068	1.327	2.020	1.267	2.541	3.116	1.689	5.207	6.204	9.106	15%	18%	11%	43%	45%	25%
Finlandia	3.170	1.651	3.443	13	4	14	494	809	577	1.002	646	1.078	1%	0%	1%	34%	56%	35%
Francia	59.899	74.800	84.379	7.029	9.703	10.750	..	..	..	41.333	55.440	65.541	15%	15%	14%	15%	15%	14%
Alemania	117.648	118.306	91.471	11.446	22.719	6.509	1.597	3.383	1.598	61.840	55.402	78.845	15%	28%	7%	17%	32%	9%
Grecia	3.083	5.499	5.664	222	147	36	160	148	64	1.587	1.047	9.284	11%	11%	0%	19%	22%	1%
Irlanda	14.796	14.517	16.931	606	934	1.990	..	69	111	7.224	6.540	9.763	8%	12%	17%	8%	13%	18%
Italia	15.564	9.620	7.281	1.649	2.102	..	..	564	..	23.255	10.553	..	7%	16%	..	7%	20%	..
Luxemburgo	628	686	1.043	17	89	..	42	353	..	1.782	1.531	..	1%	5%	..	3%	22%	..
Holanda	43.895	32.579	18.667	1.808	888	813	7.918	7.857	7.794	14.906	16.971	51.859	7%	3%	1%	39%	34%	14%
Portugal	224	234	245	16	7	14	46	34	16	32	7	129	17%	15%	9%	66%	85%	19%
España	7.926	9.489	6.309	381	314	165	382	266	73	1.821	1.989	1.352	15%	12%	10%	30%	23%	15%
Suecia	16.303	23.515	33.016	480	307	482	8.565	6.538	6.969	12.093	16.238	28.466	2%	1%	1%	43%	30%	21%
Reino Unido	145.090	165.965	154.775	15.475	24.610	24.865	26.699	27.323	22.470	85.545	127.930	102.995	12%	14%	17%	33%	29%	31%

FUENTE: AGNUR.



## 5.6. LAS SOLICITUDES POR VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia de género es un problema que afecta a todas las mujeres del mundo, con independencia de su etnia, condición social, credo... y su origen radica en la desigualdad de poder entre hombres y mujeres. La violencia contra las mujeres ha estado hasta hace poco legitimada desde los poderes institucionales y aún hoy no está contemplada como delito en muchos países, donde permanece en la opacidad del ámbito privado. Fue en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, donde por primera vez la comunidad internacional se vio obligada a declarar y reconocer que los derechos de las mujeres son también "humanos", y proclamó que "los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales".

Si bien puede afirmarse que la condición jurídica de la mujer a escala global ha logrado cambios fundamentales, han sido los distintos movimientos liberacionistas de mujeres los que han continuado y promocionado la efectividad de los derechos y libertades fundamentales, luchando por una reformulación global de los Derechos Humanos con perspectivas de género, pues la realidad evidencia que los instrumentos internacionales invisibilizan las necesidades y demandas de las mujeres al ignorar sus especificidades.

Para definir qué entendemos por solicitudes de asilo por razón de género debemos distinguir entre los conceptos de género y sexo. Al hablar de género, nos referimos a la relación existente entre el hombre y la mujer basada en el papel que la sociedad asigna a cada uno, mientras que el sexo es una categoría biológica. La persecución por razón de género puede abarcar distintos actos o incluso intercambiarlos entre sí, mezclando formas con motivos de persecución. Actos tales como la violencia familiar, violencia sexual, mutilación genital femenina, castigo por transgresión de costumbres sociales o prácticas religiosas y homosexualidad.

Si analizamos la práctica en el caso de las solicitudes de asilo planteadas por mujeres que alegaban tratos inhumanos o degradantes, las respuestas obtenidas revelan la necesidad de replantearse la definición y el contenido del derecho de asilo desde la perspectiva de género de los solicitantes, no porque un gran número de los solicitantes sean mujeres, sino porque tales solicitudes pueden presentar rasgos específicos.

Como ejemplo, podemos mencionar el caso de una mujer de Malí que pidió asilo en Francia en 1991 por oponerse a la ablación del clítoris. Las autoridades francesas consideraron que la oposición de las mujeres a las normas prevalentes en sus países no era motivo suficiente para considerarse perseguidas por aplicarse por igual a todas las mujeres de su país. Y en 1996 el Gobierno sueco denegó el asilo a

una mujer iraní que alegó ser lesbiana, un hecho que la ley islámica (vigente en Irán) condena con castigos corporales y hasta con la pena de muerte.

En 2001, con ocasión del 50 aniversario de la Convención de Ginebra sobre los refugiados, distintos organismos de defensa de los derechos de los refugiados insistieron en la necesidad de una revisión de la Convención y la prioritaria inclusión del género entre las causas de persecución, por considerar que los actuales instrumentos internacionales de protección de los refugiados y, en particular la Convención, son inadecuados para el tratamiento de las solicitudes de asilo en que existe este componente.

Asimismo, se ha puesto de manifiesto la obligación de que los Estados garanticen que la protección sea sensible al género y que para ello incluyan en sus ordenamientos la "persecución por razón de género". En el campo del derecho comparado, Canadá, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Holanda o Suecia han introducido en su legislación de asilo una categoría específica de persecución "por razón de sexo o homosexualidad".

Para abordar cuáles son las manifestaciones de la persecución relacionadas con el sexo de los solicitantes, nos remitimos a las cuatro categorías establecidas por la División de Protección Internacional del ACNUR con motivo del Simposio sobre persecución por razón de sexo realizado en 1996:

- Violencia sexual-violencia doméstica más ausencia de protección por parte de las autoridades.
- Tránsito de leyes o normas sociales que restringen la libertad de las mujeres (matrimonio forzoso).
- Casos en que la ley o práctica por su gravedad se equipara a la tortura o tratos inhumanos degradantes y es consentida o no perseguida por las autoridades. Mutilaciones sexuales.
- Supuestos en que la norma en sí no supone una persecución, pero sí determinadas aplicaciones discriminatorias realizadas con relación a alguna de las causas previstas en la Convención. Por ejemplo, los métodos de esterilización aplicados a disidentes políticos.

Es cierto que muchas de las mujeres que solicitan asilo huyen de sus países por las mismas razones que los hombres (una disidente política o religiosa es perseguida por su condición de disidente, no de mujer), pero en ocasiones la persecución incluye caracteres que les afectan sólo a ellas. Por ello, la exigencia esencial de la Convención de analizar de forma individual cada solicitud de asilo debería tener presente este aspecto. Hasta ahora, no obstante, todas las solicitudes en que existan

elementos relacionados con la violencia de género deben ser reconducidas a una de estas causas de persecución, en particular “las opiniones políticas” y la “pertenencia a determinado grupo social”.

Por ejemplo, una mujer que reivindique un papel igualitario en sociedades profundamente discriminatorias es inaceptable para un régimen que hace de la sumisión de la mujer un elemento esencial de la estructura del poder social y político. Es necesaria, por tanto, una interpretación de la Convención que permita considerar persecución política la sufrida por una mujer que se niegue a las prácticas de mutilación sexual o matrimonio forzado.

Sin embargo, no toda violencia contra las mujeres es una opresión política, por lo que con frecuencia las solicitudes de asilo con tales características se han incluido dentro del supuesto de “pertenencia a un grupo social determinado”. Es importante señalar que el concepto de “grupo social determinado” debe aplicarse a sectores que existan con anterioridad y con independencia de la persecución. Las características propias de ser mujer o mujer casada pueden crear un determinado grupo social siempre que exista alguna relación entre el daño persecutorio y las cualidades que definen el grupo. Así, las mujeres con una conducta contraria a las costumbres sociales o culturales pueden constituir un grupo social determinado pues se forma a partir de actitudes y sistemas de valores compartidos.

Para proteger a las refugiadas es importante abstenerse de estudiar las solicitudes según los parámetros más tradicionales y conocidos que se aplican a la situación de los hombres y es necesario que se reconozca que algunas solicitudes relacionadas sólo con el género deben ser consideradas en el ámbito de la Convención de Ginebra.

La gran mayoría de mujeres víctimas de violencia doméstica de otros países llegan a España como inmigrantes económicas con escasas posibilidades de regularizar su situación administrativa y sin ningún acceso a los sistemas de protección social. En realidad, inician su proceso migratorio para escapar de una situación de malos tratos invisibilizada por la permisividad de las instituciones jurídicas y sociales.

En el caso de las solicitantes de asilo o refugiadas, el proceso es diferente. Suelen venir con su marido o familia, generalmente porque él es perseguido en su país. Una vez aquí, en los centros de acogida o a través de la consulta psicológica, se puede detectar una situación de malos tratos, que tiene poca solución ya que todas las ayudas, tanto legales como sociales, están ligadas a la condición de solicitante de asilo o refugiado de su esposo. Así, estas mujeres se encuentran con que han debido salir de su país por los problemas de ellos y con que la separación supondría la pérdida de toda protección.

Las solicitantes o asiladas se encuentran en un país nuevo y tienen que afrontar todo el proceso de supervivencia y adaptación (aprendizaje del idioma, conocimiento

de los recursos, adquisición de habilidades...), por lo que los problemas de malos tratos a veces aparecen después de varios años de su llegada.

Las mujeres que piden asilo por violencia de género son la excepción en la actualidad. Durante 2003 CEAR consiguió la admisión a trámite de la solicitud de una mujer iraní de 37 años que vivía desamparada por las leyes de su país, que no contemplan los malos tratos como delito. En concreto, fue obligada a casarse con un hombre que tras raptarla exigió su "derecho" al matrimonio. En aquel momento este hombre ya era un consumidor habitual de opio y conocido por sus comportamientos antisociales en toda la zona.

Antes de conocerlo, ella acudía a la escuela y disfrutaba de una vida familiar tranquila, en la que las presiones de algunas tradiciones de su país eran poco intensas. Pero, a partir del matrimonio, su vida cambió de manera radical y durante más de quince años sufrió las agresiones psicológicas y físicas de su marido, llegando a vivir durante periodos prolongados en una habitación. La separó de sus hijos en varias ocasiones, sin mayor motivo que el cariño que éstos le demostraban, y acabó viviendo en un continuo estado de alerta, pendiente de cuando, de madrugada y con frecuencia tras varios días de ausencia, su marido llegaba a casa. Eso significaba, siempre, golpes y violaciones.

Dicha situación terminó cuando su hermano, residente en nuestro país, viajó a Irán y, durante un periodo de encarcelamiento del marido por sus actividades delictivas, la trajo a España. A su llegada esta mujer mantenía un estado continuo de alerta ya que temía ver a su marido tras cualquier esquina. Las secuelas físicas eran notables (era incapaz de relajarse y la tensión de sus músculos le generaba continuas lesiones) y las psicológicas, aún mayores. Baste decir que al lavarse la cabeza sufría ataques de ansiedad que le impedían continuar. Estas crisis estaban originadas porque hasta la más leve tensión en el pelo le recordaban cómo su marido la cogía por el cabello al maltratarla.

Si no hubiera sido por la acogida de la familia de su hermano en España y por cómo fueron capaces de comprender sus necesidades, con la ayuda del servicio de atención psicológica de CEAR, no habría conseguido siquiera la relativamente normalizada tranquilidad con que está afrontado el proceso de concesión del asilo y su integración en España.

## NOTAS

1. Su última reedición se realizó en Ginebra en enero de 1992.
2. Durante 2003 se aprobaron las siguientes directrices, que pueden consultarse en la web del ACNUR (<http://www.unhcr.ch>):

- Directrices sobre cesación del estatuto de refugiado (artículo 1c) 5-6 de la Convención de 1951) aprobadas el 10 de febrero.
  - Directrices sobre alternativa de huida interna (artículo 1a) 2 de la Convención de 1951) aprobadas el 23 de julio.
  - Directrices sobre aplicación de las cláusulas de exclusión (artículo 1f) de la Convención de 1951) aprobadas el 4 de septiembre.
3. El artículo 31.3 del Reglamento de Asilo señala: "Cuando por interés público o por razones humanitarias que se vinculen a la aplicación de instrumentos internacionales que determinen la no-devolución o que, sin constituir ninguno de los supuestos de aplicación de la Convención de Ginebra de 1951, sobre reconocimiento del estatuto de Refugiado, exista cierta vinculación con los motivos en ella recogidos, se justifique la autorización de permanencia en España del solicitante, la denegación de asilo irá acompañada de un acuerdo en este sentido, conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 5/1984, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de refugiado. La resolución denegatoria deberá especificar el estatuto que se acuerde otorgar conforme a la normativa vigente de extranjería, que será propuesto por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio al Ministro del Interior".
  4. "El Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, podrá autorizar la permanencia en España conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, siempre que se aprecien motivos serios y fundados para determinar que el retorno al país de origen supondría un riesgo real para la vida o la integridad física del interesado. La justificación, régimen jurídico de la situación de permanencia y duración de la misma se recogerá en la resolución denegatoria".
  5. Según la Ley de Asilo, esta propuesta puede ser impugnada por el ministro del Interior, en cuyo caso la decisión definitiva recaerá en el Consejo de Ministros, aunque este supuesto no se ha dado nunca.
  6. Contra resoluciones de inadmisión a trámite de solicitudes de asilo y refugio en España.
  7. El artículo 8 de la Ley de Asilo dice: "Para que se resuelva favorablemente la solicitud de asilo bastará que aparezcan indicios suficientes, según la naturaleza de cada caso, para deducir que el solicitante cumple los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de esta ley". Artículo 9.1 del Reglamento de Asilo: "El solicitante deberá acreditar su identidad y proporcionar un relato verosímil de la persecución sufrida, mediante la prueba pertinente o indicios suficientes de las circunstancias que justificaran el otorgamiento de asilo. Con fundamento en el relato del solicitante, la Administración investigará las circunstancias objetivas alegadas y valorará su trascendencia a los efectos del asilo".  
Por su parte, el Tribunal Supremo mantiene en jurisprudencia constante que "basta una prueba indiciaria que *prima facie* acredite que quien solicite la condición de refugiado está o puede ser perseguido en razón de sus ideas, opiniones o creencias"; puede consultarse en este sentido la Sentencia de 6 de mayo de 1992 y su desarrollo más reciente en la Sentencia 3 de abril de 2002.  
También el *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado* del ACNUR, Ginebra, 1988, página 53, se refiere a esta necesidad: "Es un principio general del derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario. Ahora bien, es frecuente que el solicitante no pueda aportar, en apoyo de sus declaraciones, pruebas documentales o de otra clase, y los casos en que pueda presentar pruebas de todas sus afirmaciones serán la excepción más que la regla. [...] Por consiguiente, aun cuando, en principio, la carga de la prueba incumbe al solicitante, el deber de averiguar y evaluar todos los hechos pertinentes corresponde a la vez al solicitante y al examinador. Es más, en algunos casos el examinador habrá de recurrir a todos los medios que tenga a su disposición para conseguir las pruebas necesarias en apoyo de la solicitud. Sin embargo, puede ser que ni siquiera esa investigación independiente tenga siempre éxito y que haya además declaraciones que no sea posible probar. En esos casos, si el relato del solicitante parece verídico deberá concedérsele, a menos que existan razones de peso para no hacerlo, el beneficio de la duda. Así pues, el requisito de la prueba no debería aplicarse demasiado estrictamente, en vista de las dificultades con que se tropieza para la obtención de elementos probatorios y que son propias de la situación especial en que se encuentra la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado".
  8. La cédula de inscripción es el documento de identidad otorgado por España a las personas que carecen de pasaporte y no pueden obtener el de su país.
  9. Debemos recordar que estos datos hacen referencia a las sentencias recibidas en la OAR en 2002, por lo que habrá más sentencias de este año que fueron contabilizadas en 2003 y se contarán otras dictadas en los últimos meses de 2001.
  10. A éstas habría que sumar un número indeterminado de sentencias que afectaron a 5 personas que estimaron el recurso contra la resolución por la que se inadmite a trámite una solicitud de asilo y la Audiencia Nacional concede directamente la permanencia en España en virtud del artículo 17.2 de la Ley de Asilo.
  11. A éstas habría que añadir un número indeterminado de sentencias que afectaron a 12 personas que estimaron el recurso contra la resolución por la que se inadmite a trámite una solicitud de asilo y la Audiencia Nacional concede directamente la permanencia en España en virtud del artículo 17.2 de la Ley de Asilo.



Las personas que obtienen el estatuto de refugiado tienen acceso no sólo a los mismos servicios sociales que los ciudadanos españoles, sino también a los programas de atención específicos para ellas que gestiona el Imserso. En este capítulo examinamos una parte de la integración social de los refugiados en España, ya que dejamos para el octavo el análisis en profundidad de su inserción laboral.

Un aspecto central es el alquiler de una vivienda y, sin embargo, los problemas que ya tienen los ciudadanos españoles para lograrlo se multiplican en el caso de los refugiados, ya que en muchas ocasiones sufren actitudes xenófobas. A las discriminaciones y el racismo que padecen le dedicamos precisamente el tercer epígrafe de este capítulo.

Otro elemento esencial es el complicado reencuentro de los refugiados con sus familiares que quedaron en su país de origen. En este punto, debemos decir que la actuación del Gobierno conculca en numerosas ocasiones el derecho a la extensión familiar del estatuto de refugiado con unas actuaciones administrativas caracterizadas por una absoluta discrecionalidad.

La integración de los refugiados en España proyecta muchas luces, pero también excesivas sombras.

## 6.1. LOS RECURSOS PARA LA INTEGRACIÓN

El colectivo de refugiados, como residentes legales, puede acceder a la cobertura social facilitada por el Estado de Bienestar, que garantiza unos derechos reconocidos a todos los ciudadanos: la educación, la sanidad, la protección laboral, así como la cobertura de las necesidades básicas. Aunque los refugiados tienen garantizado el acceso a estos recursos en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, en la práctica surgen algunos problemas.

En materia sanitaria, por ejemplo, no disfrutan de la cobertura farmacéutica, que tiene como requisito la antigüedad de residencia. Además, a menudo se producen dificultades debido al desconocimiento del idioma y la falta de recursos de las organizaciones para realizar acompañamientos y traducciones en las visitas médicas.

Asimismo, si bien el acceso a la educación y al sistema público de becas y ayudas se rige por los mismos criterios que para los ciudadanos españoles, en cambio, los refugiados tienen dificultades concretas en la convalidación y la homologación de títulos y en la percepción de becas para la continuación de los estudios ya iniciados en su país. Por otra parte, la integración de los menores refugiados en las escuelas es deficiente, tal y como hemos analizado en el capítulo 4.

En el ámbito laboral, destacan las demoras en la obtención de las autorizaciones de trabajo que sufren aquellas personas que sólo gozan de protección complementaria o del estatuto de desplazado. También existen otros aspectos, además de los legales, que, tal y como analizaremos en el capítulo 7, dificultan la inserción laboral: el insuficiente conocimiento del castellano, la carencia de habilidades sociales básicas, la inadecuación entre el perfil profesional del candidato y el puesto, las demoras en la homologación de los títulos académicos, la escasa información en materia sociolaboral, el desconocimiento de la cultura laboral española...

En la obtención de una vivienda existen problemas tan graves que le dedicamos el siguiente epígrafe.

El acceso de los refugiados a los servicios y las prestaciones sociales generales no plantea mayores problemas, pero es necesario precisar que éstos ignoran las necesidades específicas de este colectivo. Además, hay que señalar que, tal y como está establecido el acceso a los servicios sociales (según la zona de residencia), los refugiados suelen residir en las zonas más desfavorecidas de las ciudades, donde los recursos sociales son más precarios, entre otras cosas, porque existe una mayor población beneficiaria.

En cuanto a las pensiones no contributivas o de invalidez, la mayoría de los refugiados incumple los requisitos, como el plazo mínimo de estancia en el país o la comunidad autónoma o la nacionalidad.



En general, podemos afirmar que existe cierta tendencia por parte de los refugiados a recurrir en primer término a los servicios sociales especializados, no sólo por la agilidad, la flexibilidad y la rapidez de respuesta, sino por que representa un importante elemento de identificación al encontrar un espacio donde existe un conocimiento profundo de la realidad social global y, en particular, del ámbito de los refugiados.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene a su cargo la atención de las obligaciones estatales en las áreas del bienestar social, entre ellas los programas de protección social destinados a los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados, atribuidos al Imserso. Para atender estas necesidades, el Imserso suscribe un convenio anual con tres organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, para la gestión de determinados programas cuya finalidad es contribuir al proceso de integración de los refugiados en nuestro país, con información y ayudas para el acceso a la vivienda y el empleo.

A través del convenio anual que suscribe con el Imserso, CEAR gestiona determinadas prestaciones dirigidas a promover la inserción sociolaboral de los refugiados: facilitación de alojamiento estable, manutención y necesidades básicas, empleo autónomo, formación educativa y profesional, ayudas de emergencia y ayudas para grupos vulnerables con graves dificultades para encontrar empleo (mayores de 55 años, mujeres solas con cargas familiares, familias numerosas, enfermos graves...).

Sin embargo, en muchas ocasiones las prestaciones económicas contenidas en estos programas resultan insuficientes y los requisitos de acceso poco flexibles si consideramos que los refugiados suelen carecer de redes formales de apoyo, desconocen en muchos casos la lengua y cultura españolas, tienen enormes dificultades para alquilar una vivienda y lograr trabajos acordes con su cualificación y experiencia profesionales...

A lo largo de 2003 la principal dificultad para el acceso a las prestaciones sociales de carácter económico radicó en los baremos establecidos por el propio convenio en cuanto a la carencia o no de recursos económicos suficientes. El convenio consideró que el posible beneficiario poseía recursos económicos suficientes cuando sus ingresos eran superiores al salario mínimo interprofesional (451,20 euros) si se trataba de familias y a las pensiones no contributivas (268,77 euros) en el caso de personas solas.

Pero estas cuantías resultan muy inferiores a las que permitirían a una persona sola o a una familia cubrir sus necesidades básicas de alojamiento y manutención, si tenemos en cuenta sobre todo los precios de los alquileres de las viviendas y la inestabilidad laboral, que aún en mayor medida sufren los refugiados. Durante

2003 CEAR encontró dificultades para incluir en programas como el de alojamiento estable a aquellas familias o personas solas que, aun contando con recursos del todo insuficientes para hacer frente a esta necesidad y mostrar un perfil social de gran vulnerabilidad, al superar los ingresos mínimos de referencia vieron desestimadas sus solicitudes de alojamiento estable.

Por ello, CEAR cree necesaria una revisión al alza de este umbral económico sobre todo para el programa de alojamiento estable, que considere el importante desembolso económico que exige el acceso a una vivienda digna. Es el caso de familias que, aunque cuentan con recursos económicos de unos 600 euros, ven reducidos sus ingresos para cubrir las necesidades básicas de manutención a cuantías que en ningún caso permiten hacer frente a estas necesidades mínimas, aún más si consideramos que se trata de solicitantes con menores a su cargo.

Por otra parte, es un avance que el convenio de CEAR con el Imserso permita el pago del coste total de las matrículas en guarderías ya sean de carácter público o privado, puesto que así se posibilita la inserción laboral de ambos cónyuges.

Respecto al acceso a estas prestaciones de carácter económico, destaca también la oposición de la subdirectora general de Asilo del Ministerio del Interior a atender las peticiones de CEAR para obtener la certificación de la CIAR sobre determinadas solicitudes de asilo con la finalidad de incluir a los interesados en los Programas de Integración y Formación del Convenio Programa Imserso-CEAR, por considerar que éstas suponen una carga administrativa "inútil".

Estas solicitudes son excepcionales (durante 2003 no excedieron de 15) y se presentan para aquellas familias que en breve deben abandonar los centros de acogida por haber agotado el plazo de estancia y necesitan un apoyo económico para afrontar los gastos iniciales que representa el alquiler de una vivienda. En cualquier caso, esto supone un grave perjuicio para los solicitantes de asilo que no podrán ser incluidos en los programas del Convenio Imserso-CEAR en tanto que no reciban la notificación de la concesión del estatuto.

Por último, debemos reseñar las dificultades en el heterogéneo grupo de personas que tienen reconocida su permanencia en España según el artículo 31.3 del Reglamento de Asilo y como tales pueden acceder a los programas sociales contenidos en el citado convenio anual entre CEAR y el Imserso. Por un lado, además de las dificultades generales de integración compartidas con los refugiados, detectamos un problema específico derivado de su "vulnerabilidad administrativa". Esta vulnerabilidad se constata en un gran número de casos y obedece a la existencia de amplios periodos de desprotección administrativa a lo largo del año, mientras renuevan el permiso de residencia y solicitan autorización de trabajo, debido al

gran retraso de la Administración para realizar estos trámites, que a menudo causa a las personas que tienen este estatuto dificultades para lograr o mantener un empleo.

Todo esto supone una gran dificultad para su integración social y laboral y las aboca a tomar alternativas tan drásticas como solicitar de manera voluntaria el paso al Régimen General de Extranjería o incluso plantearse la posibilidad del retorno a su país. Sin embargo, y respecto a estas situaciones, en 2003 el Convenio autorizó de manera expresa incluir a este colectivo en el programa de ayudas para personas con dificultades de acceso al empleo.

En cualquier caso, y pese a que la protección social de los refugiados corresponde al Imserso, en algunas comunidades la administración autonómica y en menor medida la local atienden estas necesidades mediante la provisión de fondos a distintas organizaciones. Estos recursos económicos sirven tanto como complemento a los recogidos en el convenio anual, que son insuficientes, como a los que son inexistentes pero necesarios, sobre todo para aquellos grupos de especial vulnerabilidad o que por una serie de circunstancias, generalmente jurídicas, no pueden acceder a los recursos.

## 6.2. LAS DIFICULTADES PARA LOGRAR UNA VIVIENDA

Junto con el empleo, la vivienda es una de las principales preocupaciones de los refugiados en su proceso de integración. La mayor parte de la población satisface esta necesidad, con independencia de su origen y circunstancias, a través del mercado de la vivienda, que se basa en la oferta y la demanda a la hora de fijar precios y condiciones. La intervención pública es escasa, aunque existen diferencias significativas entre las comunidades autónomas en el volumen de vivienda protegida que sale al mercado.

Otra característica del mercado residencial es la escasez de viviendas destinadas al alquiler<sup>1</sup> y por ello la demanda de determinados colectivos, entre ellos la mayoría de los refugiados, supera con amplitud a la oferta, de ahí que en 2003 el precio de la vivienda en propiedad aumentó un 17 por ciento y el de la vivienda en alquiler, un 4,3 por ciento<sup>2</sup>. Esta escalada de precios se mantendrá durante los próximos años, entre otros factores porque la demanda de la población inmigrante tiende al alza.

Muchos refugiados no pueden acceder a una vivienda en las condiciones que impone el mercado por falta de recursos económicos o de estabilidad en los ingresos<sup>3</sup>. Por ejemplo, una pareja de solicitantes de asilo procedente de Colombia

poseía ingresos suficientes para asumir una renta de 500 euros, pero no logró encontrar pisos de alquiler por ese precio en la Comunidad de Madrid durante 2003.

Incluso cuando el refugiado tiene ingresos suficientes para acceder a una vivienda a precios de mercado, el problema en la precariedad laboral le impide justificar sus ingresos ante el propietario. Por ejemplo, una familia haitiana de cuatro miembros disponía de los ingresos generados por el trabajo del padre en el sector de la construcción, pero la duración indeterminada del contrato laboral les impidió acceder a un contrato de arrendamiento, por lo que se vieron forzados a vivir hacinados en una habitación alquilada por 300 euros mensuales.

Estas situaciones propician que las condiciones que impone el propietario al inquilino sean cada vez más difíciles de cumplir, ya que en la mayoría de las ofertas de vivienda en alquiler se exige nómina y aval<sup>4</sup>. Así, una joven refugiada colombiana logró alquilar un estudio de 25 metros cuadrados, con su renta de 430 euros mensuales, porque consiguió que el padre de su pareja firmara como avalista, ya que la propietaria le exigía el aval de una persona propietaria de un piso que garantizara el pago de la renta.

En otras ocasiones los propietarios imponen condiciones abusivas como la exigencia de contratos laborales de duración similar al contrato de alquiler o fianzas de varios meses: una refugiada rusa que alquiló un piso con tres habitaciones por 571 euros debió firmar un contrato de arrendamiento donde figuraba una cláusula por la que debía pagar, además de una fianza por igual cantidad, 2.000 euros en concepto de depósito para "cubrir daños" en el piso.

También es frecuente que tengan que pagar a intermediarios o que les cobren por persona, en lugar de fijar el precio según las características de la vivienda, a pesar de que los refugiados suelen evitar vivir con desconocidos, o que les alquilen infraviviendas o garajes.

Muchas de las viviendas en régimen de alquiler forman parte de bolsas de agencias inmobiliarias que cobran por su gestión el equivalente a un mes de renta. El principal problema sigue siendo la justificación de ingresos y que los propietarios rechazan a los posibles inquilinos extracomunitarios que disponen de escasos recursos económicos. Con frecuencia se producen abusos por parte de las agencias inmobiliarias: una familia colombiana de tres miembros intentó alquilar una vivienda a través de una agencia, que le exigió el pago por adelantado de 150 euros a cambio de facilitarle contactos con propietarios; pero después de dejar sus datos en la agencia, la familia recibió una lista de ofertas extraídas de un periódico especializado que se vende en los quioscos por 2,70 euros.

Además, quedan excluidos del mercado residencial los refugiados que tampoco cumplen los requisitos que la Administración impone para acceder a una vivienda

pública, como por ejemplo el periodo de residencia en el municipio, ante la escasez de promociones de vivienda pública en comparación con el volumen de demandantes. También los programas públicos para colectivos con dificultades especiales fijan condiciones que dejan fuera a la mayoría de las familias refugiadas. Así, un matrimonio de refugiados procedente de Guinea Ecuatorial quería alquilar un piso para vivir con sus tres hijos menores, que viajarían con la extensión familiar del derecho de asilo, pero sus ingresos de 1.200 euros mensuales eran insuficientes, para acceder tanto a una vivienda libre como al programa específico para inmigrantes de la Comunidad de Madrid, que exige que no más del 35 por ciento de los ingresos se destinen al pago de la renta.

La exclusión en el acceso a la vivienda se acumula a otras situaciones de vulnerabilidad en el terreno laboral, sanitario o de relaciones familiares y sociales. A consecuencia de esto, una parte importante de los refugiados sólo puede acceder al alojamiento con el alquiler de habitaciones en pisos compartidos, una situación que propicia en numerosas ocasiones casos de hacinamiento e insalubridad que deterioran las condiciones psíquicas y físicas de los refugiados y suscitan conflictos vecinales que fomentan el racismo y la xenofobia a partir de los estereotipos que comparten cada vez más sectores sociales.

Otro grave efecto de la situación del mercado de la vivienda es la incesante movilidad residencial de las familias refugiadas, que produce un sentimiento permanente de desarraigo y afecta al acceso a los servicios sociales y la escolarización de los menores. De este modo, a menudo deben escoger entre permanecer en un alojamiento precario o cambiar de colegio a sus hijos al trasladarse a otra vivienda.

CEAR, a través de su Servicio de Intermediación para la Vivienda, intenta paliar la falta de información y acercar la oferta a los refugiados, así como revertir la situación de vulnerabilidad producida por el desconocimiento del marco legal en que se inserta el mercado de la vivienda. La Ley de Arrendamientos Urbanos fija un conjunto de derechos y deberes que benefician al arrendatario en algunos aspectos habitualmente desconocidos, como la duración mínima de cinco años del contrato de arrendamiento.<sup>5</sup>

En definitiva, y a pesar de los compromisos internacionales adquiridos por España para la protección y defensa de los refugiados, la garantía de derechos esenciales como el acceso a una vivienda estable depende de la coyuntura social, económica y laboral. Como prevalece el derecho a la propiedad privada, las políticas públicas no garantizan este derecho universal consagrado por la Constitución.

Los organismos públicos y privados deberían facilitar el acceso a avales bancarios o de entidades sin ánimo de lucro. También es fundamental implementar políticas activas de fomento de la vivienda en alquiler, dirigidas a incrementar de

manera sustancial la inversión pública en vivienda protegida y sacar al mercado las que permanecen vacías. Al mismo tiempo son necesarios mecanismos que ofrezcan garantías de pago al propietario, como los incentivos fiscales, los avales y los seguros multirriesgo.

En este contexto, las ayudas específicas para los refugiados son insuficientes ya que el Imserso las concede a aquellos que carecen de los medios económicos precisos según los criterios explicados en el epígrafe anterior. Esta limitación de recursos familiares para acceder a las prestaciones ignora las diferencias entre municipios y comunidades autónomas en lo que respecta a la cuantía de la renta media y el número de miembros de la unidad familiar que dependen de esa cantidad máxima.

Aún más acuciante es el caso de las personas solas, que sólo reciben las prestaciones si sus ingresos no superan la cantidad de 276,30 euros, equivalente a la pensión no contributiva menor. Por otra parte, las personas que se encuentran en los centros de acogida suelen carecer de una red social consolidada y de trabajos con remuneración suficiente para acceder al mercado residencial, por lo que precisan mayores apoyos para que sus condiciones de alojamiento no se vean seriamente deterioradas al salir de los centros.

Es necesario, en definitiva, ampliar el abanico de programas para garantizar el alojamiento digno según el perfil del refugiado o grupo familiar. De este modo, debería apoyarse económicamente también a aquellas familias que pueden acceder a una vivienda en propiedad o a las que se ven excluidas de las prestaciones.

### 6.3. DISCRIMINACIÓN Y RACISMO CONTRA LOS REFUGIADOS

La situación de discriminación y sus consecuentes manifestaciones, el racismo y la xenofobia, no difieren en el caso de los refugiados de las que padecen el resto de los extranjeros que viven en España. No obstante, en el refugiado o en el solicitante de asilo víctima de algún acto de este tipo sí apreciamos una percepción particular del mismo, fruto sin duda de su experiencia y trayectoria vital y de su mayor implicación social. Las acciones racistas y xenófobas crecen a diario a consecuencia en gran medida del discurso manipulado y falso del "inmigrante criminal" en el que el término refugiado no supone diferenciación alguna.

A fin de abordar de una manera clara y realista la situación actual de discriminación y racismo, es preciso diferenciar las diversas formas de éste. Esta acotación es siempre necesaria al constatarse la limitada educación en valores antirracistas en España, ya que todavía un gran sector de la población sigue pensando en formas

clásicas de racismo, propias del siglo XIX. No contemplan siquiera otras modalidades, transgresiones más sutiles, violaciones menos directas, pero de mayor impacto hoy en día.

Entre estas formas, que no siempre se contemplan, nos encontramos con el racismo legal, basado en la existencia de unas normas diferentes o en una aplicación más restrictiva de la legislación según su origen, etnia o situación jurídica. Este fenómeno afecta de manera particular a los refugiados, quizá porque en ellos tiene una mayor visibilidad al recaer una presunción de culpabilidad, de mentira por parte de la Administración sobre la persecución sufrida y relatada.

El exponente más claro de este racismo es la legislación de Extranjería, que afecta también a la gran mayoría de los solicitantes de asilo, tanto si no consiguen el reconocimiento de su especial condición, como en las situaciones laborales y de residencia por las que transcurre su periplo vital en España (autorizaciones para trabajar, solicitudes de visado en caso de ser necesarias...).

Sin analizar la propia concepción de esta normativa, exponente claro de este tipo de discriminación, no puede omitirse la entrada en vigor de la nueva reforma de la Ley de Extranjería el 22 de diciembre de 2003. Porque de manera paralela a las reformas concretas del articulado de la Ley de Extranjería, se consagra la existencia de un marco jurídico distinto e inferior para el extranjero, que afecta de igual manera a refugiados e inmigrantes.

Estas discriminaciones legales directas son consecuencia también de otras reformas que el Gobierno ha promovido en leyes generales de aplicación a todos los ciudadanos, como la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de Bases del Régimen Local, que regula el empadronamiento, por las que, con la aceptación del principal partido de la oposición en la anterior legislatura, ha impuesto unos derechos inferiores a los ciudadanos extranjeros, incluidos también los refugiados, que los confina a un "*apartheid* jurídico".

Estos efectos discriminatorios ya pueden vislumbrarse en las Oficinas de Extranjería, donde se ha prohibido el acceso para la presentación de solicitudes a abogados particulares y de organizaciones sociales, o en los registros de algunos ayuntamientos, donde se han dado instrucciones a los funcionarios de las ventanillas únicas para que no tramiten ni recojan solicitudes de extranjería.

En la lucha contra este tipo de discriminación la única novedad de la última reforma de la Ley de Extranjería es la creación del Observatorio contra el Racismo, que sin embargo carece de la previsión de desarrollo reglamentario y de medios y recursos para su puesta en marcha. Además, se contrapone en sus competencias, nombre y configuración a lo que la normativa europea antidiscriminatoria establece, lo que sugiere su inoperancia y su inclusión en la Ley como elemento propagandístico.

Este previsible fraude legal y las discriminaciones directas citadas constituyen una violación del marco que regula la lucha contra el racismo en todo el ámbito de la Unión Europea, compuesto por tres directivas aprobadas en un momento político muy diferente al actual: la Directiva 43/2000, de lucha contra la discriminación por motivos étnicos, vigente desde el 19 de julio de 2003 pero que aún no ha sido transpuesta, la 78/2000 —lucha contra la discriminación por motivos laborales— y la 73/2002 —lucha contra la discriminación por razones de género—, que en breve entrarán en vigor sin que las autoridades se hayan tomado en serio su aplicación.

El proceso de transposición de las dos primeras directivas es un ejemplo de lo poco que interesa al Gobierno enfrentar con decisión formas de racismo como la legal u otras de mayor calado. Ambas supuestamente se han adaptado a nuestra legislación con mandatos tan importantes como la protección de la víctima de racismo frente a represalias, la inversión de la carga de la prueba ante un hecho racista o la necesaria creación de un organismo independiente y operativo contra el racismo, mediante 32 enmiendas introducidas en el último momento, y por tanto sin control del Consejo de Estado y otros organismos consultivos de gran importancia, en la Ley de Acompañamientos de los Presupuestos Generales del Estado de 2004.

En esta adaptación, que esperamos que no cuente con el respaldo de la Unión Europea, se introdujo además una disposición transitoria que excluye su aplicación en el caso de la legislación de Extranjería. El legislador español es consciente de la existencia en esta normativa y, peor aún tras la nueva reforma, de discriminaciones directas e indirectas que fomentan el racismo contra refugiados e inmigrantes.

Junto con esta base legal que fomenta la xenofobia, existe otra modalidad de racismo, la institucional, que reviste una gran importancia en España por la baja formación generalizada de los funcionarios de asilo e inmigración, un hecho que agrava, como en pocos países europeos, la aplicación práctica de la normativa de asilo y extranjería, así como el ejercicio de los derechos de los extranjeros.

Si recordamos que el Gobierno ha promovido tres reformas de la normativa de Extranjería en menos de tres años, comprendemos por qué el trato de las instituciones públicas, tanto de las competentes, como de otras encargadas de tramitar solicitudes en las que también está inmerso el extranjero (el Inem, la Tesorería General de la Seguridad Social...), es tan comúnmente deficitario, falto de formación específica y generador de graves dificultades en el efectivo ejercicio de un derecho.

Constantemente CEAR ha debido mediar frente a alguna administración para que el extranjero haga efectivos sus derechos, no sólo por problemas en muchos casos de entendimiento entre el funcionario y el refugiado, sino por el desconocimiento de



la institución del correspondiente procedimiento. Esta realidad genera diferencias de trato y negaciones de derechos que pueden catalogarse como manifestaciones del racismo institucional, quizá no del todo intencionado, pero igualmente dañino.

Como ejemplo de esta discriminación en el trato y actuación de la Administración puede citarse la actuación de la Dirección General de Empleo de la Comunidad de Madrid cuando se solicita ante las oficinas del Inem el certificado de gestión de una oferta pública del puesto de trabajo, previa y necesaria en cualquier solicitud de permiso de trabajo en favor de un extranjero.

Para este trámite, imprescindible y muy importante para lograr el éxito de la solicitud, se han dispuesto unas instrucciones especiales y específicas que obligan al funcionario del Inem a intuir si la gestión de la oferta pública es o no para una posterior solicitud de extranjería. De detectarlo, el procedimiento que seguirá para la gestión de la oferta será distinto y perjudicial para el extranjero, ya que hay una oposición sistemática a abrir procesos de selección, como indica la normativa de Extranjería, y a emitir certificados negativos individualizados, única forma de evitar la aplicación a la solicitud del extranjero de la situación nacional de empleo.

Este racismo institucional tiene también otros importantes exponentes en lugares con problemas específicos, como Ceuta o Canarias, donde el maltrato institucional se mezcla con la aplicación indebida de una ya de por sí restrictiva legislación, que obstaculiza o impide el acceso al procedimiento de asilo y que tiene consecuencias muy negativas para el extranjero que ve denegada su solicitud de asilo y a quien se le cierran todas las puertas y posibilidades de regularización, como analizaremos en el capítulo 9.

El drama social de estas personas, en particular en esos lugares, genera en la sociedad de acogida un conjunto de prejuicios que degeneran muchas veces en negaciones de derechos básicos, como la entrada en bares (en algunos locales de El Ejido, por ejemplo) o de una asistencia básica como la médica (en Ceuta para los inmigrantes irregulares) o educativa (los menores marroquíes en Ceuta).

Este tipo de racismo crece sin cesar. El discurso criminalizador del inmigrante afecta de igual manera al refugiado, al relacionarse sin responsabilidad y conciencia por parte de determinados medios e incluso responsables políticos la inmigración con el aumento de la delincuencia. Este afán de utilización del extranjero como chivo expiatorio está teniendo unas consecuencias para la convivencia todavía difíciles de evaluar, que se muestran no sólo en las relaciones del asilado con las instituciones públicas, sino también en asuntos más básicos, como el acceso a la vivienda o a la educación, como ya hemos visto. Es fácil recordar, con una mezcla de estupor e indignación, las reiteradas declaraciones del delegado del

Gobierno en Madrid, Francisco Javier Ansuátegui, quien en más de una ocasión ha culpado del aumento de los delitos a los extranjeros.

Por último, debemos reseñar los prejuicios hacia los extranjeros que subsisten en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, tanto públicos como privados, tal y como destacan las escasas estadísticas que se realizan sobre el incremento del racismo (los informes anuales que desde 1995 publica SOS Racismo, por ejemplo). Estos prejuicios, que degeneran en agresiones y maltratos, afectan de manera especial, por su carácter más inconformista y contestatario en general, a los refugiados.

Estos maltratos presentan otras características añadidas que agravan sus consecuencias (físicas, psicológicas...), como afrontar la dinámica judicial de estos casos, con la escasa sensibilidad de muchos magistrados y fiscales, la inadecuada asistencia jurídica (en especial en el caso del inmigrante en situación irregular—hasta la sentencia del Tribunal Constitucional de marzo de 2003 no contaban con asistencia jurídica gratuita para este tipo de casos—) y una instrucción policial y judicial previa del caso rodeada de amenazas y miedos de quien tiene una situación legal y social más vulnerable.

Las experiencias vividas por el refugiado en su país de origen, donde en muchos casos ha sido perseguido por agentes estatales, no favorece la denuncia y tampoco una actitud de confianza en la labor de las instituciones públicas, lo que perjudica la persecución de estas actitudes de las fuerzas de seguridad, que no son mayoritarias, pero que con este clima de impunidad son más difíciles de erradicar.

Las denuncias por maltratos causados por guardias jurado del Metro de Madrid, recogidas y asistidas por la Oficina de Denuncias de SOS Racismo durante estos últimos años y derivadas en más de una ocasión por CEAR, son un buen ejemplo de las dinámicas descritas, que se agravan también con la instauración muy reciente de los llamados juicios rápidos.

Este momento puede ser crucial para abordar la situación de discriminación legal y social que padecen los extranjeros en general y los refugiados en particular. Puede ser una oportunidad porque, junto con el trabajo que desarrollan las diferentes organizaciones sociales, entre ellas CEAR, para dar a conocer a la sociedad esta realidad, sensibilizarla y hacer propuestas de mejora, tenemos una normativa europea antidiscriminatoria vinculante que debe desarrollarse y un gran trabajo para exigir a las diferentes instituciones la aplicación práctica de esta nueva normativa y de la ya existente en España, que en teoría es de las más avanzadas de toda Europa, pero sin efectividad práctica.

Es preciso abogar por que se apliquen mandatos como la necesaria existencia de un organismo especializado contra el racismo o artículos de nuestro ordenamiento

jurídico que en escasísimas ocasiones se han utilizado, como los artículos 510 y siguientes del Código Penal o 20-23 de la Ley de Extranjería, sobre medidas anti-discriminatorias.

#### 6.4. LA EXTENSIÓN FAMILIAR DEL DERECHO DE ASILO

La legislación española de asilo contempla un régimen jurídico privilegiado en el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar por parte de los refugiados y asume así los compromisos que la legislación internacional ha ido tejiendo en torno a la dimensión familiar del estatuto de protección que se les otorga. No obstante, esto nos obliga a hacer dos consideraciones iniciales antes de examinar el marco normativo.

En primer lugar, debemos recordar la escasez de beneficiarios del derecho de extensión familiar del asilo a consecuencia del descenso sostenido del número de estatutos de refugiado concedidos por el Gobierno. Por tanto, para más del 94,51 por ciento de los solicitantes de asilo, al ser denegadas sus peticiones de asilo, se trunca la posibilidad legal del reencuentro en un país seguro con su familia.

Según las cifras de la OAR, 157 personas obtuvieron el estatuto de refugiado en 2002 y 227 en 2003. Estas cifras incluyen las que podríamos llamar concesiones de asilo *strictu sensu* y las de extensión familiar. La concesión del asilo por vínculos familiares se lleva a cabo respecto a allegados del refugiado y no conviene olvidar que éstos pueden encontrarse ya junto a él en España como solicitantes de asilo. Mientras que en este caso (cada día más infrecuente por las actuales políticas de visados) el reconocimiento del derecho de asilo por extensión supone el inmediato acceso del refugiado y ciertos familiares a la documentación que les permite residir y trabajar, si algún familiar se halla en el país de origen o en un tercer país el reencuentro no se producirá hasta que el Ministerio del Interior les reconozca el derecho de extensión familiar y reúnan todos los requisitos exigidos para viajar a España.

Otro dato oficial que nos puede orientar en un análisis cuantitativo es el número de solicitudes de asilo formalizadas en representaciones consulares. En 2002 fueron sólo 76 los expedientes, que agrupan a 126 personas, y en 2003 fueron 47. Dichas cifras nos permiten reafirmar la entidad meramente testimonial de la protección otorgada a los refugiados en España en su esfera familiar.

En segundo lugar, debemos referirnos a la actuación administrativa en la materia y a cómo ésta mutila el carácter privilegiado del régimen jurídico de extensión familiar del asilo. Tales prácticas serán analizadas más adelante y evidencian

que el Ministerio del Interior incumple los principios que inspiran la protección familiar otorgada a los refugiados en la normativa internacional vigente y que sin duda buscan restablecer en el menor tiempo posible la unidad familiar perdida.

Así, a pesar de que la Convención de Ginebra no contiene ninguna referencia a la reagrupación familiar, sí lo hacen tanto el propio Acta Final de la Conferencia<sup>6</sup> que adoptó la Convención en 1951 como diversas resoluciones del Comité Ejecutivo del ACNUR a lo largo de estas cinco décadas. En definitiva, se proclama de manera clara el compromiso con el principio de unidad familiar de los refugiados, que deriva de la especial protección que otorga a la familia el Derecho Internacional y los instrumentos internacionales suscritos en esta materia y de la especial naturaleza y motivación de la persecución padecida por los refugiados.

Además, se concretan algunos asuntos que resultan esenciales en la práctica. La Conclusión n<sup>o</sup> 24 del Comité Ejecutivo del ACNUR, de 1981, señaló que “por razones humanitarias y obvias” es preciso hacer todo lo posible para reunir a las familias de los refugiados con la menor demora posible. Por ello, pide que los países de acogida y de origen apoyen las medidas del Alto Comisionado, como son el deber de los países de origen de conceder permisos de salida a los parientes de refugiados para reunirse con su familia y su recomendación de que los países de asilo apliquen criterios amplios para determinar los miembros incluidos, con objeto de promover la reunificación total de la familia. También introduce otra importante consideración al recoger de manera expresa que la ausencia de prueba documental relativa al matrimonio o filiación no puede considerarse por sí sola un impedimento en las decisiones sobre reunificación familiar de los refugiados.

Pero la Ley de Asilo, en su artículo 10, concede el estatuto por “extensión familiar” a los cónyuges o uniones de hecho del refugiado y a sus ascendientes y descendientes en primer grado, aunque establece una excepción respecto a los “casos de separación legal, separación de hecho, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar”, en los que establece que deberá valorarse, por separado, la situación de cada miembro. Por ello, CEAR considera que las menciones legales deben entenderse con la flexibilidad y acordes con el espíritu de la normativa internacional en esta materia. Así, la actuación administrativa en este terreno debe orientarse al pronto restablecimiento de la unidad familiar del refugiado.

Al ser situaciones familiares de muy diversa índole, aunque casi siempre difíciles y cruel reflejo de la historia de persecución padecida, es obvio que la ponderación de las circunstancias personales y familiares debe hacerse en cada caso concreto de acuerdo con los criterios legales y normativos mencionados y sin excesivas demoras en beneficio de la unidad familiar. Sin embargo, CEAR considera que

la OAR sigue aplicando esta normativa con criterios excesivamente rígidos, lentitud y demasiadas exigencias, a pesar de las difíciles circunstancias de estas personas.

Uno de los problemas más enraizados sigue siendo la apreciación de la Administración de la circunstancia de "independencia familiar" en las extensiones a ascendientes en primer grado del refugiado menores de 65 años o a descendientes en primer grado del refugiado mayores de 18. En caso de resolución favorable de un expediente, la regla general aplicada por la OAR es que los ascendientes menores de 65 años que se hallan junto al refugiado en España o sus propios hijos si son mayores de 18 años no obtendrán el estatuto de refugiado por gozar de independencia familiar. Ello vulnera el especial estatus personal reconocido al refugiado en la normativa comentada, toda vez que sus solicitudes de asilo serán resueltas según los criterios generales para la determinación de la condición de refugiado.

Conviene recordar que la ya mencionada Conclusión nº 24 del Comité Ejecutivo de ACNUR recomendó, con el fin de fomentar la integración social de las familias de refugiados, la concesión a "los familiares próximos" de idéntico estatus jurídico que "al jefe de familia a quien se ha reconocido oficialmente como refugiado". Sin embargo, la actuación de la Administración española debe mejorar respecto a familiares próximos que se encuentran junto al refugiado en nuestro país y a los que, pese a la resolución favorable del expediente de su familiar, les denegaron el estatuto y les notificaron la orden de salida obligatoria del territorio nacional, sin aplicar el artículo 10 de la Ley de Asilo, más acorde con la protección debida a los refugiados.

La misma recomendación contiene el punto 184 del *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado* del ACNUR: "Si el jefe de la familia reúne las condiciones señaladas en la definición, a los familiares que están a su cargo se les suele reconocer la condición de refugiados de conformidad con el principio de la unidad de la familia". Es evidente, sin embargo, que no se puede conceder formalmente la condición de refugiado a un familiar a cargo si ello es incompatible con su estatuto legal personal. Por tanto, un miembro a cargo de una familia de refugiados puede ser nacional del país de asilo o de otro país y gozar de la protección de ese país, por lo que en esas circunstancias no procederá atribuirle la condición de refugiado. Uno de estos casos es el de esta mujer colombiana, que explica:

*Nunca habíamos tenido problemas y todos trabajábamos, mi hijo en derechos humanos, hasta que un día empezaron a salir cosas en el periódico con el nombre de mi hijo. Hasta ahí llegó la paz del hogar. Yo no comía ni dormía, no sabía los motivos. En Colombia te sientas a ver el noticiero y crees que*

*a ti no te toca, nunca había visto peligro en lo que hacía mi hijo. La estabilidad que había en el hogar se acabó y estábamos siempre en casa con miedo, no salíamos de casa, teníamos mala alimentación y siempre estábamos pendientes del teléfono. Mi hijo tuvo que dejar el trabajo y yo siempre le decía que se fuera del país pero no quería porque no sabía dónde ir. Las amenazas continuaron y finalmente tuvo que salir de Colombia.*

Efectivamente, su hijo llegó a España en 1999 y obtuvo un año después el estatuto de refugiado. De forma inmediata presentó la solicitud de extensión familiar a favor de sus padres, en la que expuso y documentó su desesperada situación. Sin embargo, la excesiva dilación del procedimiento de extensión familiar y las difíciles circunstancias en que se encontraba su madre aconsejaron el ahorro y envío de billetes que permitieron que viajara en 2001 a España.

*Finalmente, me mandó los billetes, Salí tan pronto como me los mandaron... De Cali fui a Bogotá y allí me dijeron que no podía seguir el viaje porque necesitaba visa de tránsito para pasar por Miami. Yo les dije que no me iba a devolver a Cali, que no era por el dinero. Tenía la maleta forrada y a pesar de no tener nada de equipaje acepté hacer el viaje con escala en Lima, Santiago de Chile, Buenos Aires. Cuando llegué, mi hijo no me reconocía del estado en que me encontraba y a los ocho días de llegar a España estaba hospitalizada.*

Una vez en España, presentó su solicitud de asilo, que se admitió a trámite, aunque finalmente, dos años después, le denegaron el estatuto, a pesar de que el ACNUR apoyó su concesión tanto en sentido "propio" (por la especial naturaleza de la persecución derivada contra ella en Colombia), como por la existencia de vínculos familiares que habilitan la extensión familiar del estatuto de su hijo de acuerdo con la normativa vigente. La resolución denegatoria no explica por qué no aplicó el artículo 10 de la Ley de Asilo ni reflexiona sobre la situación de "independencia familiar".

CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que se encuentra de momento pendiente de formalización de demanda. La denegación del asilo y la consecuente orden de salida obligatoria, tras cuatro años de trámites y penalidades, supuso un importante golpe para esta mujer y le condenó a vivir de manera irregular en España. De forma paralela, CEAR le asesoró y su hijo formalizó una nueva solicitud de extensión familiar, por lo que se halla de nuevo documentada a la espera de la nueva resolución.

El otro supuesto práctico en estos casos se produce cuando en la fecha de la resolución de concesión el familiar al que se pretende reagrupar todavía se

encuentra en el país de origen o en un tercer país y es de los considerados "independientes familiarmente del refugiado" por la aplicación del criterio de la edad. Ello hace que las posibilidades de reunificación familiar por las vías legales se vean muy reducidas por la dificultad de obtener el estatuto de refugiado en España por extensión familiar en estos casos.

Aunque nos consta que en 2003 un refugiado obtuvo la concesión del asilo por extensión familiar para sus ascendientes en primer grado a pesar de ser menores de 65 años, debido a la concurrencia de motivos graves de salud y dependencia económica respecto de su hijo, en general los casos resultan rechazados de manera automática.

También resulta muy complicada la concesión por extensión familiar a familiares distintos de los ascendientes y los descendientes en primer grado y los cónyuges o personas con análogas relaciones de afectividad. La posibilidad de inclusión de otros vínculos familiares, como nietos o sobrinos, debería contemplarse de la manera más flexible, de acuerdo con principios en la materia ya tratados y con la adaptación a las estructuras familiares asociadas a las circunstancias de los países de origen de los refugiados. Es preciso recordar que el artículo 10 de la Ley de Asilo permite valorar las condiciones del caso concreto en determinadas y especiales circunstancias familiares y tal criterio debe mantenerse tanto respecto a los "familiares próximos" (aquellos que se encuentran en España junto al refugiado), como respecto a peticiones de reunificación que pudieran cursarse en caso de familiares que permanecieran en sus países de origen o en terceros países.

En estrecha relación encontramos la documentación o prueba sobre el vínculo alegado, que plantea problemas de toda índole. A pesar de que el Comité Ejecutivo del ACNUR indicó de manera expresa que la ausencia de prueba documental relativa al matrimonio o filiación no puede ser por sí sola un impedimento en las resoluciones sobre reunificación familiar de los refugiados, la OAR mantiene el criterio opuesto.

De hecho, cuando el refugiado solicita la reunificación a favor de familiares que se hallan en el país de origen o un tercero, la OAR le comunica por escrito que, para proseguir la petición, la solicitud debe hacerla el familiar afectado en la representación consular que corresponda con documentación acreditativa de su identidad y del vínculo alegado. Se abre así un procedimiento de extensión familiar muy complejo y rígido en el que intervienen la representación consular española, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, que remite la solicitud y la documentación pertinente a la OAR, y la CIAR, que adopta la propuesta de resolución que si es positiva normalmente da lugar a la expedición del visado al familiar o familiares.

Las evidentes dificultades para cumplir con lo anterior derivan de su condición de familiares de una persona perseguida en su país y reconocida como refugiado en España y, por tanto, son frecuentes las trabas de muy distinta naturaleza con que tropiezan en sus países. Además, el hecho de que sean comunes los matrimonios celebrados de acuerdo a costumbres locales o las deficiencias en los registros y otras carencias de documentación personal de estos familiares aconsejan la aplicación de criterios más flexibles de cara a la protección y respeto de la dimensión familiar de los refugiados.

Otros graves problemas son el largo desplazamiento muchas veces necesario para acceder a la correspondiente representación consular española, así como el acceso a la información y atención correcta en estas materias por el desconocimiento general de los funcionarios.

Mención aparte merece la duración del procedimiento en estos casos y sus repercusiones en las vidas de los refugiados. Es preciso, por tanto, flexibilizar este procedimiento y adaptarlo tanto al marco y principios internacionales en la materia como a las circunstancias del caso concreto, del entorno familiar y de las circunstancias del país de origen. La actuación administrativa debe responder en todos los casos a principios de eficacia y rapidez ante una solicitud de protección familiar del refugiado y, no obstante las necesarias comprobaciones, ha de ponderarse la situación de los familiares de los refugiados, sobre todo en situaciones de separación familiar.

Ello se impone a la luz de la directiva de reagrupación familiar de 22 de septiembre de 2003 y mantiene las pautas internacionales en la materia al establecer: "Si un refugiado no puede presentar documentos justificativos que acrediten los vínculos familiares, el Estado miembro examinará otras pruebas de la existencia de dichos vínculos, que se evaluarán con arreglo a la legislación nacional. Una resolución denegatoria de una solicitud no podrá basarse únicamente en la falta de documentos justificativos".

Sin embargo, un caso asistido por CEAR refleja las dificultades que se presentan a los refugiados ante la ausencia de prueba documental del vínculo cuando los familiares sí se encuentran en España. Vemos también en este caso con enorme rotundidad los efectos de los largos plazos que rigen tanto en los procedimientos administrativos de asilo como en los jurisdiccionales ante la Audiencia Nacional. Una mujer camerunesa solicitó asilo en España en 1991 alegando la maternidad de una niña, pero en 1994 le negaron el estatuto, una resolución que fue recurrida ante la Audiencia Nacional.

En 1997, la Audiencia Nacional acordó estimar el recurso interpuesto y concederle el asilo a esta mujer, que durante el tiempo transcurrido había tenido otros



dos hijos. Ante la solicitud de la extensión familiar de su estatuto a favor de sus tres hijos empezaron los problemas ya que la OAR le pidió documentación original que acreditara la identidad de la menor. CEAR aportó a la OAR un relato detallado de las circunstancias del caso y de la imposibilidad de obtener documentación de identidad original e incluyó un documento firmado ante notario del padre de la menor en el que autorizaba de manera expresa su residencia en España.

Además, la OAR le requirió numerosa documentación sobre la escolarización, convivencia e integración de las menores en España. En junio de 2002 fue citada para una entrevista con la funcionaria encargada de su instrucción, en la que fue asistida por el servicio jurídico de CEAR. Más de un año después la OAR informó a CEAR de las dudas que le suscitaba la maternidad respecto de la menor de sus hijos, aunque sin concretar en absoluto el origen de las mismas, y de la petición de un informe relativo al caso a la embajada en Camerún. A la espera del referido informe, y ante la evidente frustración por el paso del tiempo, CEAR solicitó unas pruebas de ADN que confirmaron la efectiva maternidad de la menor y, por tanto, la prueba del vínculo parental. Ante las circunstancias del caso expuesto y las evidentes consecuencias para los afectados, CEAR se plantea la exigencia de las oportunas responsabilidades a la OAR por la falta de la debida protección que la normativa exige a las autoridades españolas.

Por otra parte, si en un primer momento la preocupación para los refugiados es la seguridad personal de sus familiares, también muestran una enorme inquietud por la vía legal adecuada para reunirse con ellos cuanto antes. Sin embargo, esto cada día es más difícil ya que barreras legales como la generalización del visado de turista para viajar a España entorpecen no sólo el acceso de quienes quieren solicitar asilo, sino también el reencuentro con sus familiares durante toda la tramitación del expediente de asilo y, siendo optimistas, como mínimo, hasta la resolución final del mismo.

El caso colombiano es paradigmático. En los años anteriores una de las características que definían al colectivo de solicitantes de asilo originarios de este país era que la mayor parte constituían grupos familiares y era frecuente que, una vez estabilizada la situación personal, laboral y económica, el solicitante pudiera traer al resto de sus familiares. Sin embargo, la exigencia de visado desde principios de 2002 dificultó la reagrupación familiar de los solicitantes de asilo y de los refugiados colombianos.

En 2003 los efectos de aquella medida se suavizaron gracias a la no exigencia de visado de tránsito a los ciudadanos colombianos que hacen escala en Madrid-Barajas durante su viaje a Israel o Egipto. Esto ha entreabierto una posibilidad de reagrupación familiar al permitir el acceso al puesto fronterizo de este aeropuerto

de muchos familiares de solicitantes que, tras pedir asilo, ven autorizada su entrada de acuerdo con la normativa aplicable por su mera condición de familiares, sin perjuicio de que en muchos casos existan evidencias indiscutibles de persecución personal.

CEAR atendió durante 2003 muchos casos de este tipo, como el de un matrimonio que llegó hace dos años con su hija y solicitó asilo. Por unas difíciles circunstancias tuvieron que dejar a sus otras dos hijas menores de edad en Colombia al cuidado de familiares. El desarrollo de las circunstancias de persecución padecida, el riesgo para las menores constatado sobre el terreno por el Servicio Jesuita para los Refugiados y la grave situación personal, familiar y social de la familia impulsó a CEAR a presentar una solicitud de protección especial a la OAR, que no fue atendida.

Las puertas permanecían cerradas y el estado de ánimo de los padres reflejaba su difícil situación personal. Sin embargo, la puerta entreabierta que ha supuesto la vía Tel Aviv permitió la llegada de las menores al puesto fronterizo, su solicitud de protección a las autoridades y la autorización de entrada en territorio por su condición de menores y dependientes de solicitantes de asilo en España, por lo que en mayo de 2003 se produjo la tan esperada reunificación de los cinco miembros de la familia.

En definitiva, las cifras reflejan que cuando los solicitantes de asilo tienen la posibilidad legal de reagrupar a los familiares la ejercen y ello contribuye de manera muy favorable a su proceso de integración. Por tanto, CEAR sugiere una reflexión general acerca de la necesidad de flexibilizar los criterios en torno a los aspectos familiares también en estos casos, toda vez que nuestros servicios constatan la continua preocupación y frustración de los solicitantes de asilo que no pueden reagrupar a sus familiares y con escasas expectativas de poder hacerlo.

#### EL LLAMADO "TRATO MÁS FAVORABLE"

El Reglamento de Asilo introdujo muy pocas particularidades en el régimen legal de reagrupación familiar de los refugiados, pero su artículo 34 estableció un estatus diferenciado para el asilo "cuando el matrimonio o la convivencia estable se constituyan con posterioridad al reconocimiento de la condición de refugiado". Dicho artículo indica que el refugiado en tales casos "no podrá solicitar la extensión del asilo para sus dependientes, sino el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de Extranjería". Las evidentes lagunas de las normativas de Asilo y Extranjería en la concreción de este "trato más favorable" y la actuación de las autoridades competentes en esta materia convierten a estos refugiados y sus

parejas en una especie de subcategoría, sin estatuto jurídico definido y en una situación personal y familiar a todas luces incomprensible.

Si en los años precedentes ya eran muchos los problemas que se planteaban para la correcta protección por motivos familiares en estos supuestos, en 2003 se han recrudecido de manera considerable. Ya ni siquiera parece claro a la vista de la actitud de las autoridades competentes que se requiera el derecho a la emisión de un visado de residencia que permita el traslado a España cuando el cónyuge del refugiado se encuentra en un tercer país.

Los ejemplos son muy pocos, pero, por ejemplo, en 2003 un ciudadano iraní no logró reagrupar a su esposa a pesar de haber solicitado y obtenido el reconocimiento del trato más favorable a su favor en resolución del ministro del Interior, después de cumplir con el rígido y complicado procedimiento al efecto. Ante la solicitud expresa de su esposa de un visado de residencia que permita la unión familiar en el Consulado en Teherán, recibió la información de que debía tramitar un nuevo procedimiento de reagrupación familiar de acuerdo con la normativa de Extranjería. Por su parte, la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, que da la orden de expedición de visado a la representación consular en estos casos, informó de que están a la espera de que se concreten las medidas que debe conllevar la resolución del trato más favorable.

CEAR considera que en modo alguno motivos de inconcreción normativa pueden comprometer los derechos familiares de los refugiados.

#### LA DIFÍCIL REAGRUPACIÓN FAMILIAR DE QUIENES TIENEN ESTATUTOS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA

En 2003 se agudizaron los problemas de reagrupación familiar de aquellas personas reconocidas como desplazados o de aquellas a quienes se ha autorizado su residencia en virtud de los artículos 17.2 y 17.3 de la Ley de Asilo. Se mantuvieron las prácticas vinculadas a la falta de previsión legal alguna para estos casos y que hacen que resulte aplicable el régimen jurídico general previsto en el artículo 18, cuyos requisitos han sido endurecidos todavía más por la última reforma de la Ley de Extranjería.

Así, el procedimiento legal previsto desconoce las especiales circunstancias de los familiares del desplazado, que procede de países donde se producen graves violaciones de los derechos humanos, o en circunstancias problemáticas específicas derivadas del artículo 17.3 de la Ley de Asilo y en las que lógicamente pueden existir circunstancias que dificulten e incluso impidan que los familiares reúnan los requisitos y cumplan las condiciones legales generales impuestas por la normativa vigente.

El hecho de que la normativa no prevea nada al efecto hace que el régimen adolezca de una enorme incomprensión hacia los problemas de estos colectivos específicos. Un ejemplo claro lo tenemos en la falta de previsión respecto a aquellos beneficiarios de protección internacional que se encuentran indocumentados por sus países de origen y que para obtener su permiso de residencia en España deben acreditar la posesión de cédula de inscripción, siendo además bastante probable que los familiares vayan a tener problemas en la documentación en sus países de origen.

Los artículos 17 y 18 de la Ley de Extranjería son muy rígidos para aquellas personas que han obtenido los llamados estatutos de protección complementaria, tanto en la reagrupación familiar, como en los requisitos económicos y el plazo legal requerido, toda vez que la legislación establece como premisa básica que los extranjeros sólo podrán ejercer el derecho a la reagrupación con sus familiares en España cuando hayan residido de manera legal un año y tengan autorización para residir al menos otro.

Además, la denegación de la renovación de los permisos de residencia por circunstancias excepcionales que se viene dando desde 2001 y que se ha generalizado en 2003 ha hecho que muchos de estos sujetos beneficiarios de protección subsidiaria en años anteriores hayan visto interrumpido el plazo de residencia legal en España y con ello el tiempo para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.

Se encuentran así de nuevo en el punto de partida, en una situación muy similar en cuanto a la titularidad y ejercicio de derechos a la de los extranjeros recién llegados, únicamente en proceso de obtención de su documentación a pesar del tiempo transcurrido desde su llegada a España y de haberle sido reconocido por parte del Ministerio del Interior un estatuto de protección complementaria.

## 6.5. LA INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN SITUACIÓN DE GRAVE VULNERABILIDAD

Desde 2002 CEAR gestiona un programa de acogida para la integración de refugiados, desplazados y beneficiarios de otras formas de protección social en situación de especial vulnerabilidad por dificultades físicas o psicológicas, financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados (de la UE) y el Imsero. Con estas iniciativas cada cuatro años la Unión Europea pretende probar iniciativas en distintos ámbitos para que los gobiernos nacionales asuman su gestión una vez demostrada su eficacia. Durante los últimos años ha incidido en los problemas físicos y psicológicos de los refugiados.

CEAR entendió esta inquietud de la UE y planteó la solución en términos de una atención individualizada, continua y volcada en recuperar la capacidad personal de aquellos refugiados que accediesen al programa; más que en sus dificultades se ha centrado en su capacidad de superación. El proyecto se ubicó en dos pisos en la Comunidad de Madrid (cedidos por el ayuntamiento de Leganés) que cuentan con entre 8 y 10 plazas donde un psicólogo, dos educadoras y un gobernante, con el apoyo directo de distintos trabajadores de los servicios social y jurídico de CEAR, persiguen cuatro objetivos fundamentales.

En primer lugar, facilitar los medios materiales (alojamiento y manutención) necesarios para garantizar la estabilidad socioeconómica indispensable para todo proceso de integración. En segundo lugar, proporcionar un apoyo integral, que considere las dimensiones social, física y psicológica de la persona, para contrarrestar los riesgos asociados a los factores de vulnerabilidad (enfermedades y trastornos psicológicos) y asegurar la integración de la persona.

En tercer lugar, potenciar la motivación y la responsabilidad de los beneficiarios en su proceso de inserción sociolaboral. Y, en cuarto lugar, promover el desarrollo de las habilidades sociales y competencias personales (en el ámbito laboral, conocimiento del medio y del idioma...) necesarias para alcanzar su autonomía.

CEAR ha asumido el llamamiento de la Unión Europea de ofrecer una alternativa a las ayudas económicas que, en exclusiva, no fomentan la autonomía de los refugiados y tienen el riesgo de generar dependencia. Muchas de las personas que acceden al programa ya llevan en España más de un año y han intentado integrarse sin éxito; los aspectos psicológicos o incluso físicos que lo han impedido son a veces difusos, son irreconocibles por la gente que les rodea, ni siquiera por ellos mismos.

Por ejemplo, durante 2003 estuvo acogido al programa un refugiado africano que había sido funcionario público en su país, quien sostenía que sus problemas siempre se debían a aspectos ajenos (las dificultades laborales para los extranjeros, la edad, la delincuencia, las dificultades para orientarse en Madrid...), a pesar de que los servicios sociales de CEAR-Madrid sabían que había tenido dificultades para controlar la ingestión de alcohol. Su situación, por tanto, podía plantearse desde el posible diagnóstico de "alcoholismo" que, sin embargo, él negaba. Pero era difícil evaluar el origen de sus problemas sin conocer realmente cómo era.

Desde que realizó sus estudios básicos en un colegio religioso de su país y pasó a integrar la administración pública, este hombre siempre había vivido en ambientes jerarquizados, donde "autoridad" significaba "imposición" y la valoración social no siempre guardaba relación con el esfuerzo o los resultados de su trabajo. Por tanto, no estaba acostumbrado a reconocer las dificultades. Asimismo, su tendencia a tratar al resto de la gente con brusquedad dificultaba que sus eventuales compañeros de

trabajo tuvieran una buena opinión de él. Era fácil, pues, considerarlo un alcohólico maleducado.

Pero, una vez que se consideraban sus condicionantes personales, cabía suponer las dificultades que podía encontrarse al intentar conservar un empleo, encontrar amigos... Además, parecía que no tenía problema para prescindir del alcohol (una norma básica del programa), lo que podía indicar que cuando se había extralimitado en este sentido podía deberse a situaciones de frustración.

Los profesionales de CEAR no se enfrentaron a él por su negativa a reconocer sus problemas con el alcohol, ya que fue él mismo quien los reconoció un mes después de su acceso al programa. Tampoco le obligaron a tratar a las personas de otro modo, sino que después de una de sus "malas respuestas" le indicaron el efecto que éstas causaban y cómo se podía abordar la situación de otro modo.

Este refugiado fue descubriendo con sorpresa que su actitud era la responsable del rechazo de los demás. Asimismo, los trabajadores del programa se dieron cuenta de que hasta entonces se veía incapaz de alcanzar su objetivo último de traer a su familia. Pero cuando se sintió más seguro en las relaciones sociales y se vio capaz de realizar un trabajo y mantenerlo, sus expectativas empezaron a aparecer como realizables y sus progresos en la integración fueron mayores.

Otro de los refugiados que se acogió al proyecto en 2003 tenía muchos problemas para mantener sus puestos de trabajo en el sector de la construcción por los enfrentamientos con sus superiores, quienes le recriminaban su baja productividad. Estas críticas le dolían porque siempre fue un excelente trabajador, valorado por sus jefes, y por ello reaccionaba con agresividad, pero también experimentaba sentimientos de culpa al sentir que estaban fundadas puesto que efectivamente su capacidad para trabajar estaba disminuyendo, se sentía más cansado, le faltaba el aliento y sufría frecuentes recaídas de una lesión en los ligamentos de una pierna.

Su principal problema era que, antes de admitir sus limitaciones, optaba por enfrentarse y buscar un cambio de empresa constructora; si las hubiese reconocido, tal vez habría buscado una solución médica y se hubiese enterado meses antes de que el dolor de la pierna no era por un problema de ligamentos, sino por un trastorno circulatorio que le había generado un trombo. Una vez que en el programa se le instó a buscar una respuesta médica y se descubrió el origen de sus limitaciones laborales, se optó por un periodo de reciclaje laboral que, junto con una mayor preocupación personal por su salud, le permitiese desempeñar otro trabajo con menos carga física.

Por tanto, la filosofía de este proyecto de CEAR se centra en la evaluación y detección tanto de los "factores de riesgo", o puntos débiles, de cada una de las personas acogidas, como de sus factores de protección o puntos fuertes. El objetivo es

localizar y superar los problemas a partir de las capacidades de cada persona, ya que así se propicia que se responsabilicen de sus progresos y aumenten su autoestima y su convicción de poder afrontar los cambios que exige su nueva vida. Esto sería imposible sin una supervisión continua e individual de cada persona que garantice la localización y superación de todo obstáculo que haya dificultado sus intentos previos de integración.

Sin embargo, la implementación de este proyecto también ha encontrado dificultades. En primer lugar, la localización de candidatos para el programa es complicada, ya que es difícil valorar cuándo el proceso de integración de una persona ha fracasado y, por otro lado, existen una serie de ayudas económicas, incompatibles con la estancia en el programa, que "compiten" con el mismo. De este modo, una persona puede optar por acceder al programa y someterse a la ayuda y supervisión del equipo técnico o, por el contrario, puede solicitar diversas ayudas sociales; muchas optan por esta opción.

Por último, tras dos años de funcionamiento del programa, hemos podido apreciar que existe una mayor demanda de acceso por parte de personas con dificultades debidas a su avanzada edad, puesto que obviamente sus posibilidades de integración y autonomía son más limitadas, y el trabajo con ellas responde a otras necesidades.

## 6.6. LA ATENCIÓN PSICOLÓGICA

Después de obtener el estatuto de refugiado, u otra forma de protección, las secuelas del largo periodo como solicitante de asilo y las dificultades sociales a que se ha enfrentado pueden agravar o incluso hacer crónicos ciertos estados psicológicos que dificultan la reconstrucción de su vida. Estos factores serán determinantes en el proceso de adaptación psicológica junto con las competencias personales para hacer frente a todo ello. Es decir, el grado en que las personas hayan sido capaces de responder a las "presiones" de este periodo determinará el esfuerzo necesario para adaptarse una vez conseguido el estatuto.

Uno de los efectos de dicho periodo es el grado de inhibición del comportamiento. Al vivir en un entorno en que no pueden asumir las responsabilidades de su vida, porque están pendientes de decisiones institucionales (la concesión del estatuto es la más importante de ellas), por la imposibilidad de desarrollar una actividad laboral o porque dependen de una organización cotidiana institucionalizada (como la de los centros de acogida), pueden sufrir un cierto grado de dificultad para tener una actitud activa y responsabilizarse de su vida.

Así, se puede hacer más difícil adoptar todo tipo de decisiones, incluso las más simples y cotidianas; se puede sentir más inseguridad para lograr llevar a cabo cualquier tipo de acción o pueden tender a delegar en los profesionales que le han acompañado durante el proceso de solicitud las decisiones relevantes de su nueva vida.

Por otra parte, algunos solicitantes de asilo se crean expectativas muy altas y esperan que, al obtener el estatuto, todo será mucho más fácil. En ocasiones esto supone que retrasan hasta entonces el inicio del proceso de integración, en el mercado laboral por ejemplo, y cuando esto se produce ven que deben enfrentarse sin remedio a la diferencia abismal entre sus expectativas (mantener el estatus profesional y económico que tenían en su país, traer a sus familias de inmediato, lograr una vivienda adecuada e incluso mejorar su estado anímico...) y la realidad social y jurídica.

Además, una vez obtenido el estatuto son muchas las "presiones sociales", puesto que se ve obligado a hacer un esfuerzo por mantener y redefinir su propia identidad y los pasos hacia la integración en España pueden chocar con lo que ha dejado en su país.

Éstos han sido los casos de dos refugiados colombianos. El primero de ellos se vio forzado a huir por desarrollar un papel social y político activo y expresó su sentimiento de culpa cuando en España disfrutaba con sus amigos o con actividades tan cotidianas como dar un paseo, mientras que en su país sus compañeros continuaban arriesgando su vida en una organización humanitaria. En el caso del segundo, el sentimiento de culpa era aún mayor ya que su familia permanecía en Colombia esperando la reunificación familiar y él no se permitía siquiera un rato de ocio o diversión.

Ambos consideraban que comer de manera adecuada, no sufrir carencias, generar nuevos vínculos sociales o disfrutar de actividades lúdicas era una traición a su gente y a su pasado.

Pueden llegar a sentir que tanto esfuerzo ha sido inútil y, ante la imposibilidad de seguir defendiendo aquello por lo que fueron perseguidos, el sentimiento de impotencia puede ser mayor y aumenta su frustración al asumir y aceptar su nueva realidad y las expectativas de futuro.

La pérdida del estatus y de las redes sociales, la familia y los amigos tiene su repercusión en la realización de actividades agradables y de ocio. Dichas actividades pueden desaparecer durante un tiempo por diferentes razones (falta de recursos económicos, materiales y sociales) con la consiguiente repercusión en el bienestar psicológico de la persona.

En este sentido, la unión a grupos o asociaciones de personas de la misma procedencia e intereses, que faciliten la realización de actividades y reuniones



sociales donde puedan compartir inquietudes e impresiones, participación en actos colectivos, tener espacios de ocio..., es un factor de protección importante respecto a su bienestar psicológico, ya que proporcionan una mayor seguridad y sentimiento de pertenencia al grupo. Es importante, así, que la sociedad de acogida dé cabida a la expresión de sus valores, creencias y costumbres.

La identidad de la persona también estará condicionada a los nuevos roles que se originan en su propio grupo familiar, ya que, cuando se reúne tras un largo periodo de tiempo (como le sucede a la mayor parte de las personas que logran el estatuto), la reorganización es aún más complicada. De hecho, en el servicio de atención psicológica de CEAR-Madrid una buena parte de las demandas obedecen a problemas familiares o de pareja. El tiempo de separación y la distancia motiva diferentes pautas de comportamiento, distintas expectativas... Aún es más difícil cuando la decisión de salir del país de origen no es compartida por todos los miembros de la familia.

Esta situación se agrava por la imposibilidad de volver a su país, que acentúa la sensación de pérdida, y por la larga separación de la familia. Además, pueden recibir malas noticias de su país, que acrecientan los sentimientos de impotencia y culpa.

Las situaciones que hemos descrito no tienen el mismo efecto en todos los refugiados. Muchos son capaces de reorganizar sus recursos personales y familiares para integrarse de un modo autónomo y relativamente rápido. Algunos encuentran determinadas dificultades desde el principio y otros tropiezan con problemas tras un periodo de "integración" en España.

Esto último es importante en cuanto a que algunos refugiados consiguen ciertas condiciones objetivas de integración, pero en el fondo mantienen comportamientos, actitudes o percepciones que favorecen el fracaso a medio o largo plazo. Debemos tener en cuenta que los recursos sociales y de salud mental específicos para refugiados se limitan a los primeros tres años desde la concesión del estatuto y que diversos organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud o el ACNUR han llamado la atención sobre la necesidad de una atención específica para éstos.

Éste es el caso de un refugiado bosnio que logró una cierta integración socio-laboral de aparente normalidad, pero que cinco años después de su llegada, cuando tal proceso había fracasado, decidió abordar las secuelas que la guerra le había producido: las pesadillas, la tendencia al aislamiento, los frecuentes cambios de humor, una muy limitada tolerancia a la frustración y la incapacidad para compartir sus preocupaciones.

Pero éste no es el caso de la mayoría de los refugiados ya que sufren estados emocionales alterados, que son normales dada su situación y que causan una

respuesta de estrés adaptativa ante los numerosos cambios a que se ven expuestos a diario. Estrés que puede tomar diferentes formas, como síntomas somáticos (dolores musculares, cansancio, cefaleas...), crisis de ansiedad, insomnio, irritabilidad... En ocasiones los síntomas de este estrés adaptativo son interpretados por quien los padece como anormales y hace así más difícil su superación; en algunos casos, incluso pueden llegar a tener miedo de sus propias reacciones. Por ello es importante normalizar la situación, ya que es una respuesta habitual ante una situación anormal.

Ante estas situaciones, la mayoría suele tener las competencias personales para recuperarse y encontrar el modo de integrarse sin problemas psicológicos o psiquiátricos graves. Ponen en marcha muchos recursos como la capacidad para resolver problemas y superar obstáculos, determinadas actitudes y aspectos como la tolerancia a la frustración y la flexibilidad para enfrentar la nueva realidad. Estos recursos, desarrollados a lo largo del tiempo, les permiten afrontar situaciones de crisis y recuperarse y juegan un papel importante en el proceso de reconstrucción de la nueva vida en el país de acogida.

De este modo, quienes logran aceptar los cambios que significa la adaptación a España y actúan con mayor flexibilidad en sus actitudes ante lo novedoso tienen más facilidad para redefinir esa identidad que veíamos que estaba amenazada, sin sentir la necesidad de aferrarse a la memoria para dar significado a su vida. Esto no significa olvidar, sino tener la libertad para vivir apoyándose en la experiencia y no sintiéndose atrapados por ella.

Por tanto, mientras algunas personas son capaces de integrarse con cierta autonomía, otras precisan de ayuda para conseguirlo. El conocimiento de los factores de riesgo que dificultan la integración, cómo detectarlos e intervenir en ellos permite actuar de un modo preventivo y ayudar a los refugiados a evitar el fracaso en la integración y alcanzar la misma con autonomía.

Destaca el caso de un ciudadano de Guinea Ecuatorial, que se había convertido en una persona de carácter autoritario e incapaz de reconocer los errores que pudiese cometer. Este hombre fue capaz de detectar que su problema no era de desmotivación, de tendencia a mentir y aprovecharse de los recursos sociales, sino que simplemente no sabía cómo relacionarse con los demás en esta sociedad desconocida para él y ello le permitió sacar a la luz sus propias capacidades. Después de ayudarlo a comprender las normas sociales que rigen en España y a detectar sus errores, se logró el grado de integración que perseguía sin éxito desde hacía tres años.

## NOTAS

1. Los últimos datos disponibles del Banco de España confirman esa tendencia: el parque de viviendas en alquiler se situó en 2,15 millones de unidades a cierre de 2002, lo que se traduce en un descenso del 14,6 por ciento respecto a finales de 2001.
2. Según el Instituto Nacional de Estadística hasta noviembre de 2003, el precio de los alquileres de vivienda se elevó un 3,1 por ciento, es decir, seis décimas por encima del Índice de Precios al Consumo (IPC). Además, los alquileres subieron entre 1995 y 2002 un 80 por ciento, tal y como reconoció el ministro de Economía, Rodrigo Rato, en rueda de prensa el 26 de noviembre de 2003.
3. Según la Asociación Española de Inmobiliarias con Patrimonio en Alquiler (ASIPA), existe una demanda de alquiler latente o potencial de alrededor de un millón de nuevas viviendas a precios entre los 450 y 500 euros mensuales que es muy difícil satisfacer.
4. Un aval es una garantía de pago en caso de que el titular del contrato de arrendamiento no satisfaga la renta que le corresponde. Hay dos tipos de avales: personales y bancarios. El aval personal es gratuito: el titular no paga a su avalista para que éste figure como tal. El aval bancario supone que una entidad bancaria se compromete a pagar la deuda. No es gratuito: el banco o caja, como avalista, cobrará al titular del crédito una comisión. La entidad financiera firmará el aval en función de la relación que tenga con el arrendatario que lo solicita.
5. En casi todos los casos el refugiado desconoce que puede permanecer en la vivienda alquilada un mínimo de cinco años, por lo que se producen frecuentes abusos por parte de propietarios que prefieren cambiar de inquilinos para subir la renta por encima del IPC, que es el incremento que establece la ley durante la vigencia del contrato.
6. El Acta Final de la Conferencia recomienda "a los gobiernos que adopten las medidas necesarias para la protección a la familia del refugiado y especialmente para: 1) Asegurar que se mantenga la unidad de la familia del refugiado, sobre todo en los casos en que el jefe de familia reúna las condiciones necesarias para ser admitido en un país; 2) Asegurar la protección a los refugiados menores de edad y sobre todo a los niños asilados y a las jóvenes, especialmente en cuanto a la tutela y la adopción".



## CAPÍTULO 7

### LA APATRIDIA

Aunque el número de personas que cada año solicitan el estatuto de apatridia en España es muy inferior al de las que solicitan asilo, les dedicamos este capítulo ante el generalizado desconocimiento de los dramas que se esconden detrás de la denominación de “apátridas”.

España es uno de los pocos países europeos que tiene un procedimiento para el reconocimiento de tal condición, regulado por un reglamento de julio de 2001, si bien persisten importantes lagunas, ya que, por ejemplo, la protección social de las personas que solicitan u obtienen este estatuto es notablemente inferior a la de los solicitantes de asilo y a la de los refugiados y así, en el caso de los primeros, tienen vedado el acceso a los centros de acogida, mientras que los apátridas reconocidos no pueden optar a ayudas para la integración.

En el cuerpo central de este capítulo nos detenemos en tres de las 23 solicitudes que durante 2003 atendió el equipo de apatridia de CEAR-Madrid, presentadas por un hombre de la etnia rohingya de Myanmar (antigua Birmania), una mujer de etnia asiria y su hijo y un joven saharauí. Éstas ilustran las contradicciones de la actuación de la OAR y las dificultades reales para obtener el estatuto de apátrida en España.

## 7.1. EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

El artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama: "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad". La nacionalidad representa el vínculo jurídico que une a un individuo con un Estado y es la base para el ejercicio de otros derechos.

La apatridia es, pues, la ausencia de dicho vínculo con un estado. Es una situación que empezó a surgir tras el final de la Primera Guerra Mundial, con la desintegración de los imperios otomano y austro-húngaro y el nacimiento de nuevos estados. Aquella profunda modificación de las fronteras en el centro y este de Europa y en Asia Menor desencadenó migraciones por razones étnicas o religiosas y miles de personas perdieron su nacionalidad originaria. Para intentar remediarlo, la Sociedad de las Naciones promulgó en 1930 la Convención de La Haya sobre Algunas Cuestiones Relativas al Conflicto de las Leyes de Nacionalidad.

Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, con sus profundas variaciones territoriales y el comienzo de la emancipación política de los países de África y Asia, agravaron los problemas de apatridia.

En 1954 entró en vigor la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y, en 1961, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, los dos cuerpos normativos internacionales más relevantes, aunque se les unieron otros como la Convención sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas (1957), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) o la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 se concibió en su origen como un Protocolo Adicional a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Su primer artículo define "apátrida", desde un punto estrictamente legal, como "toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación".

El apartado segundo del mismo artículo puntualiza que la Convención no será aplicable a:

- I. Las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia.
- II. A las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

- III. A las personas respecto de las cuales haya razones fundadas para considerar:
- a) Que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos.
  - b) Que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país.
  - c) Que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Esta Convención recoge un conjunto de derechos para los apátridas tales como la libertad de religión, a ser documentado, de propiedad de bienes muebles e inmuebles, de asociación, de educación... e insta a los Estados que la han suscrita a proporcionar un trato comparable al de los nacionales o al menos como el de los extranjeros en general, según el derecho del que se esté hablando. Por último, el Acta Final de la Convención reconoce el principio de no devolución de los apátridas en relación con el peligro de persecución, pero se contempla de manera implícita ya que sus redactores tenían presente que era un principio jurídico generalmente aceptado en el cuerpo normativo internacional.

Por su parte, la Convención para la Reducción de los Casos de Apatridia de 1961 tiene su origen en que es cada Estado el que legisla a su modo sobre a quién y cómo concede la nacionalidad, por lo que se producían lagunas cuando una persona, por residencia, nacimiento o descendencia, estaba sujeta a más de una legislación. A título de ejemplo, podemos citar que esta Convención recoge la imposibilidad de renunciar o perder la nacionalidad si no se cuenta con otra y establece que el cambio de nacionalidad del marido no podrá afectar de modo automático a la de su esposa.

El concepto de apatridia empleado en los distintos instrumentos internacionales es, pues, el legal, es decir, se reconoce como apátrida a todo aquel que no sea nacional de ningún país según su legislación. No obstante, entre las causas de apatridia más comunes, que veremos más adelante, pueden extraerse situaciones relacionadas con la realidad del solicitante: cuando la carencia de nacionalidad se debe a prácticas administrativas fraudulentas o cuando se produce una discriminación de hecho (aunque la ley diga lo contrario) por razones étnicas, por ejemplo. Éstos serían los apátridas *de facto*, es decir, aquellos que no pueden establecer su nacionalidad o que carecen de una nacionalidad efectiva.

Al detectar este problema y considerar que estas personas también requerían protección, el Acta Final de la Convención de 1954 recomendó la equiparación entre apátridas legales y apátridas de hecho. Del mismo modo, el Acta Final de la

Convención de 1961 sugirió que “las personas que son apátridas *de facto* sean tratadas, en la medida que sea posible, como apátridas *de iure*, para permitirles adquirir una nacionalidad efectiva”.

De nuevo, a pesar del texto legal, se insistió en la equiparación de ambas situaciones para no dejar sin protección a los apátridas de hecho, reconociéndose el vínculo entre éstos, la carencia de nacionalidad y la ausencia de protección nacional.

Hoy, a pesar de estos esfuerzos normativos, debido al más de medio centenar de conflictos bélicos en activo y a la enorme profusión de leyes nacionales que se refieren a esta circunstancia (ya que cada Estado puede determinar casi discrecionalmente —si bien de modo compatible con los principios generales del Derecho Internacional— quiénes son sus ciudadanos), continúan existiendo múltiples problemas relacionados con la carencia de nacionalidad.

La apatridia aparece inmersa en una variedad de situaciones dentro de diversos contextos y puede producirse como resultado de uno o varios factores, entre los que destacamos:

1. La transferencia de territorios: la independencia, disolución, sucesión o restablecimiento de estados.
2. La discriminación: denegación de la nacionalidad a individuos por motivos étnicos, religiosos, políticos o de género.
3. El conflicto negativo de leyes: se refiere a aquella persona que nace en un Estado que no le otorga la nacionalidad por ello; además, sus padres son nacionales de otro que a su vez no le da la nacionalidad por descendencia. El resultado es que carecerá de nacionalidad.
4. Las leyes relativas al matrimonio: en algunos países, sobre todo en el caso de la mujer, pueden ocasionar la pérdida de la nacionalidad por contraer matrimonio con un extranjero.
5. Las leyes relativas al nacimiento: omisión del registro del niño al nacer, ser hijo de apátrida, el no reconocimiento de la filiación por parte de los padres...
6. *Ius Sanguinis*: la transmisión hereditaria de la nacionalidad de sólo uno de los progenitores, normalmente el padre.
7. La privación de la nacionalidad sin contar con otra.
8. La renuncia a la nacionalidad sin la previa adquisición de otra.
9. La pérdida automática de la nacionalidad por imperio de la ley: cuando un Estado revoca a un individuo su nacionalidad por no haber indicado de manera expresa su intención de mantener su vínculo.



10. La complejidad de los procedimientos y las malas prácticas administrativas (trámites imposibles, falta de procedimientos de apelación, tasas excesivas...).

Conviene tener presente que, aunque un apátrida puede no ser un refugiado, en numerosas ocasiones ambas realidades coinciden en la misma persona, sobre todo cuando hablamos de transferencia de territorios y discriminación.

En definitiva, estamos ante un fenómeno, la apatridia, que no es precisamente nuevo, pero que, como en numerosas ocasiones queda oscurecido por las crisis que generan miles de refugiados, suele ser invisible. A pesar de los esfuerzos normativos, es evidente que hay personas no reconocidas como nacionales por ningún Estado.

## 7.2. LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

España es de los pocos países europeos que tiene establecido un procedimiento para el reconocimiento de la apatridia. Aunque el artículo 13 de la Constitución y varias leyes hacen referencia a ello, por ejemplo las de Asilo y Extranjería, las normas fundamentales son la citada Convención de 1954, a la que España se adhirió el 24 de abril de 1997, y el Real Decreto 865/2001 de 20 de julio, que regula el procedimiento de reconocimiento del estatuto de apátrida (en adelante Reglamento de Apatridia), que aplica directamente esta Convención y adopta en su primer artículo la definición de apátrida y las causas de exclusión recogidas internacionalmente. España no ha ratificado la Convención para la Reducción de los Casos de Apatridia de 1961, puesto que tiene incluidas en su ordenamiento jurídico todas sus disposiciones.

Por tanto, basta con que el solicitante de este estatuto manifieste no poseer ninguna nacionalidad, que se verifique que esto es así de acuerdo con la legislación del país donde hubiese fijado su residencia o con la de los que, de acuerdo con su normativa, pudiesen otorgarle su nacionalidad y finalmente que no se encuentre en ninguno de los citados supuestos del artículo 1.2 de la Convención de 1954. El organismo encargado de resolver sobre las peticiones de apatridia es la OAR, si bien también se pueden presentar, a petición del interesado, en las oficinas de extranjeros de las delegaciones del Gobierno y en las comisarías de la Policía Nacional. Es posible, a su vez, la iniciación de oficio de este proceso, siempre y cuando así lo considere la OAR porque tenga conocimiento de datos o circunstancias que así lo merezcan.

La solicitud se presenta en un modelo oficial que contiene una miríada de datos personales del solicitante (hasta de sus abuelos), pregunta por cómo realizó el viaje a España y si recibe protección o no de un organismo dependiente de Naciones Unidas distinto del ACNUR y, si fuera el caso, habrá de demostrar, aunque sea con indicios, la pertenencia a un grupo étnico, religioso o político determinado.

En principio, al igual que ocurre con las solicitudes de asilo, existe un plazo de un mes para presentar la solicitud desde la entrada en España (salvo que el extranjero cuente con un periodo de estancia legal mayor) o desde que se produzcan circunstancias sobrevenidas que justifiquen dicha solicitud. La presentación de la solicitud impone deberes tales como informar de los cambios de domicilio y de colaboración plena en la instrucción del procedimiento, pero también derechos, como la asistencia de intérprete en caso de ser necesario y una autorización de permanencia provisional, que corresponde a la Administración concederla o no.

Finalmente, el ministro del Interior, tras un plazo de tres meses, firma la resolución sobre el estatuto de apátrida después de recibir una propuesta de la OAR debidamente motivada e individualizada a través de la Dirección General de Extranjería e Inmigración. Si a una persona se le reconoce el estatuto de apátrida recibirá la documentación pertinente y poseerá una autorización de residencia y trabajo.

No obstante, CEAR ha detectado algunas lagunas en este procedimiento. En primer lugar, no se ha previsto la posibilidad de solicitar el estatuto de apátrida en frontera; de hecho, los abogados de CEAR pudieron constatar que dos saharauis a los que el Gobierno denegó el asilo fueron devueltos a los campos de refugiados de Tindouf (Argelia) a pesar de que solicitaron el reconocimiento de apátridas.

La OAR puede autorizar la permanencia en España del solicitante que no se encuentre incurso en un procedimiento de expulsión o devolución, pero en principio puede ser expulsado aunque se halle solicitando el reconocimiento de la condición de apátrida.

Es más, al igual que la legislación de Asilo, el Reglamento de Apátrida contempla que si el solicitante pide este estatuto con un procedimiento de expulsión incoado se entenderá que sus alegaciones son inverosímiles, algo incomprensible puesto que estamos hablando de datos fácticos (fechas de nacimiento, lugares...), muchas veces demostrables documentalmente.

En cuanto a la reagrupación familiar del apátrida, se inscribe en los procedimientos regulados en la legislación de Extranjería, si bien no tiene mucho sentido esta remisión y más cuando los familiares pueden ser también apátridas y por tanto surge la duda de con qué documentación viajarían. Tampoco es lógico que tengan

que esperar un año para solicitarla cuando cuentan con permisos de residencia y trabajo permanentes.

Sorprende que, aunque para la mayor parte del texto normativo que regula la apatridia en España la fuente de inspiración sean los principios protectores que inspiran el asilo, en materia de reagrupación familiar se desdeñe la posibilidad de arbitrar un marco más favorable para estas personas. Lo conveniente hubiera sido establecer un mecanismo propio de extensión a las personas del núcleo familiar afectadas por la ausencia de nacionalidad, así como la concesión del refugio o la residencia por extranjería para el resto, en función de las peculiaridades de cada caso.

Da la sensación de ser un Reglamento hecho con prisas, fotocopiado en algunos aspectos del de Asilo, ya que de lo contrario no se comprende el plazo de un mes desde la entrada en España para presentar la solicitud o que sus alegaciones se consideren inverosímiles si tiene incoado un procedimiento sancionador.

En cuanto al acceso a la nacionalidad, si bien en su momento CEAR sugirió la equiparación de los apátridas con los refugiados a los efectos del plazo de residencia para solicitar la nacionalidad (estos últimos necesitan cinco años), finalmente se estableció el mismo plazo general, esto es, diez años (artículo 22.1 de la Ley 36/2002, de 8 de octubre), por lo que el Gobierno incumplió el artículo 32 de la Convención de 1954.<sup>1</sup>

### 7.3. ALGUNOS CASOS ATENDIDOS POR CEAR

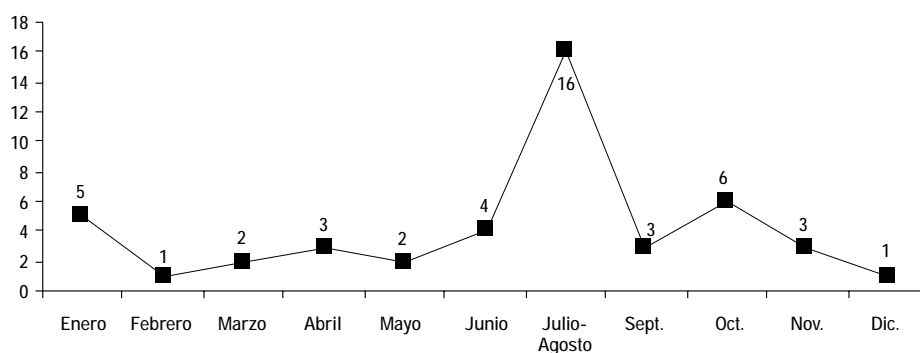
Una vez aprobado el Real Decreto 865/2001, que regula el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida, la delegación de CEAR en la Comunidad de Madrid vio la necesidad de crear dentro de su servicio jurídico un equipo especializado en esta materia, que desde entonces ha atendido casos muy diversos, unos por las especiales circunstancias de sus países de origen (saharauis, palestinos y tibetanos), otros por su origen étnico (rohingyas de Myanmar y biharis de Bangladesh), otros por los problemas políticos originados por la desmembración de la Unión Soviética o por conflicto negativo de leyes. En este punto, además, queremos señalar que la apatridia es una de las figuras más desconocidas de nuestro ordenamiento jurídico en el ámbito de las instituciones e incluso entre quienes podrían beneficiarse de este reconocimiento.

Las 23 peticiones atendidas por CEAR durante 2003 son una cantidad reducida en comparación con las solicitudes de asilo, pero no por ello merecen menor atención. En primer lugar, el equipo de apatridia de CEAR-Madrid mantiene una extensa entrevista con el solicitante, quien a continuación rellena su petición.

Después, se prepara un informe de apoyo donde se detallan los motivos por los que se considera que esa persona merece el estatuto, previo estudio de las legislaciones e informes sobre los países en conflicto. Entonces la OAR tramita el expediente y eleva al ministro del Interior una propuesta de resolución. A diferencia de los casos de asilo, la decisión definitiva sobre la concesión o la denegación sí esta motivada personalmente y concreta los argumentos que la justifican.

GRÁFICO 1

## SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR APÁTRIDAS



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

A modo de ejemplo, vamos a explicar tres casos representativos de la realidad de la apatridia en España. El primero se refiere a una persona de la etnia rohingya de Myanmar (antigua Birmania) que ha sufrido y sufre persecución por parte del Estado exclusivamente por pertenecer a una etnia diferente a la mayoritaria. Este hombre llegó a España en 2000 y solicitó asilo, pero le fue denegado. Entonces decidió, con el consejo del equipo de apatridia de CEAR-Madrid, solicitar este otro estatuto.

Los rohingyas viven en el estado de Arakan, son musulmanes y constituyen el 4 por ciento de la población de su país; en las últimas décadas y hasta hoy han sufrido una persecución sistemática por parte de los distintos gobiernos, que desencadenó periódicos y masivos éxodos al vecino Bangladesh. Según el informe *Refugiados birmanos en Bangladesh* publicado por Human Rights Watch hace cuatro años, se estima que cien mil rohingyas indocumentados viven en Bangladesh, cuyo Gobierno no les considera refugiados, sino inmigrantes irregulares, y apenas les dispensa protección.

En Myanmar, los rohingyas sufren graves violaciones de los derechos fundamentales: se les niega el derecho a la educación y a acceder al empleo público; tienen restringida su libertad de movimientos a los límites del estado de Arakan bajo amenaza de detención; el ejército puede confiscar de manera arbitraria sus propiedades

y emplea a menudo la extorsión; e incluso en ocasiones las autoridades locales les reclutan para realizar trabajos en condiciones de esclavitud, de los que tampoco se libran los niños, bajo la amenaza de torturas o muerte.

En definitiva, como el Estado de Myanmar no reconoce como nacionales suyos a los rohingyas estamos ante un caso de apatridia por discriminación étnica. El artículo 3 de la Ley de Nacionalidad Birmana de 1982 establece que sólo se reconocen a aquellos grupos étnicos que ya vivían en los territorios de este país en 1823, cuando empezó la ocupación británica. Además, el artículo 4 recoge que el Consejo de Estado puede decidir qué grupos étnicos se reconocen como tales a efectos de adquirir la nacionalidad. En el listado publicado con posterioridad no se incluyó a los rohingyas, a quienes se les privó de su derecho a la nacionalidad.

En estos casos lo más complicado para el interesado suele ser demostrar su pertenencia a la etnia discriminada. Esta persona lo logró y finalmente en 2002 el Gobierno reconoció su condición de apátrida.

El segundo caso se refiere a una mujer de etnia asiria nacida en Alepo (Siria) y a su hijo, nacido en 1981 en Bakú (Azerbaián). Ella estaba casada con un hombre nacido en Ucrania de origen étnico armenio y tenían, además de este hijo, otra hija, ambos de origen étnico armenio. En 1988 comenzó el genocidio de cristianos en Bakú y fueron asesinados el marido y la hija de esta mujer, quien junto con su hijo tuvo que huir a Djermouk, una localidad fronteriza armenia donde fueron acogidos como refugiados. Era una situación peculiar pues entonces existía la Unión Soviética: eran refugiados de la URSS dentro de la propia URSS.

En 1994 se trasladaron a Stepanakert, capital del enclave de Nagorno Kharabagh (perteneciente históricamente a Azerbaián, pero ocupado militarmente por Armenia desde 1991), donde permanecieron hasta 1998, de donde se vieron obligados a huir por persecución por motivos religiosos ya que ambos son católicos, mientras que la población autóctona es apostólica.

Llegaron a España y pidieron asilo, pero su solicitud fue denegada, si bien después de varios recursos obtuvieron una autorización de permanencia en virtud del artículo 17.2 de la Ley de Asilo. Hasta la actualidad han disfrutado de un permiso de residencia por circunstancias excepcionales y durante ese tiempo ambos han solicitado de manera insistente pero de modo infructuoso la concesión de pasaportes a la representación diplomática de Siria en España y de Azerbaián en Francia, respectivamente.

Finalmente, en 2002, solicitaron el reconocimiento del estatuto de apátrida y un año más tarde dicho estatuto le fue concedido sólo a la madre. Esta circunstancia es bastante extraña, aunque es evidente que un progenitor puede ser apátrida y su hijo no, ya que las leyes de nacionalidad que deben emplearse pueden variar

como en este caso, en el que a la madre debían aplicárseles las de Siria y Armenia y al hijo las de Azerbaiyán y Armenia.

A partir de aquí queremos incidir en la interpretación de la norma armenia que la OAR realizó, aunque no pretendemos rebatir jurídicamente los argumentos ofrecidos, puesto que para eso CEAR ya ha recurrido la denegación del estatuto de apátrida al hijo ante la Audiencia Nacional, pero sí criticar algunos detalles que dejan al descubierto una decisión arbitraria.

En primer lugar, CEAR considera que este joven no se encuentra en ninguno de los supuestos que recogen las legislaciones armenia y azerbaiyana pero la OAR entendió que le correspondía la nacionalidad azerbaiyana puesto que la Ley de Nacionalidad de este país afecta a todos los nacidos en su territorio. Sin embargo, es evidente que no engloba a este joven porque dicha norma entró en vigor en 1988, quien tampoco encaja en ninguno de los supuestos de retroactividad detallados en su artículo 5. Estos datos insoslayables no figuran sin embargo en la resolución de la OAR.

Asimismo, tampoco resulta comprensible que, si considera que el solicitante era de nacionalidad azerbaiyana, la OAR realizara tantos esfuerzos para demostrar su posibilidad de nacionalidad armenia. La OAR entendió que este joven no era apátrida: "Hay que concluir, pues, que el solicitante, si no tuvo en el pasado la nacionalidad armenia, pudo obtenerla ya que se encontraba en la zona controlada por Armenia en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Ciudadanía de 1995 [...]. Si hubiese obtenido la nacionalidad armenia, aun en el caso de que la hubiera perdido, sería necesario considerar la Ley de Ciudadanía de la República de Armenia, de 24 de noviembre de 1995, que establece en su artículo 10.3 que al antiguo ciudadano de la República Soviética de Armenia que viva fuera de ella sin haber adquirido la ciudadanía de otro país le será reconocida la ciudadanía armenia".

Es decir, la OAR señala no que el interesado tenga la nacionalidad armenia, sino que pudo tenerla, si bien ignora el artículo en virtud del cual esto es así. Pudo obtenerla, pero el hecho es que no la tiene y no la puede obtener, aunque esta circunstancia, el que la hubiera podido obtener, siempre según la OAR, es motivo más que suficiente para denegarle el estatuto de apátrida, sin citar bajo qué precepto legal. Y concluye que, si la hubiera tenido, le sería reconocida de nuevo. Sin embargo el artículo 10.3 citado por la OAR es aplicable para los antiguos ciudadanos de la "República Soviética de Armenia", esto es, cuando la URSS existía (el interesado y su madre fueron refugiados en Armenia, no ciudadanos).

Respecto a su madre, la OAR señaló: "Llama la atención que, pese a haber permanecido un largo tiempo de 10 años en territorio controlado por Armenia, la solicitante no haya accedido a la nacionalidad de ese país, máxime cuando la repoblación de la zona de Nagorno Kharabagh después del alto el fuego de 1994, que paralizó la

situación con la región prácticamente ocupada por Armenia, se realizó fundamentalmente con población de origen armenio. De hecho, uno de los propósitos que inspiró la ley de ciudadanía armenia de 1995 fue precisamente hacer posible la concesión de la ciudadanía armenia a los numerosos refugiados azerbaiyanos que se trasladaron a la región a raíz de estos conflictos. La solicitante, durante la entrevista mantenida por la instructora del expediente, afirmó haber desconocido en su momento la posibilidad que le ofrecía la ley mencionada y, existiendo además la posibilidad de que no ser de etnia armenia pura representara un obstáculo en este sentido, ante la ausencia de evidencias de que la hubiese adquirido en su momento, hay que descartar la posibilidad de esta nacionalidad armenia”.

Es decir, en el caso de la madre se entendió admisible que no optara por la nacionalidad armenia por desconocimiento y una serie de circunstancias (no era de etnia armenia pura). En el del hijo, sin embargo, el razonamiento se traslada al polo opuesto, algo incomprensible: si la madre no era de etnia armenia pura, tampoco el hijo y, lo más importante, si el desconocimiento es comprensible en la madre, con más razón en el hijo que por aquel entonces era todavía menor de edad (cumplió los 18 años en España), cuando además el artículo 13 de la Ley de Nacionalidad armenia, que tampoco cita la OAR, exige esa edad para optar por la nacionalidad. En todo caso, debería haber sido la madre, como representante legal del hijo, la que la solicitase, pero si para ésta era entendible que no lo hubiera hecho, para el hijo más aún.

Resultan incomprensibles los motivos que han empujado a la OAR a adoptar decisiones tan dispares, salvo la mera arbitrariedad.

El último caso se refiere a un saharauí nacido en los campos de refugiados de Tindouf que, en el marco de la colaboración entre su Gobierno y el cubano, viajó a los 11 años a aquella isla, donde permaneció hasta el 5 de mayo de 2002, cuando, terminada su formación académica, debió regresar junto a su pueblo en el exilio argelino. Cuando el avión hizo escala en Madrid, solicitó asilo en el aeropuerto de Barajas y, subsidiariamente, el reconocimiento como apátrida. La primera petición fue inadmitida a trámite y por tanto fue devuelto a Argelia. La solicitud de reconocimiento del estatus de apátrida siguió su curso hasta que fue desestimada en 2003.

Antes de analizar la resolución de la OAR, CEAR quiere expresar, una vez más, su apoyo a las reivindicaciones de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) pues considera conforme al Derecho Internacional sus aspiraciones a la libre determinación y a la conformación de un Estado libre e independiente en su territorio, ocupado de manera ilegal por el ejército marroquí desde finales de 1975. Dicho esto, CEAR entiende que, ante la situación actual del conflicto y mientras se halla una solución al mismo, a la población saharauí le es aplicable la condición de apátrida.

## CUADRO 1

RESOLUCIONES DE SOLICITUDES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA ACORDADAS DURANTE 2002  
(EXPEDIENTES Y PERSONAS)

NACIONALIDAD	FAVORABLES		DESFAVORABLES		ARCHIVADAS	DESISTIMIENTO	SOLICITUDES PENDIENTES DE RESOLVER
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.			
Alemania			1	1			
Angola			1	1			
Armenia			1	1			
Austria			1	1			
Azerbaiyán			2	2			
Bosnia- Herzegovina				1			
España					1		
Georgia			1	1			
Libia							1
Mali			1	1			
Marruecos			4	4			
Nigeria			1	1			
Rumanía					1		
Rusia			1	1			
Sahara			2	2			
Ucrania			1	1			
URSS			1	2			
Total	0	0	18	19	3	0	1

FUENTE: OAR.

Por ello, queremos analizar los motivos de denegación que arguye la OAR. En primer lugar, aduce que el solicitante está incurso en una de las causas de exclusión, en concreto la del artículo 1.2.i), que establece que la Convención no se aplicará "a las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas, distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia". La OAR alude a la Misión de Naciones Unidas (MINURSO) establecida desde 1991, pero su objetivo principal, la celebración de un referéndum para el ejercicio del derecho de libre determinación del pueblo saharauí, excluye la labor de protección o asistencia a estas personas.

En segundo lugar, menciona los acuerdos de colaboración entre el Frente Polisario y Argelia en materia de documentación, que establecen la posibilidad de la



concesión de pasaportes ordinarios argelinos a los ciudadanos saharauis. No obstante, esta medida beneficia sólo a aquellos que viajan a países que no reconocen la RASD y no significa que se le conceda la nacionalidad argelina ni una residencia de algún tipo en este país. De nuevo la OAR simplemente cita la circunstancia de la concesión del pasaporte sin profundizar, como excusa para denegar el estatuto de apátrida.

Y finalmente, y de manera aún más polémica, reseñó la posibilidad de los saharauis de solicitar la nacionalidad marroquí, un argumento absolutamente inadmisibile. Uno de los elementos que deben considerarse en la atribución de la nacionalidad es la voluntad del individuo de acceder a la misma, circunstancia que en este caso, obviamente, no concurre. El pueblo saharauí, castigado durante quince años por una agresión brutal por parte del ejército marroquí (con bombardeos de napalm sobre la población civil incluidos) y que vive en el desierto desde hace ya casi tres décadas, tiene el derecho a elegir su futuro en libertad, en el referéndum de autodeterminación que Naciones Unidas reconoce, pero que es incapaz de organizar, ante las maniobras dilatorias de Rabat, apoyadas por Francia y Estados Unidos, y el olvido de los distintos gobiernos españoles.

Estos tres ejemplos son claros exponentes de la variedad de situaciones que pueden generar apatridia y, en algunos casos, de las enormes dificultades que entraña el acceso al estatuto.

Como punto final, es preciso apuntar que la OAR se ciñe al concepto legal de apatridia, no concede estatutos cuando ésta es *de facto*, por lo que obvia las recomendaciones contenidas en las actas finales de las citadas Convenciones de 1954 y de 1961.

En los casos en que la OAR ha denegado el estatuto de apátrida CEAR ha interpuesto recursos contencioso-administrativos contra dichas resoluciones ante la Audiencia Nacional y, lógicamente no existe tendencia jurisprudencial alguna ya que en España es un campo totalmente nuevo.

A CEAR le preocupa también quién se va a ocupar de oficio de estos casos. Entendemos que corresponde al Turno de Oficio de Asilo y Extranjería, pero no conocemos que los colegios de abogados hayan tomado medida alguna para la formación de los letrados, con lo que ello supone de indefensión real para el solicitante.

#### 7.4. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS APÁTRIDAS

Los apátridas pueden encontrarse en situaciones en las que, por ejemplo, no tienen derecho a trabajar legalmente, casarse y fundar una familia, registrar el nacimiento de sus hijos, a la asistencia sanitaria, viajar, ir a la escuela o a la universidad, ser propietarios, participar en la política de su país... Además, la carencia de

una nacionalidad en cualquier parte del mundo conduce en multitud de ocasiones al desplazamiento.

La normativa española no se detiene en la solución del problema, al menos desde el punto de vista de las condiciones sociales, al no reconocer ningún derecho en este ámbito a los solicitantes de apatridia o a quienes han obtenido este estatuto, a excepción de los que ya se reconocen a los inmigrantes, cada vez más menguados por cierto.

De esta manera, el "derecho de asilo" de los apátridas, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución y en el mencionado Reglamento de julio de 2001 no es equiparable al que se concede a los refugiados, sobre todo en la cobertura social. Aunque gran parte del Reglamento se inspira en la legislación de Asilo, no ocurre así con la protección social, en la que se opta por una legislación claramente desfavorable al solicitante de apatridia.

La Administración no contempla como grupo de atención a los solicitantes del estatuto de apatridia ni a los apátridas, ni existen programas específicos que les asistan y apoyen en su integración social, lo que sitúa a este colectivo en una situación de absoluta vulnerabilidad, en muchas ocasiones difícilmente superable.

Las prestaciones a las que pueden acceder durante la instrucción de su expediente son la concesión de una autorización de permanencia provisional, que figura en el artículo 5 del Reglamento como una potestad de la Administración, y el derecho a la asistencia de un intérprete. Sin embargo, el Reglamento les niega el acceso a un centro de acogida al no figurar entre los colectivos de atención del Imserso. Tampoco consta si el solicitante de este estatuto tiene derecho a obtener una autorización de trabajo y la Administración interpreta esta ausencia, una de las muchas lagunas del Reglamento, de forma desfavorable para el solicitante.

Un caso revelador es el de un hombre de origen balcánico que durante la tramitación de su solicitud de apatridia solicitó, al amparo del artículo 66.5 del Reglamento de Extranjería<sup>2</sup> y con la ayuda de CEAR, una autorización de trabajo al estar autorizado a permanecer de manera provisional en España. Sin embargo, la Administración denegó tanto la solicitud como el recurso de reposición y en la actualidad dicha denegación está recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Por último, hay que recordar que estos solicitantes tampoco tienen derecho a asistencia letrada gratuita durante la tramitación de su expediente administrativo.

Dado que los periodos de resolución de los expedientes se han demorado una media de un año, para los casos más sencillos, y se están alargando *sine die* para los más complejos (los apátridas de origen palestino por ejemplo), los solicitantes se hallan en una situación de desprotección absoluta por la carencia de recursos ya mencionada. Esto provoca situaciones de marginalidad y vulnerabilidad extremas.

Si bien es cierto que algunos solicitantes del estatuto tienen una residencia concedida (en virtud del artículo 17.2 de la Ley de Asilo, por ejemplo), no en todos los casos es así. Un hombre de origen palestino solicitó el reconocimiento del estatuto de apátrida en julio de 2002 y a fines de 2003 todavía no había sido resuelto. Este solicitante, con problemas de salud graves, ha sobrevivido estos dos años mendigando o trabajando de manera irregular en la construcción y durmiendo por temporadas en la calle.

Ninguno de los apátridas de origen palestino que CEAR atiende ha visto resuelto su expediente y, salvo uno de ellos que recibe una beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional, ninguno se encuentra en una situación social y laboral estable. A los problemas económicos, hay que añadir el daño moral y psicológico que produce en el solicitante esta larga espera.

Otro apátrida de origen palestino, que aguarda desde hace dos años la resolución de su expediente, tiene problemas de alcoholismo, lo que le ha conducido a una situación de marginalidad para la que no está prevista una actuación específica.

En un caso parecido se encuentra un apátrida de origen ruso, con graves carencias físicas y psicológicas, que en septiembre de 2003 decidió hacer una huelga de hambre durante 15 días para llamar la atención sobre su caso, lo que provocó su internamiento en un hospital; al cierre de este Informe no tenía más remedio que dormir en la calle.

En resumen, si por su propia condición los solicitantes del estatuto de apátrida han vivido en un limbo legal en sus países de origen, durante el periodo de resolución de su expediente en España viven en un limbo social y económico. Para los apátridas reconocidos, las prestaciones sociales mejoran al concederles junto al estatuto un permiso de residencia y trabajo permanente, aunque, a diferencia de los refugiados, no existen programas de apoyo a su integración.

## NOTAS

1. El artículo 32 de la Convención de 1954 establece: "Los Estados contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de los trámites".
2. El artículo 66.5 del Reglamento de Extranjería dice: "Cuando circunstancias especiales lo aconsejen, la Dirección General de Ordenación de las Migraciones podrá conceder validez de permiso de trabajo a aquellos documentos oficiales o privados que reúnan las condiciones que se determinen".



## CAPÍTULO 8

### LA INSERCIÓN LABORAL

Sin inserción laboral no puede haber integración social. En este capítulo examinamos las dificultades de los solicitantes de asilo para acceder al mercado laboral y cómo los refugiados, a pesar de que en muchos casos tienen una importante cualificación profesional, se ven condenados a los sectores más precarios.

Después de analizar con detenimiento la inserción laboral de los refugiados en España durante 2003, nos centramos en los distintos aspectos de la formación profesional y ocupacional y en los proyectos de autoempleo y las microempresas. A continuación, estudiamos en particular el sector del servicio doméstico, en el que trabajan muy pocas refugiadas, pero muchas inmigrantes.

Al final del capítulo, revisamos cómo la última reforma de la Ley de Extranjería dificulta aún más el acceso de los solicitantes de asilo a un puesto de trabajo y cómo influye la realidad laboral en el estado psicológico de los refugiados.

#### 8.1. VISIÓN GLOBAL

El empleo y la inserción sociolaboral es un derecho humano y uno de los elementos esenciales del proceso de integración, entendida como la capacidad de participar en la vida social en igualdad de condiciones y derechos que el resto de ciudadanos.

Cuando hablamos de refugiados, el acceso al mercado laboral es, además de un medio de supervivencia económica para la adquisición de bienes y servicios, un aspecto central del proceso de restitución de su autonomía, derechos, lugar social y normalización vital, así como un termómetro de su grado de integración, en muchas ocasiones un horizonte cercano a la exclusión, la marginación y la precariedad.

Los cambios en el mercado laboral y la masiva llegada de trabajadores extranjeros configuran los procesos de acceso a los puestos de trabajo y las ocupaciones profesionales que cubren los refugiados. Con independencia de su formación profesional y su experiencia, los sectores que acogen a estas personas son principalmente la industria, la construcción, los servicios, la hostelería, el comercio y los servicios de proximidad (ayuda a domicilio, cuidado de personas...), con un claro sesgo de género.

Pertenecen al llamado mercado laboral secundario, es decir, a ocupaciones mal pagadas, inestables, poco consideradas y en muchos casos condenadas a la descualificación, con poca posibilidad de ascenso social. Aunque existen contrataciones indefinidas en algunos servicios, éstas esconden unas condiciones laborales muy precarias que provocan gran movilidad por la búsqueda de mejoras salariales u horarias. Esta movilidad altera la estrategia de contratación que pretende mantener a los trabajadores mediante una relación contractual estable con la empresa.

Los refugiados carecen de visibilidad en el mercado laboral e inspiran idénticas consideraciones que los inmigrantes. Su presencia en el mercado secundario de bajo estatus social origina una construcción social de la imagen de los trabajadores extranjeros, de ahí algunos de los estereotipos comúnmente aceptados, pero falsos: los extranjeros no tienen formación, su cualificación es baja, sus niveles culturales son pobres, son vagos o malos trabajadores...

En algunos casos se rehúsan estos estereotipos, pero se acepta la presencia de trabajadores extranjeros siempre que no compitan con los autóctonos o siempre que sus condiciones laborales sean peores (salario menor, mayor inestabilidad o mayor sumisión). Se ha denunciado que la masiva contratación de trabajadores extranjeros perjudica las conquistas del movimiento obrero, pero la responsabilidad de ello no reside ni en los trabajadores nacionales ni en los extranjeros.

El marco legal que regula los procesos de formación, búsqueda de empleo y contratación de los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados es cada vez más restrictivo y supone una barrera para la integración. Existe una contradicción extrema entre las políticas para la integración y la legislación laboral que afecta a los solicitantes de asilo. Los programas de empleo desarrollados por organizaciones sociales como CEAR y los centros de acogida persiguen la capacitación y la

mejora de sus posibilidades de encontrar trabajo, con recursos para la formación ocupacional, el aprendizaje del castellano, habilidades sociales y orientación, aspectos todos ellos integrados en itinerarios de inserción laboral personalizados. Sin embargo, al acceder al mercado laboral las exigencias administrativas suponen una traba constante que dificulta la contratación de estas personas.

Y el círculo se cierra, en la inmensa mayoría de los casos, cuando, después de la formación, la búsqueda de empleo y la contratación, en una situación de integración social y normalización de la situación vital de los solicitantes de asilo, sus solicitudes son rechazadas y quedan en una situación de irregularidad administrativa y en grave riesgo de exclusión social.

Los obstáculos para que los solicitantes de asilo puedan trabajar contrastan con la demanda creciente de mano de obra y el crecimiento imparable de la economía sumergida, que sume a los trabajadores, muchos de ellos extranjeros, en la exclusión y la desprotección, al mismo tiempo que detrae recursos de las cotizaciones a la Seguridad Social y la Hacienda Pública. La inseguridad jurídica por el alargamiento de los plazos de resolución de las solicitudes de asilo y la precariedad laboral impiden a los solicitantes de asilo desarrollar un nuevo proyecto de vida y agravan las consecuencias de la salida traumática y forzada de su país.

En el análisis de la inserción laboral de los refugiados son determinantes sus redes sociales, puesto que, si las vías de acceso al mercado laboral son múltiples, éstas juegan un papel decisivo en muchas ocasiones: el envío del currículum cuando se convocan ofertas de empleo, los medios de comunicación, los portales de Internet, las empresas de trabajo temporal o sobre todo las ofertas dadas a conocer por amigos, conocidos o familiares.

Si ahondamos el análisis, podemos entender por qué en ciertas profesiones, centros de trabajo o empresas los trabajadores pertenecen a grupos familiares o comparten procedencia. La contratación se estructura en torno a la red social de los trabajadores de la empresa que proponen a su entorno las ofertas que aparecen; la oferta y la demanda se ponen en contacto por conocidos y, en el caso de los refugiados, su red social reproducirá el tipo de empleo y ocupaciones a que acceden.

En muchos casos al analizar las dificultades de inserción laboral de los refugiados se ponen en evidencia sólo las variables relacionadas con la misma persona o en todo caso el grupo cultural al que pertenece (las variables internas): deficiencias en la formación, desconocimiento del idioma, falta de habilidades sociales... Éstas favorecen los estereotipos negativos y verticalistas, que sitúan a los extranjeros por "debajo" de los autóctonos en capacidad, cualificación o valía. Debemos poner de relieve que, más allá de las variables internas, existen

razones estructurales (económicas, políticas y sociales) que influyen en los itinerarios de integración social y laboral de refugiados y refugiadas y que configuran un escenario de desigualdad, claramente discriminatorio por razones de pertenencia nacional, étnica y de género.

Ante esta realidad, las estrategias del área de formación y empleo de CEAR se estructuran en tres líneas: la capacitación y mejora de la empleabilidad de los demandantes de empleo, la intermediación para captar ofertas de empleo y el desarrollo de acciones que presenten la presencia de los trabajadores refugiados como una oportunidad para el desarrollo económico, social y cultural por su contribución positiva si se les permite ocupar un lugar social acorde con la formación y cualificación personales.

No debemos olvidar que los refugiados en muchos casos han sido personas relevantes en sus países (periodistas, intelectuales, profesores, líderes sindicales, indígenas o políticos, defensores de los derechos humanos...), con un bagaje y un potencial enorme para participar en la construcción de una sociedad intercultural, democrática y que apuesta de manera decidida por la convivencia.

## 8.2. ANÁLISIS DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS REFUGIADOS

Durante 2003 el área de empleo y formación de CEAR ha desarrollado un estudio sobre los procesos de incorporación de los refugiados e inmigrantes al mercado laboral. En este estudio se ha realizado una encuesta a los usuarios de sus servicios de empleo que se encontraba aún en la fase de explotación de datos al cierre de este Informe.

Como punto de partida se han empleado dos fuentes de recogida de datos: el análisis cualitativo de los Grupos de Discusión realizados en las delegaciones de Madrid, Cataluña y Canarias y el cuantitativo de la base de datos de contrataciones efectuadas entre enero y noviembre de 2003 en el área de empleo de CEAR.

Para enmarcar el perfil del colectivo al que nos referimos analizamos la base de datos de las contrataciones a partir de variables como su situación legal, el género, la edad o el país de origen.

Con respecto al número total de contrataciones realizadas hasta noviembre de 2003<sup>1</sup>, el 26 por ciento corresponde al colectivo de atención prioritario de CEAR: refugiados, solicitantes de asilo, desplazados o personas con otras formas de protección (en función de los artículos 17.2 y 17.3 de la Ley de Asilo), mientras que el 74 por ciento se reparte entre personas inmigrantes en diversas situaciones. El grueso de contrataciones se produjo en Madrid (40 por ciento del total), seguida de Valencia (27 por ciento) y Andalucía (20 por ciento).



## CUADRO 1

## DELEGACIÓN

DELEGACIÓN	REFUGIADOS	HOMBRES	MUJERES
Andalucía	(57) 20,1%	(42) 74%	(15) 26%
Canarias	(6) 2,1%	(5) 83%	(1) 17%
Cataluña	(16) 5,6%	(14) 78%	(2) 14,3%
Euskadi	(4) 1,4%	(3) 75%	(1) 25%
Extremadura	(8) 2,8%	(8) 100%	0
Madrid	(115) 40,5%	(65) 56%	(50) 44%
Valencia	(76) 26,8%	(52) 68,4%	(22) 28,9%
NC			
Total	(284) 100%		

FUENTE: CEAR.

## CUADRO 2

## SEXO

SEXO	PORCENTAJE
Hombres	(190) 67,%
Mujeres	(92) 32,4%
NC	(2) 0,7%
Total	(284) 100%

FUENTE: CEAR.

En cuanto al perfil de las personas contratadas, aproximadamente el 70 por ciento son hombres y el 30 por ciento, mujeres, si bien hay diferencias importantes entre las delegaciones ya que, mientras en Madrid la relación entre hombres y mujeres es casi equivalente (56 por ciento contratos realizados a varones y 44 por ciento a mujeres), en Valencia, Euskadi y Andalucía rondan los valores medios mencionados. Los casos más extremos los encontramos en Canarias y Extremadura. En esta última delegación todos los contratos se han hecho a varones. Este dato es importante porque la variable de género determina tanto el tipo de contrato realizado como el sector económico y las condiciones laborales obtenidas.

Casi la mitad de los contratos se han hecho a solicitantes de asilo a la espera de la autorización para trabajar, el 20 por ciento a asilados y un 12 por ciento a solicitantes de asilo con autorización de trabajo. Si analizamos las cifras desagregadas por sexo, nos encontramos con que el porcentaje mayoritario de mujeres es el de

asiladas y solicitantes de asilo (con y sin autorización de trabajo). Para los hombres, sin embargo, el grueso de las contrataciones recae en los solicitantes de asilo (tanto con autorización como sin ella), seguidos de asilados y desplazados.

## CUADRO 3

## SITUACIÓN LEGAL

SITUACIÓN LEGAL	Nº TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Asilado/ a	(57)	20,1%	(22)	11,5%	(35)	38%
Solicit. asilo con autorización	(34)	12%				
Solicit. asilo sin autorización	(139)	48,9%	(130)	68,4%	(40)	43,5%
17,2	(21)	7,4%	(14)	7,4%	(7)	7,6%
Desplazados/ as	(16)	5,6%	(14)	7,4%	(2)	2,2%
Denegación de asilo	(8)	2,81%	(4)	2,1%	(4)	4,3%
Circunstancias excepcion.	(6)	2,1%	(4)	2,1%	(2)	2,2%
Otras	(3)	1%	(2)	1,1%	(1)	1,1%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

Es importante mencionar que, si tenemos en cuenta a las personas a las que se les ha denegado el asilo que han conseguido una contratación a través de la intermediación de CEAR durante 2003, proporcionalmente ha sido mayor el número de mujeres que han logrado una contratación a pesar de encontrarse en la misma situación que los hombres. De nuevo, debemos recalcar que para acceder a cierto tipo de trabajos (como el servicio doméstico o la ayuda a domicilio) se puede hablar de prioridad femenina, pero muchas veces las mujeres que acceden a estos puestos de trabajo lo hacen de manera irregular.

Por otra parte, el 50 por ciento de las personas que han obtenido un contrato el año pasado a través de los servicios de empleo de CEAR proceden de Colombia; a gran distancia se sitúan los originarios de Rusia y Cuba (entre un 3 por ciento y un 4 por ciento), Guinea Ecuatorial (casi un 3 por ciento), Irán, Nigeria y Sierra Leona (un poco más del 2 por ciento cada uno) y, finalmente, de Bielorrusia y la República Democrática del Congo, con casi un 2 por ciento cada uno.

Si volvemos a centrar la mirada por sexos, nos encontramos con que más de la mitad de las contrataciones de los hombres se ha hecho a colombianos. Los cubanos son el segundo país de procedencia destacada (con casi el 4 por ciento) y aparecen en el tercer puesto los rusos, bielorrusos y sierraleoneses (con un 2,6 por ciento cada uno).

## CUADRO 4

## PAÍS DE PROCEDENCIA

PAÍS DE ORIGEN	Nº TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Afganistán	(2)	0,7%	(1)	0,53%	(1)	1,1%
Angola	(1)	0,3%			(1)	1,1%
Armenia	(3)	1%			(3)	3,3%
Bielorrusia	(5)	1,8%	(5)	2,6%		
Bolivia	(1)	0,3%	(1)	0,53%		
Camerún	(2)	0,7%	(2)	1%		
Chile	(1)	0,3%	(1)	0,53%		
Colombia	(142)	50%	(101)	53,2%	(41)	45%
Costa de Marfil	(2)	0,7%	(2)	1%		
Cuba	(10)	3,5%	(7)	3,7%	(3)	3,3%
Etiopía	(4)	1,4%	(2)	1%	(2)	2,2%
Georgia	(2)	0,7%	(2)	1%		
Guinea Conakry	(3)	1%	(3)	1,6%		
Guinea Ecuatorial	(8)	2,8%	(2)	1%	(6)	6,5%
Haití	(4)	1,4%	(2)	1%	(2)	2,2%
Irak	(1)	0,3%	(1)	0,53%		
Irán	(6)	2,1%	(3)	1,6%	(3)	3,3%
Kirguistán	(2)	0,7%			(2)	2,2%
Lituania	(1)	0,3%			(1)	1,1%
Marruecos	(1)	0,3%	(1)	0,53%		
Moldavia	(2)	0,7%	(1)	0,53%	(1)	1,1%
Nigeria	(6)	2,1%	(4)	2,1%	(2)	2,2%
R.D. Congo	(5)	1,8%	(3)	1,6%	(2)	2,2%
Ruanda	(2)	0,7%			(2)	2,2%
Rusia	(11)	3,9%	(5)	2,6%	(6)	6,5%
Sierra Leona	(6)	2,1%	(5)	2,6%	(1)	1,1%
Siria	(1)	0,3%			(1)	1,1%
Togo	(1)	0,3%	(1)	0,53%		
Turquía	(1)	0,3%	(1)	0,53%		
Ucrania	(4)	1,4%	(3)	1,6%	(1)	1,1%
NC	(44)	15,5%	(31)	16,3%	(11)	12%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

El cuadro cambia si observamos a las mujeres: aunque se mantiene el grueso de contrataciones de las colombianas (el 45 por ciento), aparecen en segundo lugar las procedentes de Guinea Ecuatorial y Rusia (con el 6,5 por ciento del total de mujeres); en tercer lugar (con un 3,35 por ciento) están las cubanas y las iraníes y luego encontramos con un peso relativo importante (el 2,2 por ciento) a las de diferentes países africanos (Etiopía, República Democrática del Congo y Ruanda). Existe, por tanto, una mayor diversificación en cuanto al país de origen en el grupo de mujeres.

CUADRO 5

## EDAD

INTERVALO	Nº TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
18-20 años	(8)	2,8%	(3)	1,6%	(5)	5,1%
21-25 años	(18)	6,3%	(16)	8,4%	(2)	2,2%
26-30 años	(42)	14,8%	(30)	15,8%	(12)	13%
31-35 años	(61)	21,5%	(38)	20%	(23)	25%
36-40 años	(48)	16,9%	(34)	17,9%	(14)	15%
41-45 años	(27)	9,5%	(20)	10,5%	(7)	7,6%
46-50 años	(17)	6%	(9)	4,7%	(8)	8,7%
51-55 años	(3)		1,1%	(3)	1,6%	
56-60 años	(1)	0,3%			(1)	1,1%
60 y más	(1)		0,3%	(1)	0,5%	
NC	(58)	20,4%	(38)	20%	(20)	21,7%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

El 50 por ciento de las personas contratadas se encuentran en el intervalo de edad entre los 26 y los 40 años y dentro del mismo en la franja entre 31 y 35 años. Aunque hay un número importante de personas de las que desconocemos la edad, a la luz de los datos separados por sexo nos encontramos con que entre las personas más jóvenes contratadas (entre 18 y 20 años) hay más mujeres. Sin embargo, hay más hombres contratados entre 21 y 25 años. Este dato puede indicar que las mujeres que llegan a España como demandantes de asilo son más jóvenes que los hombres.

La contratación se concentra en cinco sectores de actividad económica: servicios (19,4 por ciento del total), construcción y hostelería (14,4 por ciento) industria (13,4 por ciento) y comercio (casi un 7 por ciento). Las cifras varían bastante si

desagregamos los datos por sexo, porque, mientras que el mayor nivel de contratación de los hombres se da en la construcción (20 por ciento), seguido de la industria (16 por ciento), el de las mujeres, en cambio, se produce en los de servicios (28 por ciento) y hostelería (18 por ciento).

CUADRO 6

CONDICIONES LABORALES:  
SECTOR DE ECONÓMICO DE CONTRATACIÓN

SECTOR DE ACTIVIDAD	Nº TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Activ. sanitarias y sociales	(4)	1,4%			(4)	4,3%
Adm. pública	(1)	0,3%			(1)	1,1%
Agricultura	(9)	3,2%	(7)	3,7%	(2)	2,2%
Comercio	(19)	6,7%	(11)	5,8%	(8)	8,7%
Construcción/obras	(41)	14,4%	(39)	20,5%	(2)	2,2%
Empresas de limpieza	(5)	1,8%	(4)	2,1%	(1)	1,1%
Hostelería	(41)	14,4%	(24)	12,6%	(17)	18,5%
Industria	(38)	13,4%	(31)	16,3%	(7)	7,6%
Minería/siderurgia	(3)	1%	(3)	1,6%		
Servicio doméstico	(10)	3,5%			(10)	10,8%
Transportes	(4)	1,4%	(4)	2,1%		
Servicios	(55)	19,4%	(29)	15,3%	(26)	28,3%
Otras	(14)	4,9%	(13)	6,8%	(1)	1,1%
NC	(40)	14,1%	(25)	13,1%	(13)	14%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

En un segundo nivel, a los hombres les han contratado en actividades de servicios (15 por ciento) y hostelería (13 por ciento), mientras que las mujeres se decantan por el servicio doméstico (11 por ciento) y el comercio (9 por ciento). No existe para 2003 ninguna contratación masculina para el servicio doméstico, ni para actividades sanitarias, sociales o dentro de la Administración pública, sectores a los que han accedido algunas de las usuarias de CEAR. Por el contrario, no ha habido ni una sola contratación de mujeres en el sector minero-siderúrgico, ni en transportes. Por tanto, el acceso a los sectores económicos está determinado por el sexo, no depende de la condición de inmigrante o asilada de la persona. Es muy importante para las mujeres el peso relativo que tiene el acceso al servicio doméstico, con respecto al total de contrataciones realizadas a través de los servicios de CEAR durante 2003.

## CUADRO 7

## DURACIÓN Y TIPO DE CONTRATO

DURACIÓN DEL CONTRATO	N° TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Menos de 3 meses	(17)	6%	(10)	5,3%	(7)	7,6%
De 3 a 6 meses	(23)	8,1%	(16)	8,4%	(7)	7,6%
De 6 a 12 meses	(40)	14,1%	(29)	15,3%	(11)	12%
Indefinido	(57)	20,1%	(30)	15,8%	(27)	29,3%
Por obra	(64)	22,5%	(51)	26,8%	(13)	14,1%
Prórrogas	(5)	1,8%	(5)	2,6%		
Eventual	(10)	3,5%	(7)	3,7%	(3)	3,3%
Interinidad	(1)	0,3%	(1)	0,5%		
Otras	(8)	2,8%	(6)	3,1%	(2)	2,2%
NC	(59)	20,8%	(35)	18,4%	(22)	24%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

En cuanto a la duración y el tipo de contrato, las diferencias vuelven a ser considerables entre hombres y mujeres. Si en términos absolutos el mayor porcentaje corresponde a los contratos por obra o servicio, las tendencias por sexo revelan una realidad muy diferente. Mientras que el grueso de las mujeres consigue acceder a contratos indefinidos (9,5 por ciento con respecto al total general de contrataciones, o lo que es lo mismo, en términos relativos), los hombres se benefician en mayor medida de contratos por obra o servicio (18 por ciento del total de las contrataciones del año). Éste es un aspecto importante que no debemos obviar, porque, lógicamente, sus consecuencias tendrán un impacto en los núcleos familiares de estas personas y en sus proyectos de futuro.

## CUADRO 8

## PROYECTOS DE AUTOEMPLEO

EMPRESA	N° TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Autoempleo	(23)	8,1%	(10)	5,3%	(13)	14%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

Es importante en este punto mencionar una posible causa de dichos resultados. Un 8 por ciento de los contratos obtenidos en 2003 se produjeron a través de proyectos de autoempleo y fueron 23 personas las que accedieron a ellos, 13 de ellas

mujeres. Los contratos que se formalizan en este tipo de proyectos son indefinidos, por lo que las mujeres se han visto favorecidas con este tipo de contrataciones en mayor proporción que los hombres. Quizá tengamos que vincular este hecho a la situación legal mencionada al principio del epígrafe: las mujeres son en su mayor parte asiladas, por lo que, al tener resuelta su situación legal, pueden plantearse emprender negocios propios a medio plazo.

En cuanto a la categoría desempeñada, predominan en los hombres las de peón (albañil o agrícola), ayudante (de cocina, camarero) y conductor, mensajero o repartidor. Las mujeres comparten la de ayudante (de cocina, camarera, panadera, pastelería...), pero se desmarcan de los hombres en la categoría de propietarias (aparece en segundo lugar), limpiadoras y auxiliares de ayuda a domicilio.

## CUADRO 9

## TIPO DE JORNADA

TIEMPO	Nº TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
Parcial	(46)	16,2%	(24)	12,6%	(22)	24%
Completo	(156)	54,9%	(113)	59,5%	(43)	46,7%
NC	(82)	28,9%	(53)	27,9%	(27)	29%
Total	(284)	100%	(190)	100%	(92)	100%

FUENTE: CEAR.

Por último, el 55 por ciento de las contrataciones que se han realizado han sido a tiempo completo. De nuevo la situación varía si desagregamos los datos por sexo: casi el 60 por ciento de los hombres obtienen un contrato a tiempo completo, mientras que sólo el 47 por ciento de las mujeres lo logra. En cambio, si observamos los contratos a tiempo parcial, vemos que son casi el doble de mujeres las que los obtienen que de hombres (24 por ciento frente a casi un 13 por ciento).

En el diseño cualitativo, hemos centrado el análisis en los refugiados e inmigrantes que se han acercado a CEAR, en sus inquietudes, en sus necesidades, en sus motivaciones... La técnica usada como herramienta de recogida de información ha sido el Grupo de Discusión y el diálogo empezó preguntándoles qué opinión tienen del mercado laboral y cómo sienten el tema del trabajo. El análisis de las conversaciones de las personas que integran estos grupos articulan respuestas y reflexiones que muestran diferentes discursos frente al mismo asunto.

Como el colectivo de estudio es muy heterogéneo, para diseñar estos grupos se tuvieron en cuenta algunas variables que determinaron diferencias importantes en cuanto a la situación de partida, aunque las respuestas sobre las condiciones laborales fueran más homogéneas. Las variables empleadas fueron la distinción

entre refugiados e inmigrante; el género (es determinante tanto por los tipos de trabajos que se realizan, como por las relaciones que estos trabajos establecen); la nacionalidad (es un factor esencial de diversidad ya que en función de su origen tendrán determinadas pautas culturales, idioma, rasgos físicos, proceso histórico, realidad cotidiana, que marcará todo el desarrollo posterior); la situación legal; el tiempo de estancia en España y la edad.

La elección de Madrid, Barcelona y Las Palmas para realizar los Grupos de Discusión obedeció, por un lado, al volumen de la población inmigrante y refugiada con respecto del total estatal y, por otro, a la labor de CEAR en estas delegaciones y sus peculiaridades. El resultado del análisis de los seis grupos realizados confirma la existencia de una realidad generalizable por el hecho de ser refugiado o inmigrante.

En primer lugar, todas las personas tienen problemas para acceder a la condición de ciudadano con derechos, a consecuencia del marco legal de Extranjería y así lo manifiestan:

*...Es que mucha gente presenta papeles pero no los aceptan como asilados... Esto es un proceso. Lo mío duró como dos años, dos años y medio... Llevamos tres años esperando la residencia. Todavía no sale la residencia, ni para los niños, ni para mi mujer... ellos por algún caso que yo no sé, porque todavía estoy preguntando, no sé por qué, ellos me bloquean mi residencia... Tú sabes [que] aquí si tú no tienes papeles como mi hermano dice, si tú no tienes papeles ni de residencia ni de permiso de trabajo, tú no puedes hacer nada... La gente que presenta sus papeles con oferta de contrato según la ley [...] sólo está saliendo denegada...*

En segundo lugar, otro de los problemas mencionados en todos los Grupos de Discusión es el acceso a una vivienda digna, como ya vimos en el capítulo sexto.

En tercer lugar, señalan los problemas que ocasiona la situación de marginalidad a que les somete la política del Gobierno. En el caso de los africanos, el problema de la xenofobia los unifica más que a otros grupos porque ésta crece cuanto mayores sean los rasgos físicos que revelen la diversidad. Así, a los problemas laborales generalizables por su condición de extranjeros se une un mayor rechazo por su color y, además, el estigma de la pobreza de África y las pateras.

En cuarto lugar, están los problemas ocasionados por unas pésimas condiciones laborales que en muchas ocasiones significan una explotación brutal de estos trabajadores y que surgen de la confluencia de varios factores: a escala general las políticas de privatización, desregulación y temporalidad derivadas de la globalización; a un nivel más local, los límites a la oferta de empleo que la política migratoria



impone, la visión de los empleadores sobre los refugiados y los inmigrantes y la de los trabajadores nacionales sobre este colectivo. Por último, se halla su capacidad de negociación, condicionada por la posesión o no de la documentación necesaria para residir y trabajar en España, su cualificación, sus posibilidades de acceder a información y ayuda...

El análisis de los grupos realizados revela la vivencia de condiciones laborales abusivas, horarios interminables, salarios bajos y con problemas para cobrarlos, la ausencia de cualquier tipo de regulación, trabajos temporales marcados por el tiempo de duración de las obras, libertad total para el despido, dependencia de contratas, engaños, problemas de xenofobia e intolerancia, agresiones verbales y físicas... De todo hay en los grupos, con independencia del hecho de estar o no en situación regular.

*Los duros trabajos, como ese señor está diciendo, es pura verdad. Aquí si las tomateras, si construcción, limpiando casas... Sí, aunque yo soy de color tengo ganas de aprender otras cosas también. Pero si yo tengo un trabajo, tengo 24 horas de vida cada día. Y tengo un trabajo que lleva 12 horas y otras 2 horas más, para ir y venir. Me faltan 10 horas. ¿Cuántas horas tengo para hacer mi familia y descansar y por lo menos dormir? Solamente trabajar... Paga un montón de millones de euros a subcontratista, para que traiga gente para explotar. Y ellos no tienen nada. El contratista cobra como si fuera el que hiciera el trabajo... cobra y nos dan lo que nos dan. Y una vez que tú hablas contra eso ¡a la calle! Porque allá en la calle, somos 150, pero allá en la calle hay más de 300 esperando para entrar a trabajar... y también es eso que los trabajos que no quieren los españoles. Por ejemplo, ningún español a lo mejor quiere trabajar 12 horas de vigilante sin condiciones humanas, metido en un coche, pasando frío, sin, sin, nada... porque hay personas, españoles mismos, que nos hacen trabajar por nada, por unos cuantos euros nada más y a veces nos hacen trabajar y no nos pagan muchas veces...*

Todos los grupos comparten la imagen de un mercado de trabajo completamente precario. Un mercado con unas condiciones específicas que absorbe la fuerza de trabajo inmigrante, de ahí que en los Grupos de Discusión aparezcan como competidores frente al mercado de trabajo otros inmigrantes y refugiados, no los trabajadores españoles. Sólo en puestos de trabajo menos deficientes y con una elevada especialización se menciona la competencia con los trabajadores españoles.

La diferencia vendrá al explicarse y vivir esa realidad, que se encuentra relación directa con los recursos personales que se manejen: cualificación y nivel de estudios, cultura política, posibilidades de empleabilidad, situación legal. Los diferentes

discursos van desde una integración servil y agradecida hacia la sociedad española, hasta una mirada muy crítica hacia el orden social existente.

*Tenemos derechos, nuestros hijos tienen derecho a todo... No me dejan, porque soy de color, mi hijo es de color... Esto no justo, no justo, y no lo puedo manifestar en la tele, en los medios de comunicación. No podemos, pero es nuestro derecho, porque eso no es malo. Tenemos que vivir, no quitamos, no quitamos los trabajos a nadie aquí... Mira te voy a decir una cosa. Aquí las pateras, los negros, como nos llaman, vamos a venir... ¿Eh? Me dice por qué. Digo, tuviste abuelas, abuelos. Tu abuelo, mis abuelos fueron a África, sacaron el algodón, el azúcar, la sal, el oro, el diamante. Todo lo que tenemos está aquí. Entonces tenemos que venir...*

Cada persona tendrá una capacidad de negociación diferente y le afectará de manera distinta. Unos creen que no tienen derecho a nada y otros que los derechos son universales, por eso, aun en el caso de que tengan una situación regularizada, no tienen por qué compartir las mismas condiciones laborales o, de compartirlas, no se enfrentarán a ellas de igual modo. Buscarán estrategias diferentes para conseguir otras condiciones. Unas personas denuncian, mientras que otras optan por callar.

*Te tratan como si fueras de segunda mano o de tercera mano... Lo que pasa es que ellos están en su país y no se puede decir nada... pero una cosa es que estén en su país y otra cosa es que las condiciones de trabajo de nosotros son las peores... Eso no se puede consentir. A mí me decía un compañero por ejemplo que él trabajaba en la construcción y dice que un nacional andaba con un garrote a la espalda de él. Así, eh, y era ya descargaba el garrote o trabaja o bueno y ese hombre decía: Dios mío, y le tocó irse de ahí... Afíliate [a un sindicato]. Por ejemplo, yo estoy afiliado, entonces de una u otra forma claro muchas veces uno teme el decírselo porque no te contraten ¿no? Pero cuando tienes esa clase de problemas uno puede recurrir a ellos, ellos están para respaldarte muchas veces, lo que tú ignoras, lo que nosotros a veces ignoramos...*

Algunas personas optan por acceder a cursos de formación o especialización, asumir nuevos valores culturales, mientras que otras no comparten la necesidad de proyectarse a través de cursos y desean otro tipo de ayudas. Otras viven la conculcación de los derechos laborales desde un sentimiento de injusticia, pues no se les reconoce un estatus que creen merecer, hablan de dignidad y no aceptan cualquier cosa.

Piden no unas condiciones laborales más dignas, sino sobre todo unas mismas condiciones para poder competir y trascender ese mercado de trabajo precarizado

“para inmigrantes”. O por lo menos, que exista cierta protección. Para las mujeres, con trabajos donde los abusos son mayores, soportar determinadas condiciones depende de su situación, aunque aceptan las condiciones que les ofrece el mercado laboral al que tienen acceso con más facilidad. Cuanto más recursos tengan de información, apoyo, cualificación, más buscan defender sus derechos.

Cuando un refugiado o un inmigrante ha logrado los permisos de residencia y trabajo, es decir, ha superado de alguna manera ese punto cero de llegada y tiene una cualificación o especialización superior, su estrategia pasará por buscar un puesto en el mercado de trabajo adecuado a sus capacidades y para ello usará todos los recursos a su alcance. En realidad, su discurso no se diferencia del de un trabajador español, comparte sus problemas y sus beneficios. Si no tiene cualificación, la buscará a través de cursos de formación y demás ofertas.

Hay que decir también que esto engloba a los extranjeros en general, pero los africanos y los asiáticos, con unos rasgos físicos diferentes, cuando han conseguido la regularización no dejan de sufrir el racismo y la xenofobia de algunos sectores de la sociedad española y siguen estigmatizados como “inmigrantes”. Es decir, superada la primera limitación, al enfrentarse al mercado de trabajo quedarán otros obstáculos como el miedo a las culturas que se viven como diferentes y tener un idioma distinto.

No es lo mismo un africano en situación regular que un latinoamericano en idéntica situación. Las posibilidades con que se enfrentan al mercado de trabajo son diferentes, aunque tengan la cualificación necesaria. A pesar de que las personas estén en la misma situación legal, ya que se supone que comparten los mismos derechos de ciudadanía, las opciones no son las mismas. En lo que sí coinciden todas las personas es en la visión pesimista basada en sus experiencias personales, de difícil solución. Están de acuerdo en enmarcarlo dentro de un proceso más global, relacionado con la situación del mercado de trabajo español. Quizá, por encima de las diferencias reseñadas, está la importancia de compartir una trayectoria de vida similar.

### 8.3. LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y OCUPACIONAL

El aumento de la población laboralmente activa entre los colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, entre ellos el de los refugiados, requiere la utilización de herramientas y técnicas específicas de las políticas activas de empleo. Así, el desarrollo de la formación profesional ocupacional puede responder a la demanda de cualificación de la mano de obra y contribuir a la inserción

laboral de los refugiados, que aún con grados de formación académica y profesional superiores en muchos casos a los de la población inmigrante en general (y de muchos autóctonos), sí necesitan a menudo de cursos para el reciclaje o la adaptación profesional.

La cualificación profesional no es una necesidad básica sólo de los trabajadores desempleados, sino un requisito fundamental en el mantenimiento de la competitividad y profesionalidad de las empresas y sus trabajadores. La concepción de la educación y la formación como una inversión, y no como un bien de consumo, supone que un aumento de éstas se traduzca en una mayor adquisición de habilidades y conocimientos durante el desempeño del trabajo, lo que al final revierte en una mayor productividad.

CEAR considera cada vez más necesario ayudar a cubrir las necesidades formativas para la adquisición de competencias profesionales, la adaptación al puesto de trabajo y la formación y orientación laboral concretas para su inserción laboral.

Esta formación persigue que los refugiados adquieran las competencias y la cualificación necesarias para su incorporación a un puesto de trabajo y conozcan el funcionamiento del mercado laboral y su regulación básica de forma realista y con expectativas objetivas, pretende eliminar las barreras culturales que les impiden la permanencia en sus puestos de trabajo y diseñar una formación adaptada a este colectivo, en particular a sus dificultades.

Sin embargo, las distintas administraciones públicas no desarrollan planes especiales para la formación profesional de los refugiados, sino que los engloba junto a los inmigrantes como un mismo grupo de exclusión y les otorgan así una cierta "preferencia", aunque los cursos para ellos ignoran sus necesidades propias y son idénticos a los de los ciudadanos españoles.

La formación profesional específica (o formación profesional reglada) se imparte en institutos, Centros de Educación Permanente de Adultos (sólo para las pruebas de acceso) o centros privados homologados. Son los llamados ciclos formativos de grado medio o superior y su objetivo es la adquisición de un conjunto de conocimientos teóricos y prácticos que permitan acceder a un puesto de trabajo.

Para el grado medio, los refugiados deben solicitar la homologación de los estudios que han realizado en su país y haber cumplido los 16 años o bien superar alguna prueba de acceso. Al finalizar esta formación, obtienen el título de técnico y pueden continuar los estudios de bachillerato o los de ciclo superior. Para acceder al siguiente peldaño (ciclos formativos de grado superior), deben estar en posesión del bachillerato o similar (o en trámites de homologación) o superar una prueba de acceso con los requisitos de tener más de 20 años o haber realizado un ciclo de grado medio en la misma familia profesional. La titulación que obtienen será la

de técnico superior y con ella los refugiados pueden iniciar los estudios universitarios sin necesidad de prueba de acceso específica (aunque sí se requiere una calificación o nota mínima).

Dentro de este bloque de formación profesional específica reglada debemos mencionar también los programas de Garantía Social, una alternativa que el sistema educativo ofrece a quienes no obtienen el graduado escolar en la educación secundaria al término de su escolarización, pero al alcance también de aquellos jóvenes refugiados de entre 16 y 21 años que lo soliciten. La finalidad principal de estos programas es proporcionar formación básica, preparación profesional y madurez personal que faciliten la incorporación a la vida activa como trabajadores y ciudadanos en diferentes campos. La duración puede ser de uno o dos años académicos y la titulación básica es un certificado con el número de horas cursadas.

En este primer bloque están encuadrados pocos refugiados, si bien es cierto que muchos de sus hijos ya cursan alguna de las formaciones mencionadas: ciclos medios o superiores o Garantía Social. Como datos negativos, debemos señalar la falta de información sobre los mismos, su larga duración, que imposibilita la incorporación laboral, y los momentos puntuales de inscripción (junio y septiembre).

El segundo gran bloque lo denominaremos formación profesional para el empleo (Formación Profesional Ocupacional no Reglada) y su objetivo principal es proporcionar capacitación laboral a personas desempleadas o a trabajadores que deseen mejorar su cualificación. Estos cursos no tienen valor académico pero sí están reconocidos laboralmente y se puede acceder a ellos por medio de las distintas consejerías o concejalías, ya que suelen estar sujetos a la regulación o reglamentación de los servicios públicos de empleo de cada comunidad autónoma. También existen instituciones que se encargan de promover el acceso de los refugiados al mercado laboral, como asociaciones, federaciones, escuelas de oficios, organizaciones no gubernamentales.

Las distintas consejerías de empleo se hacen cargo de la mayor parte de la formación profesional ocupacional y desarrollan sus actuaciones principales a través de direcciones generales de empleo o institutos u organismos para la formación, que pueden depender en algunos casos de administraciones distintas.

Dentro de la formación profesional ocupacional propiamente dicha, está el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), destinado a los desempleados (incluidos los refugiados en esta situación) inscritos en las oficinas de los distintos servicios autonómicos de empleo o en el Inem, aunque también pueden acceder los trabajadores con contratos de duración inferior a tres meses, los refugiados menores de 25 años que busquen su primer empleo o aquellos que, con contrato, trabajen con jornadas inferiores a 20 horas semanales. Los refugiados (al igual que los

inmigrantes) son considerados por este Plan como colectivo especial de atención por sus dificultades de inserción.

Estos cursos incluyen una parte práctica que se desarrolla en escuelas taller o en empresas con las que se ha acordado un convenio de colaboración. Los cursos se imparten en centros de formación ocupacional dependientes de los distintos organismos públicos de empleo o bien en centros colaboradores. La selección se hace en dos fases, primero por las oficinas de empleo y después por los centros responsables de los cursos. El plan FIP prevé ayudas y becas para el transporte, manutención, alojamiento, guardería...

En segundo lugar, está el programa de escuelas taller y casas de oficios, que simultanea el trabajo, las prácticas profesionales y la formación con el objetivo de potenciar el acceso de los menores de 25 años al mercado laboral. La formación proporcionada debe estar relacionada con oficios de interés social y tendrá una duración máxima de dos años. En ambos casos (escuelas taller y casas de oficios) el joven cobrará una beca en la etapa de formación, mientras que en la etapa de prácticas suscribirá un contrato de formación. A estas dos modalidades pueden acceder los refugiados desempleados menores de 25 años.

El programa de talleres de empleo también ofrece trabajo productivo en actividades de interés público o social y formación y va dirigido a los mayores de 25 años y a los colectivos con especiales dificultades de inserción, entre ellos el de los refugiados. Su duración no podrá superar un año.

No obstante, algunas deficiencias serias limitan la potencialidad de estos programas: la falta de información o publicidad de los mismos, los pocos usuarios que acceden a ellos y la falta de sincronización en la información que poseen las propias entidades públicas.

Además de estos programas, algunas consejerías autonómicas de empleo promueven cursos de formación profesional ocupacional cuyo objetivo principal es la iniciación en la ocupación y la especialización profesional para todos aquellos desempleados mayores de 16 años, con una duración de entre cien y mil horas. Muchos de estos cursos reciben subvenciones del Fondo Social Europeo, como los promovidos por el Instituto de la Mujer, el Instituto de la Juventud, los institutos de formación dependientes de los servicios de empleo de las distintas comunidades autónomas, ayuntamientos, cabildos...

Enmarcada dentro de diferentes planes (de Inmigración, de Personas en Riesgo de Exclusión Social, Plan Integral de Juventud) está la formación de colectivos específicos, que pretende desarrollar acciones de formación profesional ocupacional que permitan a estos colectivos (entre los que se encuentra el de refugiados) el acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones.

Para ello, los distintos servicios autonómicos de empleo suscriben convenios con entidades sin ánimo de lucro especializadas en el trabajo con estos grupos. CEAR, por ejemplo, lleva varios años organizando estos cursos: hostelería, ayuda a domicilio, limpieza industrial, peluquería, confección textil, instalaciones eléctricas, soldadura, fontanería, creación y gestión de microempresas... Las acciones formativas pueden abarcar desde la mejora del conocimiento del idioma hasta la creación y gestión de empresas.

Entre los casos que ha atendido el área de empleo y formación de CEAR está el de una solicitante de asilo nigeriana que en su país había trabajado como peluquera durante cuatro años y como recepcionista. Había estudiado hasta secundaria, pero por problemas económicos no pudo acceder a la universidad. Al llegar a España, el desconocimiento del idioma le impidió buscar trabajo, por eso empezó a estudiar castellano y realizó un curso de 200 horas como ayudante de camarera organizado por CEAR y financiado por la iniciativa comunitaria EQUAL. Ahora está contratada a tiempo completo con un contrato indefinido bonificado a mujeres menores de 45 años en una conocida cadena de restaurantes y afirma estar muy contenta con el curso realizado, aunque reconoce que el sector de la hostelería es "muy, muy duro".

Otro caso es el de un solicitante de asilo colombiano que cursó estudios de técnico en electrónica en su país y se dedicaba a esta actividad. Por diversos actos de violencia resultó herido y en España ha obtenido un certificado de un 65 por ciento de minusvalía. Realizó un curso de 150 horas como instalador de alarmas con los contenidos de electrónica básica, sistemas de seguridad, sistemas antiintrusión, centrales receptoras de alarma, instalación y mantenimiento... organizado por CEAR, impartido por CIFESAL y financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo.

Según sus palabras, este curso ha cumplido todas sus expectativas, ya que le ha servido para conocer la nueva o distinta tecnología que se emplea en España, además de lograr un certificado que acredita dichos estudios. En la actualidad tiene un contrato de un año de duración como técnico electrónico en la Asociación de Profesionales Minusválidos en una importante línea aérea española.

Por último, podemos citar el caso de un veterinario natural de Kazajistán, solicitante de asilo, que en enero de 2004 empezó los trámites de homologación de su título universitario. Cuando llegó a España se vio obligado a buscar empleo y, consciente de su necesidad de formación para incorporarse de forma activa al mercado laboral, eligió un curso de formación profesional de ayudante de camarero con una duración de 200 horas, organizado por CEAR y financiado por la iniciativa comunitaria EQUAL.

Su incorporación al mercado laboral fue inmediata: primero estuvo contratado como camarero en un *pub* y después en una cafetería. Consciente de lo "duro que es para un licenciado trabajar en la hostelería", reconoce que el curso ha sido fundamental en su incorporación potencial al mercado de trabajo ya que su empleo le permite vivir con una cierta comodidad, mientras aguarda a la homologación de sus estudios y se prepara para reciclarse en su profesión vocacional.

#### 8.4. EL AUTOEMPLEO Y LAS MICROEMPRESAS

Entre 1979 y 1983, cuando el Estado español asumió los programas de atención social a los refugiados y solicitantes de asilo, el ACNUR coordinó una política de protección social a los refugiados que priorizó la atención básica de urgencia en la primera acogida y las acciones encaminadas a la inserción sociolaboral.

A principios de la década de los ochenta, CEAR empezó con financiación facilitada por el ACNUR a trabajar con los refugiados en la orientación, asesoramiento y puesta en marcha de microacciones empresariales con el fin de facilitarles una alternativa laboral. En aquellos momentos el apoyo técnico se complementaba con uno financiero a fondo perdido máximo de medio millón de pesetas para cada iniciativa presentada. En 1983 se llegaron a trabajar 207 proyectos de autoempleo y en 1985, 269.

A partir de 1983 los programas de acogida e integración fueron subvencionados por el Servicio Social de Refugiados, Asilados, Apátridas y Desplazados, dependiente del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Hasta finales de la década de los ochenta los individuos o familias beneficiarios del programa de autoempleo eran solicitantes de asilo, pero con el inicio y la resolución de solicitudes favorables de asilo se aplicó la legislación que establecía que este programa debía tener como beneficiarios sólo a quienes ya habían obtenido el estatuto. En 1988 sólo 49 de los 244 proyectos de autoempleo presentados fueron aprobados.

En la década de los noventa CEAR firmó un convenio de colaboración con el Imsero que consolidó la provisión de fondos económicos destinados a la atención técnica, social y económica de los refugiados, que permitió la estructuración de un servicio de empleo registrado en 1995 como Agencia de Colocación de CEAR.

El protocolo de intervención aplicado en el programa de autoempleo era muy similar al actual: en un primer momento, se facilitaba información a la persona que quería desarrollar una iniciativa empresarial, se le asesoraba sobre su formulación y viabilidad, se hacía un seguimiento previo con el análisis de la coherencia entre



la trayectoria personal y su iniciativa empresarial y el área social de CEAR realizaba una valoración social y técnica. Después había una reunión conjunta con el departamento asignado del Imsero de la que salía una resolución final. En una fase posterior se apoyaba la ejecución de los proyectos aprobados y se realizaba un seguimiento, nexo de orientación y ajuste con los nuevos emprendedores.

En aquellos años se trabajaron diversas fórmulas de alternativas laborales y se llegaron a desarrollar iniciativas de trabajo asociado mediante cooperativas, pero, a pesar de varias propuestas, no se consolidó lo suficiente.

Del seguimiento realizado se pudo concluir que entre el 40 por ciento y el 50 por ciento de los proyectos alcanzaban el éxito, entendido como la cobertura de las necesidades básicas de la unidad familiar a la que pertenecía el emprendedor por un periodo superior a tres años. Entre las razones del fracaso destacaban la insuficiencia de capital inicial, la escasa formación empresarial de los promotores y del personal técnico y la inexistencia de un periodo de carencia, por lo que los promotores iniciaban su actividad empresarial en una situación económica familiar de total precariedad. Estos factores continúan plenamente vigentes.

Hoy el servicio de autoempleo de CEAR desarrolla las siguientes acciones: detección de habilidades personales y empresariales del interesado y desarrollo de un itinerario profesional que le permita garantizar aptitudes mínimas para acometer una actividad empresarial; apoyo para la elaboración de un plan de empresa que asegure la viabilidad del negocio; derivación en su caso a entidades especializadas que puedan asesorar en asuntos concretos sobre el autoempleo; tramitación de subvenciones para el autoempleo y la creación de microempresas a través del convenio anual que CEAR suscribe con el Imsero y del Proyecto EQUAL; la asistencia individualizada para la realización de gestiones de todo tipo, vinculadas con el autoempleo y el seguimiento posterior una vez iniciada la actividad.

Desde sus comienzos este servicio se ha encontrado con un abanico importante de actuaciones que, sin alcanzar una situación óptima, ha permitido prestar un servicio bastante satisfactorio a los refugiados. Para entender este proceso debemos situarnos en el contexto empresarial español y recordar que el nuestro es un país con una actividad emprendedora de nivel medio y en algunos casos por debajo de la media<sup>2</sup>. El desarrollo de una actividad por cuenta propia o la creación de una empresa ha sido siempre una tarea ardua y en concreto los refugiados, además de la tradicional complejidad burocrática, deben enfrentar un complicado proceso de tramitación que suele contrastar con los procesos de sus países originarios y, además, tienen enormes dificultades de financiación.

El programa de empleo autónomo que CEAR gestiona, con fondos del Imsero y del programa europeo EQUAL, está destinado en primer lugar al colectivo de personas

poseedoras de un estatuto de protección, que hayan manifestado su voluntad de permanecer en España como país de acogida, carezcan de empleo y no posean recursos económicos suficientes y no hayan residido un periodo superior a tres años en nuestro país después de haberle sido concedido su estatuto de protección.

El programa de empleo autónomo está destinado de manera prioritaria a aquellas personas o unidades familiares con mayor vulnerabilidad y mayores dificultades de inserción laboral. Esta población requerida estaría formada por personas mayores de 50 años, mujeres solas con cargas familiares no compartidas, jóvenes y familias numerosas. Aunque éste sea el colectivo prioritario, no podemos olvidar que existen otros elementos de vulnerabilidad que también son tenidos en cuenta de cara a la valoración de la idoneidad del proyecto, como que el promotor sea un parado de larga duración o presente alguna discapacidad.

Los proyectos se apoyan con una cuantía que varía en función de la iniciativa empresarial desarrollada y que tuvo como umbral máximo para 2003 una cuantía a fondo perdido de 12.500 euros, que permite la diversificación de fuentes de financiación y requiere la aportación económica del propio promotor en diferentes grados. La prestación económica está destinada a facilitar el empleo por cuenta propia a través de la adquisición de medios, material y bienes necesarios para desarrollar una iniciativa empresarial y también contempla los costes de formación, si el promotor lo requiriese, para el desarrollo de la actividad.

La mayoría de las personas que acceden al programa de empleo autónomo para refugiados lo hacen desde una situación enmarcada dentro del umbral de pobreza, puesto que los ingresos de sus unidades familiares no llegan al 50 por ciento de la renta media española, y han experimentado una trayectoria laboral marcada por la estacionalidad, la temporalidad, el desempleo de larga duración y el acceso continuo a empleos dentro de la economía sumergida en condiciones de explotación. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres y las personas mayores de 45 años. Es decir, trabajamos con un colectivo en continua amenaza de exclusión social.

En el caso de los jóvenes, la precariedad laboral y la falta de ingresos estables y suficientes les impide la independencia de sus familias. En esta situación encontramos, por ejemplo, el caso de una beneficiaria de un proyecto de autoempleo, profesional sanitario e independiente en su país, que una vez en España debió volver a su unidad familiar después de realizar las pruebas requeridas para homologar sus estudios. Este trámite la obligó a permanecer en esta situación durante dos años.

Una vez que accedió a la titulación, presentó una iniciativa empresarial en el sector en que tenía experiencia e incorporó a su proyecto la solicitud de apoyo para

realizar una formación de especialización, que supone una mejora en su futuro profesional. Una vez aprobado, y tras un periodo inicial mínimo de dos meses de ejecución, esta joven accedió de nuevo a una vida independiente de su familia, no sólo residencial, sino económicamente.

En este caso, el papel desempeñado por la familia, como red de apoyo y verdadero sistema de protección social en nuestras sociedades, es poco común dentro de nuestro colectivo de atención, que suele carecer de red social familiar.

En el caso de las mujeres, la situación es de por sí complicada en un país como España, donde la tasa de paro femenino casi duplica la masculina. Por grupos de edad, la tasa de mujeres de 30 a 54 años es más de dos veces superior a la masculina y las diferencias se ven reducidas entre los jóvenes de 16 a 29 años<sup>3</sup>. Si tenemos en cuenta que las familias monoparentales son el colectivo con mayor riesgo de pobreza en España, podemos imaginar las dificultades de inserción laboral y social de las personas con que trabajamos para que su iniciativa laboral suponga un elemento de promoción y cambio.

Un caso que ilustra bien esta situación es el de una congoleña, madre de dos hijos de 10 y 3 años, que reside en España desde 1999. Esta mujer no ha accedido a ningún empleo remunerado con contrato laboral desde su llegada a pesar de que realiza una activa búsqueda de empleo supervisada desde los servicios sociales de su municipio y dos entidades sin ánimo de lucro.

La inexistencia de recursos de conciliación de la vida familiar y laboral bloqueó su inserción laboral ya que carece de red familiar y social en España y de recursos para matricular a su hijo menor en una guardería. Cuando logró una prestación para poder hacer frente al servicio de guardería, planteó la posibilidad de realizar una formación ocupacional que le permitiera hacer de su afición, la peluquería y la estética, su profesión.

Cuando obtuvo una financiación que le permitió realizar este curso, la doble jornada y la necesidad de buscar una actividad informal que le permitiera complementar sus ingresos de renta mínima de inserción le impidieron finalizar con éxito su itinerario formativo. En la actualidad sigue replanteándose una alternativa de empleo autónomo con sus responsabilidades familiares, mientras busca un empleo por cuenta ajena y saca a su familia adelante con unos ingresos mensuales inferiores a 400 euros.

Esta situación de las familias monoparentales sin red familiar o social de apoyo y con hijos de corta edad es una realidad de alta vulnerabilidad social muy común.

Dentro del colectivo de atención prioritario como es el caso de las familias numerosas, los proyectos microempresariales se plantean no como la única fuente de

obtención de ingresos, sino como un complemento y una estrategia de diversificación de fuentes económicas. En cualquier medio urbano es imprescindible que la pareja trabaje para cubrir las necesidades básicas de una unidad familiar de más de cinco miembros.

El caso de una familia colombiana formada por una pareja de adultos y cuatro menores de entre 1 y 10 años ilustra esta situación. Aunque el padre trabajaba en una agencia inmobiliaria, con un único sueldo era imposible mantener una unidad familiar numerosa con unas necesidades de alojamiento que en una ciudad como Madrid les supone un gasto de 600 euros mensuales.

Esta familia planteó diversificar sus ingresos a través de una iniciativa microempresarial consistente en un negocio de alimentación, bien situado entre su domicilio y el colegio de los menores. Los horarios facilitaban que entre la madre y el padre pudieran responder a las necesidades de acompañamiento y cuidado de sus hijos y los ingresos generados a partir del cuarto mes les facilitaron la cobertura de sus necesidades básicas de una manera más amplia y con mayor estabilidad.

Otro colectivo prioritario, el de los mayores de 50 años, suele estar muy presente entre los demandantes de incorporación al programa de autoempleo, ya que una mayoría de los solicitantes son desempleados de larga duración y con una trayectoria profesional en su país que en el mercado laboral español no puede tener continuidad. Es el caso de un promotor de origen colombiano, economista con más de veinte años de experiencia en su país que, tras dos años en situación de desempleo, recicló su perfil profesional a través de la formación profesional, obtuvo el título de electricista y desarrolló su actividad en este sector.

Además de las dificultades propias de cualquier trabajador español y de las que se derivan de su proceso de integración en nuestra sociedad, los refugiados deben enfrentar otros obstáculos específicos para desarrollar su actividad empresarial: los prolongados y desesperantes procesos de convalidación de sus títulos académicos, en particular los universitarios, la falta de experiencia en el sector al que se incorporan, la carencia de redes sociales que les provean al principio de clientes o el desconocimiento de las prácticas comerciales españolas.

Sin embargo, la presencia de empresas de refugiados aporta un conjunto de valores y actitudes que podemos sintetizar en la diversificación de mercados y productos, con el consiguiente intercambio cultural que lleva aparejado. La experiencia reciente de CEAR indica que los refugiados participantes en nuestro programa de empleo autónomo pusieron en marcha negocios que se basan en la explotación de habilidades que ya poseían y el comercio de productos de sus países de origen.

En segundo lugar, figuran los locutorios telefónicos, sector que goza de gran demanda, aunque empieza a saturarse en algunas localidades. A continuación se

establecen productos no relacionados con el sector exterior, en los que los refugiados trabajan en igualdad de condiciones que los empresarios nacionales.

Durante 2002 la mayoría de las actividades empresariales desarrolladas por los refugiados se centraron en actividades comerciales. Durante 2003, si bien el número de proyectos fue algo inferior, la diversificación de los sectores fue importante, con algunos nuevos (limpieza) y vinculados más a actividades industriales que comerciales. Hay que destacar, sin embargo, que es muy reducido el conjunto de proyectos destinados a ejercer actividades profesionales, a pesar de que el número de solicitantes de asilo con formación superior supera el 15 por ciento.

De cara al futuro, CEAR se plantea diversos retos para continuar colaborando con los refugiados que quieren emprender una actividad empresarial en España, como la necesidad de crear y consolidar redes empresariales de refugiados, promocionar el intercambio de servicios empresariales entre emprendedores, facilitar posformación para mejorar la competitividad y promover la introducción de nuevas tecnologías.

## 8.5. EL SECTOR DEL SERVICIO DOMÉSTICO

La presencia de refugiadas en este sector es escasa, a pesar de que es donde más inmigrantes trabajan. El servicio doméstico es una actividad laboral adjudicada de manera abrumadora a las mujeres porque está encuadrada en el ámbito privado, donde tradicionalmente han estado recluidas, y porque la relación entre el empleador y la trabajadora está condicionada por una dependencia y una relación personal.

El servicio doméstico se caracteriza por la inexistencia de empresas y de negociación colectiva y es una actividad poco valorada y cuyas condiciones laborales distan mucho de ser las adecuadas. No tiene el mismo estatus jurídico que el resto de sectores laborales, ya que se considera una relación de "carácter especial". Al estar excluida del Régimen General de la Seguridad Social, la normativa que lo regula (el Real Decreto 1424/85) establece las bases y pautas básicas de dicha relación laboral, regula el funcionamiento del sector y se refiere a personas que realicen cualquier modalidad de tarea doméstica (de dirección o cuidado del hogar, de atención de personas que convivan en el domicilio...).

Si analizamos la progresiva incorporación de dicho sector a la Seguridad Social, nos encontramos con que, según el Real Decreto 2064/95, el empleador sólo está obligado a solicitar el alta y abonar las cuotas cuando la empleada trabaje de forma exclusiva y permanente en el hogar.

La jornada laboral máxima se establece en 40 horas semanales y el tiempo de descanso mínimo en ocho horas para las trabajadoras internas y en diez para las externas; sin embargo, existe la posibilidad de establecer tiempos de presencia que no son contemplados como horas trabajadas aunque estén presentes en el lugar de trabajo y lleven a cabo ciertas tareas que no requieran “mayores esfuerzos” según lo establecido.

Si comenzamos a explorar las modalidades de inserción laboral de los refugiados y los inmigrantes, nos encontramos con ciertas dificultades ya que, por un lado, su compleja realidad sociolaboral se oculta parcialmente a las estadísticas oficiales y, por otro, es fuente de multitud de tópicos. Primeramente, las estadísticas no reflejan de manera adecuada la presencia de estas trabajadoras, sólo muestran a aquellas personas no comunitarias adscritas al Régimen de la Seguridad Social de Extranjería, excluyendo por lo tanto a las mujeres en situación administrativa irregular, a las de Régimen Comunitario y a las refugiadas.

CEAR trabaja en favor de la inserción laboral de los refugiados y los inmigrantes desde hace más de veinte años y, aunque el sector del servicio doméstico no está entre los prioritarios, algunas delegaciones le han dedicado atención. Por ejemplo, durante 2003 CEAR-Madrid ayudó a una solicitante de asilo colombiana a trabajar por horas en diferentes hogares y así logró ingresar 900 euros mensuales, con una jornada laboral de siete horas diarias. Esta mujer contempla su inserción en dicho sector de forma satisfactoria ya que le permite realizar iniciativas formativas apoyadas por el programa EQUAL y cree que el salario es el adecuado.

Por su parte, CEAR-Euskadi ha hecho mucho énfasis en el trabajo doméstico con el objetivo último de posibilitar la regularización de las trabajadoras. A lo largo de 2003 su área de empleo gestionó tres ofertas laborales para solicitantes de asilo naturales de la República Democrática del Congo, Colombia y Uzbekistán y pudo tramitar la autorización de trabajo de las tres y por tanto su afiliación a la Seguridad Social. Las condiciones laborales son las adecuadas: no trabajan más de ocho horas diarias y cuentan con dos medias pagas anuales y el mes de vacaciones. Todas ellas se sienten satisfechas, aunque puntualizan su interés por acceder a otros sectores laborales.

Como ya hemos puntualizado, el número de solicitantes de asilo y refugiadas que trabajan en el servicio doméstico es mínimo, al contrario que las inmigrantes. Entre las razones que explican esta notoria diferencia, está que CEAR prioriza la inserción laboral en dicho sector de las mujeres en situación administrativa irregular con la intención de aprovechar las estrechas relaciones creadas en este ámbito laboral para emprender después la tramitación de permisos de trabajo y lograr así su regularización.

En segundo lugar, los recursos de las diferentes áreas y servicios de CEAR destinados a los solicitantes de asilo y los refugiados permiten desarrollar la inserción laboral de nuestras beneficiarias con un enfoque menos inmediato, con especial énfasis en la preformación, formación e inserción en sectores laborales con mejores condiciones y mayores posibilidades de proyección.

En tercer lugar, CEAR recurre al servicio doméstico como puente para solventar las primeras necesidades de las personas recién llegadas, que deben pagar deudas derivadas de su viaje, carecen de redes de apoyo, de vivienda... Por último, las solicitantes de asilo y las refugiadas suelen tener mayor nivel formativo, lo que permite la orientación de su inserción hacia sectores laborales más cualificados.

Para concluir, es interesante destacar algunas de las aportaciones de estudios europeos sobre el trabajo doméstico que contrastan con los resultados obtenidos por CEAR. A menudo se denuncia la esclavitud que entraña el servicio doméstico y así lo corroboran las investigaciones realizadas por una de las organizaciones europeas especializadas en la materia, Kalayaa, que aseguran que el 84 por ciento de estas trabajadoras sufren coacciones psíquicas; la mitad de ellas, encierros; el 38 por ciento, malos tratos físicos; y el 10 por ciento, abusos sexuales. Son evidentes también la precariedad, el bajo estatus social de este sector, las frustraciones que en multitud de ocasiones acarrea para las trabajadoras, la injusticia jurídico-laboral...

Aun así, con una mirada crítica, una exhaustiva gestión de estas ofertas de trabajo y un adecuado seguimiento el resultado puede ser una positiva vía de incorporación social y un medio de vida digno para muchas refugiadas e inmigrantes.

## 8.6. LA CONCULCACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES

En el caso de los solicitantes de asilo y de los refugiados debemos alterar el orden tradicional que rige en nuestro imaginario respecto a la vulneración de los derechos de los trabajadores, puesto que, acostumbrados a estimar a los empresarios como los infractores y a los poderes públicos como los garantes de su protección, en este caso es la Administración quien principalmente obstaculiza su acceso normalizado al mercado laboral y el ejercicio y desarrollo de los derechos laborales.

Así, la Disposición Adicional Tercera de la última reforma de la Ley de Extranjería vulnera de manera muy grave el derecho al empleo de los solicitantes de asilo ya que exige que el empleador comparezca personalmente para presentar la solicitud de autorización laboral. Con este nuevo requisito el Gobierno convierte la necesidad de legalizar una relación laboral en una carrera de obstáculos casi insalvable.

El Reglamento de Extranjería atribuyó en 2001 a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (DGOM) la responsabilidad de resolver sobre las autorizaciones de trabajo, por lo que se centralizó el acto y se retrasaron las resoluciones, ya que las comunidades autónomas solían decidir en quince o veinte días. A partir de entonces CEAR articuló un procedimiento por el que con carácter de urgencia todas las peticiones de autorizaciones laborales se envían al responsable nacional de su servicio jurídico para que las presente directamente a la DGOM y se ahorre así el correspondiente trámite administrativo de las comunidades autónomas, que hacía eternas e inoperantes las resoluciones. Aun así, las esperas se extienden incluso hasta noventa días.

Aunque la citada Disposición Adicional Tercera estipula que un "representante debidamente acreditado" podrá presentar la solicitud, el Gobierno redactó de manera paralela unas instrucciones sobre la aplicación de la ley, más extensas incluso que ésta, sobre todo en lo referente a esta Disposición Adicional, que señalan expresamente que el "representante debidamente acreditado será quien ostente la representación legal empresarial [...] según la legislación mercantil", por lo que ha dejado fuera a organizaciones sociales como CEAR.

Por tanto, desde el 22 de diciembre de 2003 el solicitante de asilo no sólo debe lograr la ansiada oferta de trabajo firmada y con toda la documentación en regla, sino que además debe persuadir al empleador de que acuda en persona a su presentación y, por tanto, que solicite cita (algo complicado en muchas comunidades autónomas) y aguarde al día que la Administración determine (meses después).

Al cierre de este Informe desconocíamos el tiempo de espera hasta la resolución, aunque las experiencias anteriores auguran que será tan prolongado que en el trámite se perderá la posibilidad de incorporación real y sobre todo legal al mercado laboral, pues las autorizaciones llegan caducadas, las ofertas se pierden por no poder mantenerse tanto tiempo a la espera, la denegación del estatuto de refugiado llega antes...

El artículo 79 c) del Reglamento de Extranjería regula la concesión de la autorización de trabajo a los solicitantes de asilo y estipula algunas limitaciones, endurecidas por la interpretación de los poderes públicos. Así, por ejemplo, el Ministerio del Interior entiende que sólo seis meses después de la admisión a trámite de la solicitud de asilo puede solicitarse esta autorización, por lo que en términos prácticos los solicitantes sólo pueden trabajar a los siete u ocho meses. Después de la última reforma de la Ley de Extranjería, es probable que el Gobierno notifique antes la denegación del estatuto que la concesión de esta autorización.

Asimismo, la autorización de trabajo sólo permite trabajar en la empresa que emitió la oferta laboral, por lo que la libre elección de puesto de trabajo queda



obstruida, con los abusos del empleador que puede propiciar. Si le ofrecen otro puesto de trabajo mejor, debe realizar de nuevo los trámites administrativos explicados, incluso aunque sea similar al anterior.

Otra limitación se refiere a la duración de la autorización, ya que los reglamentos de Extranjería y Asilo son un tanto confusos: "La duración de la autorización coincidirá con la del contrato, con el límite de seis meses y su vigencia estará condicionada a la del documento de asilo". El Gobierno aplica como criterio el periodo más corto posible, en general el de la fecha de caducidad de la tarjeta provisional (aunque tras el informe que piden a la OAR saben si detrás de ésta vendrá otra), en ocasiones por tres meses más de lo que marca la tarjeta y ello sólo si la oferta es de una duración superior a la fecha de caducidad de la tarjeta provisional y de la siguiente, de lo contrario la autorización tendrá la duración de la oferta.

Por último, se establece que la denegación de la solicitud de asilo supone "automáticamente" la extinción de la autorización de trabajo. De hecho, la Dirección General de Ordenación de las Migraciones deniega la autorización laboral si la CIAR ha revisado el expediente del solicitante y se ha pronunciado de manera negativa, aunque la vigencia de su tarjeta de asilo sea por seis meses más y el interesado desconozca su resolución ni cuándo la conocerá. Es muy posible que hasta que no le caduque la tarjeta no reciba la notificación, todo ello sin poder trabajar, ni recibir ayudas sociales y tras haber superado todos los obstáculos mencionados.

Los solicitantes de asilo viven todas estas diferencias de interpretación y aplicación de la ley como auténticas barreras para su integración social, como grandes dificultades en la legalización de una relación laboral que en muchas ocasiones se crea de manera irregular por necesidad y se mantiene hasta la resolución o se disuelve antes por miedo a la inspección. Huyen porque son perseguidos y en el país de "acogida" sufren otra persecución: la de la marginalidad.

La pésima redacción e interpretación de la normativa despierta otros interrogantes: ¿de quién es la resolución de la autorización laboral que se concede? ¿Quién se la queda? ¿La empresa? ¿El solicitante? ¿Por qué no se contempla como arraigo el haber mantenido una relación laboral legal durante la estancia como solicitante de asilo? ¿Dónde se regula que la documentación del solicitante de asilo supone una estancia y no una residencia temporal si pasa más de 90 días en España y no lo contempla la ley como excepción? ¿Qué pasa cuando un solicitante ha cotizado más de un año a la Seguridad Social y le deniegan el asilo? ¿Puede cobrar la prestación por desempleo?

Si no es así ¿por qué cotizan entonces por desempleo? ¿Por qué no pueden trabajar por cuenta propia? ¿Por qué resuelven negativamente una autorización

laboral de una persona a la que van a conceder el asilo o la permanencia por el hecho de haber pasado su caso por la CIAR? ¿Por qué le prohíben trabajar y le impiden la continuidad laboral hasta que se conceda la resolución? ¿Qué hace durante esos cinco o seis meses? ¿Cómo recupera luego el empleo? Todos estos interrogantes forman parte del trabajo cotidiano de CEAR y son la pesadilla de los solicitantes de asilo.

Los escasos solicitantes de asilo a quienes el Ministerio del Interior autoriza a permanecer en España por razones humanitarias o por su condición de desplazados pueden estar contentos, pero sólo al principio, cuando se quitan la sombra fantasmal de la denegación del estatuto y la salida obligatoria del país. En estos casos la legislación es clarísima (artículos 79.1 c), 91, 2.2 y 41.3 del Reglamento de Extranjería): o se da validez de autorización laboral a la resolución de permanencia o se tramita la autorización laboral con la solicitud oficial, copia del pasaporte y del permiso de residencia.

Pero son varias las delegaciones de Gobierno que rehúsan aplicar la letra de la ley y, sin que la normativa lo exija, se empeñan en pedirles una oferta de trabajo y toda la documentación de un expediente convencional de permiso de trabajo para concederles tal autorización. Así que los refugiados no descansan nunca, se pasan la vida en España pidiendo papeles a todo el mundo para poder trabajar. Una acogida impropia propio de un Estado de Derecho.

Desde hace años, CEAR mantiene negociaciones constantes con las autoridades implicadas para evitar estas irregularidades y presenta recursos contenciosos contra tales resoluciones, al tiempo que propone que la tarjeta de solicitante de asilo permita trabajar.

En cuanto a la conculcación de los derechos laborales de los refugiados por parte de los empresarios, como es tradicional se cometen más irregularidades en el sector agrario, donde los agricultores pactan salarios por debajo del convenio, y en el servicio doméstico.

La industria no se libra y en este sector las jornadas laborales se prolongan más allá de las 40 horas semanales y en la mayoría de las ocasiones no se pactan con los trabajadores (como establece el Estatuto de los Trabajadores), sino que son forzadas. Las horas extras no se pagan, se bonifican mal o no cotizan.

Siempre que puede CEAR deriva a las víctimas de estos abusos a los sindicatos de clase para que denuncien su situación y conozcan mejor sus derechos. En otras ocasiones, menos flagrantes, media ante la empresa para aclarar la situación.

Y, por último, las Agencias de Colocación de CEAR se encuentran de manera demasiado habitual con ofertas de trabajo que incumplen las condiciones establecidas por convenio o que parten de criterios de selección discriminatorios, por lo

que asumen una labor “sensibilizadora” con la empresa y, si no modifica sus criterios, rechazamos la gestión. Además, a través de los beneficiarios de sus Agencias de Colocación, CEAR averigua las vulneraciones que la empresa oculta cuando presenta la oferta, por lo que se ve obligada a negociar o a no trabajar más con esta empresa.

También es abusiva la temporalidad en los contratos de los refugiados, por otra parte una de las deficiencias más notorias del mercado laboral español, puesto que la legislación lo permite y los poderes públicos no investigan las condiciones en que se utilizan.

Podríamos continuar enumerando irregularidades cometidas por la empresa o el empleador, pero queremos subrayar que la vulneración más grave es impedir a una persona acceder de manera normalizada a un puesto de trabajo.

## 8.7. REPERCUSIONES PSICOLÓGICAS DE LA REALIDAD LABORAL

El trabajo es un medio esencial para satisfacer muchas necesidades básicas y supone unos cambios que condicionan el bienestar psicológico de las personas. El trabajo da una imagen de la persona, otorga una posición y estatus reconocidos socialmente y se convierte en un medio para establecer nuevas relaciones. Por tanto, el desempleo promueve el aislamiento social, una situación que se agrava en este caso si recordamos que la mayoría de los solicitantes de asilo se encuentran solos y han perdido un estatus laboral y social que en ocasiones tenía mucho reconocimiento.

De esta forma, se enfrentan a la aceptación de la nueva realidad laboral, puesto que no sólo varían su estatus y su calidad de vida, sino también el tipo y las condiciones de trabajo a que pueden optar la mayoría de ellos y las expectativas respecto al futuro, ya que recuperar la posición social perdida no sólo es difícil, sino que en muchos casos será imposible.

Las dificultades para lograr un puesto de trabajo o el desempleo durante largos periodos de tiempo tiene importantes repercusiones en la autoestima y genera otras consecuencias psicológicas como la culpa, la inseguridad respecto al futuro, apatía, tristeza, estados depresivos, trastornos psicósomáticos... En algunos casos, después de haber permanecido en un centro de acogida durante dos años, al llegar el momento de ponerse emprender acciones de forma autónoma puede aparecer cierta dependencia de las instituciones junto con una sensación de inutilidad, por lo que a estas personas les será más difícil retomar la independencia en la toma de decisiones.

Los refugiados se encuentran desempleados durante un periodo prolongado o bien padecen la inestabilidad y la precariedad laboral. Cuando sus expectativas

son demasiado elevadas, es decir, esperan resultados inmediatos de cada una de estas acciones y no los obtienen, se sienten frustrados y la motivación para continuar buscando trabajo descende, por lo que los intentos serán menores y se reduce de manera considerable la posibilidad de encontrarlo.

En este sentido, dentro de los talleres impartidos con relación a la búsqueda de empleo en CEAR se han desarrollado contenidos complementarios dirigidos a tratar las posibles consecuencias psicológicas del desempleo. Los diferentes objetivos han sido reforzar la autoestima y fomentar el sentimiento de utilidad, la motivación y la planificación de metas a corto plazo y realistas.

Asimismo, es importante ajustar las expectativas a la realidad laboral y las dificultades actuales del acceso al empleo, al objeto de prevenir la frustración, con el aprendizaje o desarrollo de competencias y recursos, de forma que aumenten su confianza y la seguridad en sí mismos.

## NOTAS

1. Al cierre de este Informe, sólo disponíamos de los datos de contrataciones y atenciones hasta noviembre de 2003. El resultado final, con la inclusión de los datos de diciembre, fue de 391 contrataciones de refugiados y solicitantes de asilo. El análisis cualitativo de los datos globales no altera las grandes líneas de lo expuesto en este epígrafe.
2. Es sobradamente conocido el papel de las pequeñas y medianas empresas en España tanto en el aspecto económico como en la creación de empleo: el 99,9 por ciento de las empresas son pymes que aportan el 65 por ciento de las ventas nacionales y generan el 64 por ciento del empleo. Del total de empresas españolas (2.595.392 en el año 2000), el 64 por ciento eran personas físicas (autónomos), el 54,6 por ciento no tiene asalariados y el 6 por ciento de las empresas tiene 10 o menos empleados. Es decir, que en ese año el 94 por ciento de las empresas españolas eran microempresas (con menos de 10 trabajadores), básicamente del sector servicios, seguido muy de lejos por la industria y la construcción.
3. Fuentes: Encuesta de Población Activa e Instituto Nacional de Estadística.

En 2003 el Gobierno negó el estatuto de refugiado, bien en la fase de admisión a trámite, bien en la de instrucción del expediente, al 94,51 por ciento de los solicitantes de asilo. La inmensa mayoría de estas personas deciden permanecer en España porque el regreso a su país significa una amenaza a su vida o a sus derechos humanos. Pero, como el Ejecutivo ha ido clausurando todas las vías para regularizar su estancia, todas estas miles de personas se ven condenadas a vivir en situación irregular, a trabajar en la economía sumergida, a convivir hacinadas en viviendas, sin derecho a acceder a los recursos sociales. Es el drama de los refugiados sin protección, uno de los rostros de la pobreza en nuestro país.

Al final del capítulo, analizamos la experiencia de los Centros de Atención Social a Inmigrantes de la Comunidad de Madrid, cuya puesta en práctica contrasta con el progresivo endurecimiento de la Ley de Extranjería, coronado por la última reforma, que entró en vigor el 22 de diciembre de 2003 y que aboca a miles de inmigrantes a un “*apartheid* jurídico”.

### 9.1. LOS RECURSOS CONTRA EL CIERRE DEL RÉGIMEN GENERAL

La situación legal y social de las personas cuya petición de asilo es inadmitida a trámite o denegada, rechazada en definitiva, merece una especial atención puesto que

la normativa no prevé ningún tratamiento específico para ellas, a pesar de que han solicitado protección en España, han declarado la peligrosidad del regreso a su país, han tenido autorización para permanecer aquí hasta entonces y, en muchas ocasiones, han desarrollado una actividad laboral y han iniciado el proceso de integración en nuestra sociedad. Al contrario, les obliga a abandonar nuestro país en el plazo de quince días desde que reciben la notificación de la resolución del ministro del Interior.

La desafortunada legislación de Extranjería, la fracasada intención del Gobierno de regular los flujos migratorios sólo a través de contingentes de trabajadores extranjeros, el irregular comportamiento de la Administración, el endurecimiento de la política de inmigración y la ausencia de una verdadera política social para estos colectivos agravan la situación de estas personas, que, una vez más, pierden todo lo construido y se ven condenadas a la marginalidad social y legal.

Durante 2002 y 2003 más de 12.000 personas en España han quedado en esta situación de absoluta precariedad y llama la atención que durante 2003 hubiera más resoluciones de inadmisión y denegación que solicitudes de asilo.

Cuando una petición de asilo es inadmitida a trámite o denegada, la persona afectada puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, pero ya queda sujeta a la normativa de Extranjería<sup>1</sup>, por lo que tiene pocas posibilidades de obtener una autorización de trabajo o permanencia.

Una de las posibilidades que establece la legislación de Extranjería es la solicitud de un permiso de circunstancias excepcionales, que por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, ha dejado de otorgarse, salvo cuando la OAR reconoce una protección complementaria a sus solicitantes. Más allá de estos casos es inusual que las delegaciones y subdelegaciones de Gobierno reconozcan la existencia de otro tipo de "circunstancias excepcionales" susceptibles del reconocimiento de un permiso de residencia, aunque estén contempladas en diversos convenios internacionales suscritos por España.

Otra alternativa para la regularización es la exención de visado, puesto que, como admite el artículo 49.2 a) y b) del Reglamento de Extranjería, los solicitantes de asilo no pueden "aportar el visado por ser originarios o proceder de una zona en la que existe un conflicto o disturbio de carácter bélico, político, étnico o de otra naturaleza, cuya magnitud impide la obtención del correspondiente visado" o bien no pueden lograrlo porque supone "un peligro para su seguridad o la de su familia su traslado al país del que son originarios o proceden, o por carecer de vínculos personales con dicho país".

Desde principios de 2002 no se han concedido exenciones de visado por estas causas, salvo raras excepciones en determinadas provincias de España, normalmente

gobernadas por partidos distintos al PP, donde la población inmigrante es menor y las delegaciones y subdelegaciones de Gobierno están menos presionadas por las "instrucciones internas" emitidas desde los órganos de gobierno de la comunidad autónoma o de la administración central.

En cuanto a la posibilidad de obtener un permiso de trabajo y residencia por el Régimen General, debemos analizar tres aspectos que han impedido la regularización por esta vía. En primer lugar, para obtener un permiso de trabajo o residencia debe solicitarse y obtenerse el visado, concedido sólo en los consulados de España, lo que origina que, como hemos señalado antes, al no poder retornar a su país el solicitante de asilo, nunca logrará este tipo de permiso. Sin visado no hay permiso.

En segundo lugar, y como regla general<sup>2</sup>, la normativa de Extranjería condiciona la obtención de un permiso de trabajo a que el extranjero que ostente una oferta de empleo a su favor demuestre que ni para ese puesto de trabajo particular ni para su sector de actividad conste tasa de desempleo, es decir, que tales permisos se concederán en función de la "situación nacional de empleo", un concepto impreciso y fácilmente interpretable. Porque ¿cuántos sectores de actividad están en la situación de pleno empleo? Al trabajador extranjero, pues, no le basta con encontrar un posible empleo, tiene que demostrar la inexistencia de trabajadores españoles que puedan cubrirlo.

Pero el verdadero obstáculo para la regularización de los extranjeros fue la aprobación, a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001<sup>3</sup>, del Contingente de Trabajadores Extranjeros de Régimen No Comunitario de 2002, que dio lugar al llamado cierre del Régimen General; es decir, durante 2002 no se concedieron permisos de trabajo y residencia por Régimen General salvo a aquellas personas que pudieron disfrutar de alguna de las preferencias establecidas en el artículo 71 de la Ley de Extranjería (ser hijo o nieto de español de origen, ser hijo o cónyuge de extranjero residente legal con permiso renovado, haber nacido y ser residente en España, tener a cargo descendientes o ascendientes de nacionalidad española, haber obtenido el estatuto de apatridia y ya no tenerlo...).

El cierre del Régimen General supuso, en definitiva, que ningún extranjero que se encontrase en España podría obtener el deseado permiso de trabajo puesto que las necesidades de mano de obra que el mercado laboral no podía cubrir iban a ser atendidas de manera exclusiva por trabajadores que se encontrasen en su país de origen.

Las solicitudes de permisos de trabajo por cuenta ajena inicial y residencia eran denegadas de manera sistemática ya que, como establecían las resoluciones denegatorias de las delegaciones y subdelegaciones de Gobierno, era una "causa

prevista en el artículo 74.1.a) [del Reglamento de Extranjería], por considerar que existe suficiencia de trabajadores en todo el territorio nacional capacitados para atender la concreta oferta de empleo [...], en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros adoptado en su reunión del día 21 de diciembre de 2001 [...] que fija el contingente de trabajadores extranjeros para el año 2002”.

En otras provincias como Valencia simplemente inadmitieron a trámite la solicitud de permiso de trabajo por cuenta ajena inicial “por concurrir causa prevista en el artículo 84.6 del Reglamento, por considerar que se solicita a través de un procedimiento inadecuado teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 9.3 del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se determina el Contingente de Trabajadores Extranjeros para el año 2002”.

Es decir, las delegaciones y subdelegaciones de Gobierno, violando el principio constitucional de legalidad y jerarquía normativa al que está sujeta la actividad de las administraciones públicas, dejaron sin aplicación a través de una norma de inferior rango la posibilidad que establecen la Ley de Extranjería y su Reglamento de obtener un permiso de trabajo y residencia si para una oferta de empleo particular presentada no existen demandantes de empleo, ni siquiera en los casos en que esa actividad laboral era gestionada a través del contingente por no pertenecer a sectores de actividad y ocupación incluidos en el mismo.

Ni la Ley de Extranjería en su artículo 39, ni su Reglamento en su artículo 65, cuando establecen la posibilidad de obtención de permisos de trabajo y residencia por medio del procedimiento llamado “contingente”, hablan de que ello pueda suponer el cierre del Régimen General, es decir, la imposibilidad de obtener por el procedimiento establecido en los artículos 70 y 71 del Reglamento de Extranjería tal permiso y que de hecho establecen con carácter preferente con respecto al contingente.

Desde 2002 CEAR ha interpuesto alrededor de dos mil recursos administrativos en toda España contra todas las resoluciones que denegaban la solicitud del permiso de trabajo por cuenta ajena inicial de extranjeros, sin lograr ningún cambio en la política gubernamental. Sí tuvieron cierto éxito en este empeño los recursos en vía contenciosa-administrativa.

Así, fue esclarecedora la sentencia del Juzgado de lo Contencioso nº 2 de Valencia de 3 de diciembre de 2002, que estableció que los apartados segundo y tercero del punto noveno del Acuerdo del Consejo de Ministros modifican los artículos 65.10 y 70.1.1.3 del Reglamento de Extranjería, eliminan de manera inconstitucional las normas generales del procedimiento establecido en este Reglamento conforme a las que el extranjero que se encontraba en España podía hasta el 14 de enero de 2002, cuando entró en vigor el Acuerdo del Consejo de Ministros, solicitar permiso de trabajo y residencia. Así, el Contingente es el único



procedimiento para lograr la autorización de permiso de trabajo y residencia y sólo pueden acceder a él los extranjeros que no se hallen en España.

La sentencia concluye, en definitiva, que el citado Acuerdo del Consejo de Ministros “no puede privar al extranjero de su derecho a solicitar permiso de trabajo por el régimen general previsto en el artículo 70 del Reglamento”.

Después de esta sentencia fueron varias las dictadas por juzgados y tribunales de otras provincias que anulaban la resolución de denegación del permiso de trabajo y concedían al extranjero que recurría la obtención del anhelado medio de vida que es el permiso de trabajo por cuenta ajena.<sup>4</sup>

Estas sentencias modificaron el diseño del Contingente de Trabajadores Extranjeros para 2003, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2002, pero no para mejorarlo, sino para procurar lo mismo de manera más sibilina: no regularizar a ningún extranjero que se halle en España. De este modo, el Gobierno volvió a ignorar las previsiones normativas, puesto que no hay norma de rango superior que establezca la imposibilidad de conceder permisos de trabajo a foráneos afincados en España.

Por tanto, el Contingente no sólo regulaba la concesión de permisos de trabajo a extranjeros en los países de origen, sino que intentaba legislar y ordenar el procedimiento administrativo de concesión de permisos de trabajo a cualquier extranjero, aspectos ya definidos, nada más y nada menos, que por una ley orgánica y su reglamento. Aquel Acuerdo del Consejo de Ministros estableció que las solicitudes de permisos de trabajo de extranjeros que residieran en España que incumpliesen las preferencias establecidas en el artículo 71 del Reglamento de Extranjería serían inadmitidas a trámite o denegadas.

Queremos citar como ejemplo de las consecuencias de la política del Gobierno la situación en que quedó en España una mujer nigeriana a la que el Ministerio del Interior negó el estatuto de refugiada.

*Entré en España en patera para huir de la persecución que las mujeres cristianas sufren en la zona donde vivía. Mi única intención en la vida era tener familia y vivir tranquila, pero temía que los conflictos entre musulmanes y cristianos en Lagos pudiesen de un día para otro acabar con mi vida; de hecho, mis padres murieron en un incendio provocado por grupos musulmanes y mi hermano, de un disparo.*

*Llegué a España en noviembre de 2000, al mes siguiente solicité asilo y mi solicitud fue admitida a trámite. Residí durante más de ocho meses en un Centro de Acogida a Refugiados de Madrid, donde aprendí español y encontré trabajo. Trabajaba de limpiadora para una empresa de limpieza industrial. Al cabo de un año y medio me denegaron la solicitud de asilo y perdí mi autorización de*

*trabajo. Había firmado con la empresa un contrato indefinido y con ese trabajo pagaba la casa, la comida, los recibos... y podía tener una vida normal, aunque sin lujos. ¿Qué iba a hacer?*

*Pues a mi empleadora no le dije que me había quedado sin autorización de trabajo. Llevo trabajando sin permiso y con un contrato indefinido más de un año y medio, llenita de miedo por si lo averiguan en mi empresa y me despiden. Ahora estoy embarazada de cinco meses y, como no tengo permiso de residencia, no sé si voy a poder cobrar la baja de maternidad, puesto que el Inem me ha dicho que sin tarjeta no pueden darme la prestación. Me duele todo el cuerpo cuando trabajo, pero tengo miedo de dejar de trabajar, porque, aunque haya cotizado como cualquier persona, no reconocen mis derechos.*

*He solicitado dos veces el permiso de trabajo y me denegaron el permiso de residencia por arraigo en la regularización que hubo en 2001. Ahora CEAR está recurriendo ante los tribunales esa denegación. Espero que consigan algo antes de que tenga a mi bebé, porque si pierdo el trabajo no sé cómo voy a alimentarle.*

## 9.2. UN NUEVO ROSTRO DE LA POBREZA

Como hemos examinado en el capítulo segundo, durante 2003 el porcentaje de solicitudes de asilo inadmitidas a trámite aumentó del 64 por ciento al 71 por ciento, una resolución que sume a las miles de personas afectadas en una desprotección jurídica y social absoluta y las aboca a una situación de vulnerabilidad que amenaza su proceso de integración social.

Cuando les notifican la inadmisión, todas sus esperanzas y sus expectativas de futuro se derrumban, ya que en este momento de desazón e incertidumbre perciben que les han privado de los derechos laborales y sociales, que han perdido la posibilidad de residir y trabajar de manera legal en España. A pesar de que cada año aumenta el número de personas en esta situación, los solicitantes de asilo inadmitidos a trámite sufren con creces el desamparo y la inexistencia de cobertura social.

De manera esporádica ha habido algunas comunidades autónomas, como Extremadura, donde algunos en situación de grave vulnerabilidad han recibido ayudas económicas que les han permitido afrontar pagos puntuales como el alquiler del piso y la manutención. Sin embargo, no existen prestaciones o recursos sociales establecidos a los que puedan acceder a pesar de su vulnerabilidad ya que incumplen algunos de los requisitos, como la posesión del permiso de residencia o de trabajo.

Sólo les quedan las ayudas caritativas de algunas entidades para solucionar problemas puntuales, como la alimentación y el alojamiento en una pensión o un albergue. Todas estas personas comparten unos problemas derivados de la imposibilidad de regularizar su situación y así se ven forzados a realizar trabajos en la economía sumergida, en sectores como el servicio doméstico, la agricultura, la hostelería y la construcción, los de salarios más bajos y peores condiciones. Al carecer de contrato, tropiezan con muchas dificultades para alquilar una vivienda, lo que les obliga a compartirla con otras personas en condiciones penosas de hacinamiento y salubridad.

Las personas que esperaban emprender los trámites de la reagrupación familiar cuando hubieran logrado una cierta integración pierden toda esperanza y la amargura de la separación y la incertidumbre sobre el reencuentro les causan una angustia y un estado de ansiedad permanentes.

CUADRO 1

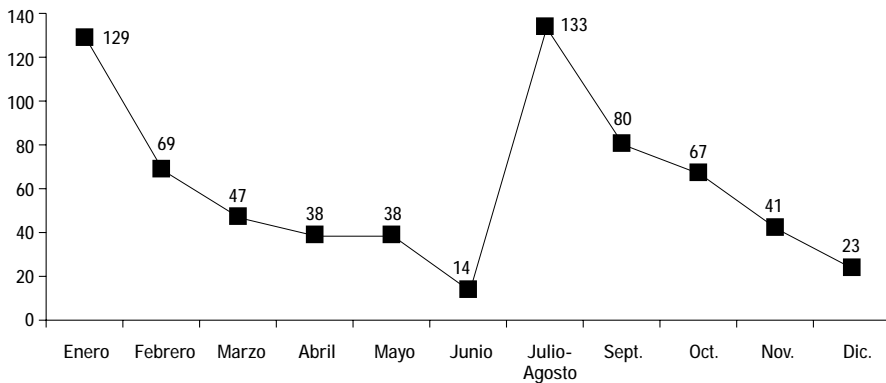
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO ARGELINOS EN ESPAÑA, 1994-2003

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
301	266	108	273	1.595	1.342	326	231	344	679

FUENTE: OAR.

CUADRO 1

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2003 POR CIUDADANOS DE ARGELIA



FUENTE: BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Pese a todo ello, son escasos los solicitantes de asilo inadmitidos que abandonan España y su situación de irregularidad, la posibilidad de una detención y expulsión, también les afecta en el plano emocional. La esperanza radica en la

aprobación futura de un proceso de regularización por medio de un procedimiento extraordinario con el que logren la documentación para vivir y trabajar en nuestro país.

El testimonio de un ciudadano argelino ilustra la situación de absoluta inestabilidad y vulnerabilidad de miles de personas:

*Me vi obligado a abandonar mi país solo, mi mujer no me pudo acompañar porque se encontraba en avanzado estado de gestación. Tras un largo recorrido llegué a España, donde me encontré totalmente indefenso pues no tenía dinero y no conocía el idioma y a nadie que me pudiera ayudar. Estuve durmiendo en la calle y, cuando tenía algo de suerte y había plazas, en albergues; esta situación no varió hasta que pude presentar mi solicitud de asilo.*

*Una vez presentada, fui derivado a diferentes organizaciones hasta llegar a CEAR, donde, por carecer de recursos económicos y desconocer el idioma, ingresé en el programa de acogida temporal a la espera de la resolución sobre la admisión a trámite. En este centro comencé a recibir clases de castellano, de conocimiento del medio y a relacionarme con personas que se encontraban en la misma situación.*

*A los dos meses de estancia me notificaron que mi solicitud de asilo había sido inadmitida y a partir de ese momento comenzaron a multiplicarse mis problemas. Tuve que salir obligatoriamente del centro de acogida, no tenía trabajo, ni dinero, carecía de una nómina para presentársela a los dueños de los pisos para poder alquilarlos, por lo que no pude alquilar ninguno, también me retiraron la documentación como solicitante de asilo.*

*En este momento vivo en casa de un amigo, trabajo de forma irregular en una empresa de reparto de publicidad, mi jornada laboral es de diez horas diarias durante todos los días de la semana y me pagan un salario que nunca pasa de 540 euros al mes.*

*Mi situación actual me obliga a recurrir a la economía sumergida, a trabajar sin contrato y sin estar dado de alta en la Seguridad Social, es decir, a trabajar de manera irregular. Pero lo peor de todo es que he perdido la posibilidad de reagrupar a mi familia y de conocer a mi hija, nacida hace pocos meses.*

*Después de realizar tan largo viaje y con todas mis esperanzas puestas en conseguir una vida mejor para mi familia y para mí en este país, el resultado ha sido que este país no cree los motivos de mi solicitud por no ser políticos, sino personales. Siento que el país al que he solicitado ayuda me ha dado la espalda y lo peor de todo es que no puedo volver a Argelia.*

*Me encuentro mal, muy mal, cada día es una lucha constante por sobrevivir, tengo miedo, miedo de que me pare cualquier día la policía y me expulsen,*

*miedo por la situación en que se encuentra mi familia; creo que las cosas ya no me pueden ir peor, pero aun así seguiré luchando cada día por permanecer aquí e intentar traer a mi familia.*

Muy similar es la situación de aquellas personas a las que, después de haber permanecido hasta dos años como solicitantes de asilo y haber disfrutado de ciertos derechos jurídicos, laborales y sociales, el Gobierno deniega el estatuto de refugiado ya que igualmente ven truncadas todas sus expectativas de futuro e interrumpido el proceso de integración social que habían iniciado, para convertirse de la noche a la mañana en personas en situación irregular, sin ningún derecho y con similares problemas de vulnerabilidad y desarraigo.

La denegación del asilo significa que el Gobierno no cree los motivos de persecución que han alegado, pero la inmensa mayoría de los solicitantes de asilo sostienen que son refugiados a pesar que no les reconozca dicha condición. Emocionalmente les afecta sentir que han debido abandonar su país por ser perseguidos o amenazados y tener que empezar de nuevo en otro, que finalmente niega su petición y por tanto la experiencia sufrida. Muchos interponen un recurso contencioso-administrativo contra la denegación, a pesar de que son conscientes de las pocas posibilidades de que este trámite prolongado modifique la resolución. Aun así, es importante interponerlo porque así muestra su desacuerdo con la resolución y ejerce un derecho.

La mayoría de personas a las que se deniega el asilo incumplen la obligación de abandonar España en el plazo de los quince días posteriores a la notificación, ya que no pueden regresar a su país, y, por tanto, permanecen en situación irregular. Pero la imposibilidad de regularizar su situación en España les genera una vivencia de profunda vulnerabilidad, más acentuada aún en aquellas personas que residen en un centro de acogida ya que deben abandonarlo antes de dos semanas desde que conocen la resolución denegatoria.

En España se deniega el 94,51 por ciento las solicitudes de asilo, por lo que el Gobierno condena a casi todos los solicitantes de asilo a esta situación. Aunque es evidente que existen diferencias en este colectivo, en los recursos personales, las redes sociales, la capacidad y el grado de instrucción..., en términos generales nos acercan a un nuevo rostro de la pobreza, el de las personas en situación irregular.

CEAR considera que estas personas deberían obtener un permiso de residencia por razones humanitarias, en aplicación de la Ley de Extranjería, por dos razones esenciales: porque proceden de países donde se producen graves violaciones de los derechos humanos y por consideraciones de arraigo en España, por el camino recorrido en su integración social.

Desde el punto de vista psicológico, la denegación del asilo quiebra las expectativas generadas durante el largo periodo de instrucción y causa un intenso sentimiento de frustración, que se manifiesta sobre todo con relación a la situación legal, laboral, social y en torno a la deseada reagrupación familiar. En este último punto la desazón se acentúa en aquellos casos en que las familias que permanecen en el país de origen padecen amenazas o cuya integridad física o psicológica está en peligro, ya que la persona a la que deniegan el asilo sufre unos intensos sentimientos de culpa y abandono que, unidos al de desarraigo, multiplican la sensación de indefensión ante la imposibilidad de un reencuentro familiar, dado que ni la persona denegada puede volver a su país ni a la familia se le posibilita el acceso a nuestro país.

Por tanto, las consecuencias principales de esta ruptura de expectativas son la frustración, la incertidumbre ante el futuro, la ansiedad y la tristeza, la impotencia y la sensación de indefensión, de estar a merced de las decisiones de otros, sin tener la opción y la libertad de elegir su destino, y el recurrente sentimiento de injusticia. Esta sensación se genera ya que el Gobierno descalifica los motivos de persecución que ha alegado al presentar su solicitud de asilo y le niega el derecho a la protección en un país que se ha comprometido a hacerlo al suscribir todos los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los refugiados. Con relación a esto, un ciudadano congoleño que acudía a la terapia psicológica de CEAR-Madrid asegura:

*No me merezco esto, he luchado por mi pueblo y por defender el derecho a la libertad, he puesto en riesgo la vida de mi familia y la mía propia, he hecho uso de mi derecho a protegerme en un país seguro y ¿ahora qué? ¿A quién le importa mi vida y la de mi familia? ¿No hemos sufrido ya bastante en este camino?*

Por otro lado, también hay que destacar la sensación de pérdida de tiempo que experimenta la persona y que le lleva a dudar de la utilidad de haber solicitado el derecho de asilo. De este modo, una ciudadana colombiana destaca:

*Si no hubiese solicitado asilo cuando llegué a España quizá mi situación ahora sería otra. En estos dos años de espera podía haber regularizado mi situación con una oferta de trabajo, algunos compañeros míos lo hicieron después de mí y ya viven en situación legal, tienen un trabajo y han traído a sus familias.*

Este testimonio revela que muchas personas a las que se deniega el asilo perciben que se han equiparado sus derechos a los de los inmigrantes económicos, hecho que potencia la ya citada idea de injusticia. Así, otra mujer colombiana afirma:

*Yo tenía mi trabajo en mi país, ganaba bien y vivíamos bien, me gustaba lo que hacía, tenía amigos, familia. Si no hubiesen empezado las amenazas yo no estaría aquí, de un día para otro dejé todo lo que suponía mi vida y me vine para acá, sin preparación, sin hacernos a la idea ni mi familia ni yo. Yo no elegí dejar mi país, otros lo hicieron por mí.*

### 9.3. LA EXPERIENCIA DE LOS CASI EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003 recogió un proyecto novedoso que suscitó controversia entre las organizaciones que trabajan en los campos de la inmigración y los servicios sociales: la Consejería de Servicios Sociales anunció la puesta en marcha de los Centros de Atención Social a Inmigrantes (CASI) como apoyo a los centros de servicios sociales generales de los ayuntamientos y con el objetivo de facilitar la integración social de los inmigrantes en la Comunidad de Madrid.

El diseño de los CASI se realizó a lo largo de 2000, cuando el Gobierno del Partido Popular aprobó su primera reforma de la Ley de Extranjería, que restringió de manera notable los derechos de los inmigrantes y dejó a los centenares de miles de extranjeros en situación irregular en un estado de "invisibilidad". En cambio, la creación de los CASI pretendía, desde una perspectiva mucho más realista, dar respuesta a unas circunstancias de marginación en cierta manera originadas por la Ley de Extranjería.

Entre las organizaciones sociales comprometidas con la defensa de los derechos de los inmigrantes y los refugiados este proyecto tuvo una acogida inicial negativa, ya que consideraban que se creaba un servicio especializado para este colectivo, unos "guetos" de atención social sólo para extranjeros, en lugar de reforzar los servicios sociales generales y dotarlos de medios para dar una respuesta normalizada a estas personas.

Sin embargo, el proyecto se puso en marcha con un buen equipo técnico al frente que supo adaptar los CASI a las necesidades reales del colectivo, sin anular la intervención de los centros de servicios sociales, protagonistas en cada barrio o municipio. Otra de las características novedosas del nuevo proyecto era la gestión de los CASI por organizaciones sociales especializadas en inmigración, de hecho CEAR gestiona dos de los dieciséis que existen.

Llama la atención, por tanto, el contraste agudo entre la política en materia de inmigración del Gobierno central y la decisión del Ejecutivo autonómico de subvencionar proyectos cuyo objetivo es trabajar por la integración social de los inmigrantes,

dispongan o no de permiso de residencia. Por lo tanto, las personas cuya solicitud de asilo ha sido rechazada por el Gobierno que residen en esta comunidad autónoma pueden beneficiarse del trabajo de estos centros.

Los CASI ofrecen diferentes servicios que complementan las actuaciones de los centros de servicios sociales municipales, son un dispositivo de apoyo de segundo nivel para garantizar una atención social integral a la persona inmigrante. CEAR gestiona los CASI situados en Getafe y Fuenlabrada, dos municipios con una excelente experiencia en materia de servicios sociales, que también dan cobertura a otros como Pinto, Valdemoro, Aranjuez, Parla o Leganés.

El programa de atención desarrollado en los CASI comprende cinco áreas de actividad, con sus correspondientes servicios de atención.

El área de atención social tiene a su cargo la recepción de los inmigrantes, el desarrollo de un programa individualizado de intervención, una labor de acompañamiento del proceso de integración y una posible derivación al Programa de Acogida de Emergencia.

El área de atención psicológica presta un apoyo especializado dirigido a paliar los problemas de adaptación del inmigrante al nuevo medio social, respalda la implantación y el desarrollo de actuaciones de competencia social en los centros de servicios sociales y puede proponer la derivación a los servicios públicos de salud mental.

El área de atención jurídica ofrece información y asesoramiento legal, defiende los derechos reconocidos en la legislación y guía en los procesos de retorno de los inmigrantes a su país.

El área de orientación sociolaboral informa sobre la oferta y demanda de empleo en el ámbito territorial, apoya de forma específica las iniciativas laborales y la búsqueda activa de empleo y la sensibilización de los empresarios de la zona.

Por último, el área de interculturalidad e integración socioeducativa promueve la implantación y el desarrollo de actuaciones de convivencia y participación en centros de servicios sociales, desarrolla programas de aprendizaje y perfeccionamiento del castellano y programas de enseñanza de la lengua y la cultura del país de origen.

Los Centros de Atención Social a Inmigrantes también cuentan con un programa de plazas de acogida de emergencia. Los dos que gestiona CEAR disponen de 35 y aseguran la cobertura de las necesidades básicas (alojamiento, manutención...) de aquellas personas en situación de especial vulnerabilidad. El plazo de estancia máximo es de tres meses y durante este periodo el usuario trabaja, junto con el equipo de profesionales, en su proceso de inserción social.

El acceso a estos dos programas del CASI se realiza mediante la oportuna derivación por parte del centro municipal de servicios sociales correspondiente al



lugar de residencia habitual del usuario según criterios de especialización. El colectivo de atención de este servicio comprende a toda la población inmigrante empadronada en cualquiera de los municipios de la zona de influencia de los CASI.

CUADRO 2

## INMIGRANTES Y REFUGIADOS ATENDIDOS EN LOS CASI DE GETAFE Y FUENLABRADA

	CON ALGÚN TIPO DE PERMISO O AUTORIZACIÓN	SIN NINGÚN TIPO DE PERMISO	REFUGIADOS	SOLICITANTES DE ASILO	
Getafe	104	213	2	3	322
Fuenlabrada	337	783	7	8	1135

GETAFE: DESDE EL 25 DE FEBRERO HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003.  
FUENLABRADA: DESDE EL 1 DE MARZO DE 2002 HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003.  
FUENTE: CEAR.

Uno de los perfiles más habituales entre los usuarios es el de mujer con cargas familiares no compartidas en situación irregular. El trabajo con ellas es muy complejo, ya que faltan los recursos suficientes para el cuidado de los menores que les permitan disponer del tiempo necesario para acceder al mercado laboral, a una vivienda... y, por lo tanto, su inserción social se ve gravemente obstaculizada.

Además, la inexistencia de centros especializados en violencia de género para mujeres inmigrantes en situación de irregularidad (con o sin cargas familiares) ha propiciado que los CASI sean el único recurso pero, por sus limitaciones, sólo para los casos de emergencia. Este hecho ha provocado disfunciones graves en los centros ya que carecen de las medidas de seguridad adecuadas.

Por otra parte, las situaciones vinculadas con el asilo que se han presentado en los CASI son de diversa índole, ya que suelen estar interrelacionadas con el fenómeno de la inmigración. En unas ocasiones, el CASI sirve como herramienta de detección de posibles casos de refugiados, en otras, como complemento de los programas de acogida para solicitantes de asilo y en la mayoría como una opción para aquellas personas cuya solicitud ha sido inadmitida o denegada.

En los CASI la primera intervención es una entrevista en profundidad con la trabajadora social. Al ser un recurso especializado en inmigración, la entrevista inicial se centra en el proceso migratorio de la persona, por lo que el profesional puede apreciar con relativa facilidad si la salida del país por causas de apariencia económicas responde en realidad a motivos de persecución. En estos supuestos, remite a la persona a la delegación de CEAR, donde recibe información sobre el procedimiento de asilo.

Los CASI también han recibido a algunos solicitantes de asilo que, ante el retraso en la resolución de su expediente, han agotado las prestaciones de los programas

específicos y deben recurrir a los servicios sociales para solucionar sus necesidades básicas.

#### 9.4. LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

En el primer capítulo ya analizamos las importantes restricciones que para el acceso al procedimiento de asilo ha supuesto la ampliación de las sanciones a los transportistas y su cuantía en la última reforma de la Ley de Extranjería. Pero hay otras consecuencias de esta modificación legal que también debemos destacar, la inmensa mayoría de ellas negativas.

A las personas que han obtenido el estatuto de refugiado la reforma de la Ley de Extranjería les afecta poco ya que su situación se regula por la Ley de Asilo, aunque también se han visto perjudicadas en algunos aspectos, como por ejemplo, por las reformas simultáneas a la de la Ley de Extranjería en leyes generales que afectan a todos los ciudadanos, como la Ley de Procedimiento Administrativo o la Ley de Bases de Régimen Local.

La posibilidad de que el Cuerpo Nacional de Policía acceda a los datos de todos los extranjeros que figuran en los padrones (Disposición adicional 5ª, párrafo 2º) se hace extensiva a los refugiados, por lo que les perjudica esta medida intimidatoria. También se ha dispuesto la caducidad de las inscripciones en el Padrón de extranjeros en un plazo de dos años, pero se ha excluido de esta norma, igualmente discriminatoria, a los extranjeros con permiso permanente, a los que podrían equipararse los refugiados por la validez indefinida de su permiso. No obstante, como es costumbre en la legislación de Extranjería, nada dice de los refugiados.

Con respecto a la reforma operada en la Ley de Procedimiento Administrativo, que determina su aplicación a los extranjeros sólo si no se dispone nada en la normativa de Extranjería, también puede perjudicar al asilo. Ante todo, más que al propio extranjero ya refugiado, a quienes más puede dañar este "*apartheid* jurídico" al que queda sometido el inmigrante es a los miembros de su familia o amigos que estén sufriendo en la actualidad su misma persecución y quieran abandonar su país en busca de refugio.

La obligación de presentar de manera personal las solicitudes de visado de salida en el consulado español correspondiente (Disposición Adicional 3ª, párrafo 2º), sin que sea posible el apoderamiento de otra persona, unido al acceso lamentable (por la carencia de medios y diversas corruptelas) a estos consulados, dificulta la solicitud de la protección o de la extensión familiar del asilo en estos organismos, tal y como ya hemos analizado.

Tampoco se establece en la reforma legal nada relacionado con un aumento de los recursos humanos y materiales en estos organismos, de vital importancia tras la modificación, ya que su principal consecuencia ha sido imposibilitar por cualquier medio la regularización de las personas que se encuentran sin permiso alguno en territorio español. Los consulados españoles en países donde existen conflictos y persecuciones políticas de diversa intensidad, como puede ser el de Bogotá, son ejemplos claros de estos problemas.

No puede dejar de mencionarse, como una consecuencia que no sólo afecta al refugiado sino a todo solicitante de asilo e inmigrante en general, el trasfondo político que encierra esta reforma legal. El mensaje intimidatorio que se ha querido lanzar al extranjero, cualquiera que sea su origen o condición, y la culminación con este mensaje de un discurso criminalizador es algo que afecta de lleno al refugiado, víctima de los mismos prejuicios en la vida diaria y la convivencia.

Los solicitantes de asilo se ven más afectados por la nueva normativa, sobre todo aquellos cuya petición ya ha sido admitida a trámite, puesto que puede realizar trámites propios de la extranjería, como la solicitud de autorización de trabajo. En el capítulo anterior ya hemos analizado las graves consecuencias de las modificaciones en los trámites de esta autorización.

Pero las más perjudicadas por esta reforma son aquellas personas cuya solicitud de asilo ha sido inadmitida a trámite o finalmente denegada y no han obtenido un estatuto de protección complementaria.

Quienes se ven abocados a una situación irregular quedan a partir de esta reforma en una situación aún más dramática, puesto que, como se ha establecido como supuesto de inadmisión a trámite de las solicitudes de permiso de residencia presentadas por el Régimen General de la Ley encontrarse en situación irregular (Disposición Adicional 4<sup>a</sup>, punto 7<sup>o</sup>), se impedirá a estas personas, como a todo extranjero en su misma condición, alcanzar la regularización.

Sólo les queda la posibilidad de solicitar un permiso por arraigo (estancia irregular continuada en España), donde no se aplicaría esta inadmisión. Sin embargo, la Ley de Extranjería no dice nada sobre los plazos de arraigo que deben acreditarse, ni acerca de las condiciones que deben cumplirse, como poseer una oferta de trabajo o tener familiares de diverso grado que residan de manera legal o españoles.

El nuevo Reglamento de Extranjería, que debe aprobarse durante el primer semestre de 2004 con una correlación de fuerzas muy distinta en el Parlamento respecto a la anterior legislatura, detallará estas condiciones. Por lo tanto, al cierre de este Informe estamos en un momento de incertidumbre legal, que en nada ayuda a las personas que se hallan en situación irregular.

Entre las personas en situación irregular tienen un problema añadido, afectado por esta modificación legal, las que carecen de pasaporte de su país de origen y deben recurrir a la obtención previa de una cédula de inscripción. En principio, a la vista de la normativa de Extranjería, podría considerarse beneficiosa su situación, al tener preferencia para estudiarse las solicitudes de permiso de trabajo que presenten si consiguen la cédula identificativa.

Sin embargo, es muy difícil obtener la cédula, sólo si se realiza la presentación de este tipo de solicitud en los quince días siguientes a la denegación o inadmisión a trámite del asilo será posible su resolución positiva. De no ser así, lo que suele ser frecuente por el desconocimiento del solicitante y el caos de las oficinas de extranjería, es casi imposible conseguirla y, por tanto, lograr luego un permiso de residencia, ya que se niega este documento a quienes se consideran en situación irregular, a pesar de lo señalado por el Tribunal Supremo en su sentencia de marzo de 2003, incumplida en casi todos sus puntos por el Gobierno al aprobar esta reforma legal.<sup>5</sup>

Es importante destacar que tampoco esta reforma ha ayudado a las personas a las que se deniega el asilo cuando tratan de obtener un permiso especial por el régimen de extranjería, sin tener que lograr un visado en su país por la situación de conflicto o la persecución sufrida. La reforma legal ha eliminado la exención de visado por este motivo y por todos los demás, al desaparecer esta figura jurídica y, aunque se prevé su sustitución por un permiso por circunstancias excepcionales, cuyos motivos serán dispuestos por el nuevo Reglamento, nos encontramos con una barrera insalvable en estos casos.

Desde hace años, al menos en la Comunidad de Madrid, el criterio de las autoridades de extranjería es negar siempre estas solicitudes al entender que ya han sido estudiadas por la OAR. Situaciones como persecuciones sufridas por razones de género o de delincuencia común, casi nunca contempladas en el asilo, quedan de esta manera fuera de cualquier consideración legal.

Otras modificaciones introducidas en el articulado de la Ley de Extranjería, en especial en el régimen general de obtención de un permiso de residencia, tienen también su importancia para quien se ha convertido en inmigrante económico y para quien ve autorizada de manera excepcional su estancia tras la denegación del asilo. La necesidad, por ejemplo, de solicitar el visado en el país de origen en el plazo improrrogable de un mes (artículo 36.1) desde que el empleador logra la autorización de trabajo, la obligatoriedad de solicitar todo personalmente y sólo ante el organismo competente, la obtención de la tarjeta de residencia dentro del mes siguiente al regreso a España tras conseguir el visado (artículo 4.2) hacen en la práctica casi imposible el acceso a la regularización de estas personas, sea cual sea su motivación para salir de su país de origen.

En principio, quienes obtienen una autorización de residencia, que supone su documentación con un permiso por circunstancias excepcionales, si realizan con éxito unos trámites anteriores, no se ven afectados por estas limitaciones en la obtención de visados ya que no los necesitan. No obstante, están igual de obligados a realizar todas sus solicitudes personalmente, con los inconvenientes que supone.

De la misma manera, al renovar este tipo de permisos, ya sea por una nueva autorización de residencia excepcional o pasándose al régimen general de trabajo y residencia, verán sus solicitudes retrasadas por el caos administrativo y la lentitud de la oficina de extranjería que debe tramitarlas. Si se mantiene, beneficiando a las personas que ostentan este estatus, la posibilidad de conseguir una autorización para trabajar sin necesidad de una oferta de trabajo.

Quienes sufren esta situación de irregularidad tras la denegación de cualquier protección derivada de la Ley de Asilo, y en general todo extranjero, residente legal o no, a quien no se le reconoce el principio básico de "no devolución", también deben observar con preocupación los cambios operados en el régimen sancionador.

Se ha simplificado la tramitación de los expedientes de expulsión, al establecerse la posibilidad de que el acuerdo de iniciación del expediente se convierta en propuesta de expulsión si no hay alegaciones (artículo 63.2), lo que se traduce en una agilización de estas actuaciones sancionadoras de tremendas consecuencias para el extranjero.

Los denominados "expulsados sin retorno", es decir, aquellos que no pueden ser expulsados por falta de medios o por carecer España de convenio con su país, se multiplican cada año, en particular las personas originarias de países en conflicto que llegan a nuestras costas o fronteras de manera irregular, huyendo de esa situación.<sup>6</sup>

Este fraude legal que cometen las autoridades españolas cada vez que incoan un expediente sancionador a quien saben que no van a poder expulsar en ningún caso supone para el afectado un drama legal y social, pues en todo caso se le impide su regularización (no sólo en España, sino en todo el territorio del Convenio de Schengen). La reforma legal no sólo no ha ayudado a superar estas situaciones sin sentido, sino que ha perjudicado su erradicación al agilizarse la incoación de estos expedientes y disponerse como causa de inadmisión de una solicitud de permiso de residencia la simple iniciación del expediente sancionador (Disposición Adicional 4<sup>a</sup>, punto 4<sup>o</sup>), sin esperar a que se resuelva mediante su archivo o el correspondiente decreto de expulsión.

A modo de conclusión, este nuevo marco legal reafirma el mensaje intimidatorio y lleno de complicaciones para el extranjero, en particular para quien no tiene regularizada su situación legal. En estas nuevas dificultades y complicaciones

se ven inmersas también aquellas personas que han abandonado su país por sufrir persecución y que, debido a la cada vez más restrictiva política de asilo del Gobierno, no han obtenido el estatuto de refugiado.

Por ello, es más importante que nunca la unidad de las organizaciones sociales en la denuncia de estas situaciones, por su condición de testigos de esta realidad. De ahí que esta reforma legal también haya tratado de someterlas, al evitar su intermediación e intimidar a sus miembros con reformas restrictivas del Código Penal.

## NOTAS

1. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y su reglamento de desarrollo aprobado por el RD 864/2001.
2. El artículo 71 del Reglamento de Extranjería establece determinados supuestos en que se exime de este requisito.
3. *Boletín Oficial del Estado* de 12 de enero de 2002.
4. Entre estas sentencias, están la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Alicante nº 156 de 26 de noviembre de 2002; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 7 de febrero de 2003; o la sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza nº 193 de 16 de junio de 2003.
5. En aquella sentencia, el Tribunal Supremo anuló total o parcialmente trece artículos del Reglamento de Extranjería.
6. De acuerdo con las últimas estadísticas oficiales, sólo el 30 por ciento de las expulsiones decretadas son ejecutadas.

## 25 AÑOS DE TRABAJO DE CEAR, 25 CONCLUSIONES Y 25 PROPUESTAS PARA EL FUTURO

Cuando acaba de cumplir sus primeros 25 años de existencia como organización, CEAR acumula un conjunto de experiencias de lucha, reivindicación, negociación y gestión que permiten articular un análisis y formular unas propuestas que superan el ámbito del debate contingente o de la coyuntura política. El contacto directo y cotidiano con los refugiados es nuestro mayor patrimonio.

De la exposición realizada en este Informe, podemos extraer 25 conclusiones que definen la situación de los refugiados en España en 2003 y que revelan el paulatino deterioro de las políticas públicas en materia de asilo, acelerado en los últimos años hasta unos extremos que pocos podían imaginar en 1979. A pesar de ello, mantenemos nuestra confianza y voluntad de seguir luchando por mejorar las condiciones de acogida, seguridad y protección de los refugiados.

2003 no ha sido un buen año: pocas de las 20 propuestas que hicimos en el Informe del año pasado se llevaron a la práctica y lo peor es que se cerraron los canales de debate para que al menos fueran tomadas en consideración. Esperamos que el nuevo Gobierno incluya en su agenda los derechos de los refugiados e inicie una etapa diferente, de cumplimiento efectivo de la legalidad internacional, diálogo y transparencia.

En la misma dirección que el año pasado, también planteamos 25 propuestas que pueden llevarse a la práctica sin profundas modificaciones legislativas o previsiones

presupuestarias, pero cuya aplicación supondría revitalizar el compromiso democrático contraído por España al ratificar la Convención de Ginebra y mejoraría de manera sustancial la vida cotidiana de los refugiados.

## A) ACCESO AL DERECHO DE ASILO: UNA CARRERA DE OBSTÁCULOS

### 1. LA IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA A LOS REFUGIADOS

#### CONCLUSIÓN

En 2003 se mantuvo la masiva llegada de migrantes al Campo de Gibraltar, Canarias, Ceuta, Melilla, el aeropuerto de Barajas... y, sin embargo, se produjo un descenso de las solicitudes de asilo presentadas en España, debido a las deficiencias en la atención, en especial en la asistencia letrada, y a la actitud del Gobierno, que dificultó o impidió el acceso de las organizaciones que realizan un trabajo en el ámbito de las migraciones.

#### PROPUESTA

El nuevo Gobierno no debería convertir el derecho de asilo en una víctima más de la lucha contra la inmigración irregular. Los funcionarios que atienden en los puntos de llegada masiva de migrantes deberían tener instrucciones precisas para facilitar el ejercicio del derecho de asilo. Debería estimularse la presencia activa del ACNUR y la asistencia de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito y su coordinación con los colegios profesionales.

### 2. ES NECESARIO ABRIR NUEVAS VÍAS PARA EL ACCESO AL ASILO

#### CONCLUSIÓN

Uno de los obstáculos más determinantes para solicitar asilo, que adquirió una significación creciente a lo largo de 2003 debido a la política de visados y el incremento de las sanciones a los transportistas, es la dificultad de acceder a las representaciones diplomáticas y, por tanto, la imposibilidad de salir del país donde se sufre la persecución. Todo ello propicia la escasa tramitación de solicitudes de asilo por vía diplomática, impide que muchos perseguidos accedan a algún tipo de protección y favorece que las mafias obtengan un elevado beneficio del sufrimiento ajeno.

#### PROPUESTA

Debería garantizarse la tramitación de las solicitudes de asilo en nuestros consulados y embajadas y evitar así que el desbordamiento del resto de los asuntos se



interponga ante las personas necesitadas de protección internacional. El Gobierno debería tramitar las solicitudes de asilo en los países de nacionalidad de los interesados, como hacen numerosos estados firmantes de la Convención de Ginebra. Asimismo, puede emplearse la figura legal del visado por razones humanitarias para acoger a las personas necesitadas de protección internacional.

### 3. LA PARADOJA DE LOS POLIZONES QUE NUNCA PRETENDEN ENTRAR EN ESPAÑA O SOLICITAR ASILO

#### CONCLUSIÓN

En 2003 las autoridades competentes continuaron impidiendo el acceso inmediato a los buques a los abogados y a las organizaciones legalmente acreditadas para la asistencia social y letrada a los polizones. A las Instrucciones de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que regulan de manera muy insatisfactoria esta materia y han sido criticadas una y otra vez por el Defensor del Pueblo y CEAR, se sumó una práctica aún más restrictiva que tuvo, como sorprendente resultado, que los polizones desearían en la mayoría de las ocasiones prolongar su permanencia en el buque en esas condiciones inhumanas, no entrar en España o pedir asilo.

#### PROPUESTA

Los extranjeros que lleguen como polizones a cualquier puerto español deberían tener un inmediato acceso a la asistencia letrada (y a un intérprete si es necesario), que debería facilitarse al descubrirse su presencia abordo y, en todo caso, en el instante de realizarse la primera entrevista por la autoridad correspondiente, con independencia de que hayan manifestado su intención de entrar en España o de solicitar asilo. Asimismo, deberían recibir asistencia sanitaria de urgencia debido a su especial situación de vulnerabilidad.

### B) UN PROCEDIMIENTO DE INADMISIÓN A TRÁMITE “MANIFIESTAMENTE INFUNDADO”

### 4. LA IMPORTANCIA DE ESCUCHAR A LOS REFUGIADOS

#### CONCLUSIÓN

En 2003 la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior continuó realizando una interpretación abusiva del procedimiento de admisión a trámite y de esta manera por motivos formales impidió el estudio del fondo de las alegaciones del

71 por ciento de las peticiones de asilo, una práctica que fue aún más sistemática para los ciudadanos de algunos países, como Nigeria, y para las presentadas en Ceuta.

#### PROPUESTA

Los motivos de inadmisión a trámite deberían ajustarse a lo establecido en la Ley de Asilo y aplicarse, en consecuencia, sólo de manera excepcional. La OAR debería atender a la jurisprudencia de los tribunales para elaborar unos nuevos criterios objetivos. Los solicitantes de asilo deben ser informados, según los plazos establecidos, de la admisión o inadmisión a trámite de su solicitud y la OAR debería garantizar que la resolución les llegue dentro del plazo fijado de 60 días.

### 5. EL DRAMA DE CEUTA

#### CONCLUSIÓN

En 2003 las peticiones de asilo presentadas en Ceuta crecieron de manera tan espectacular que desbordaron todo el sistema de acogida. Ante la grave situación de los solicitantes de asilo e inmigrantes que viven en esta ciudad autónoma el representante del ACNUR en España se desplazó a esta ciudad y constató la carencia de medios de la Oficina de Extranjeros y las pésimas condiciones de acogida.

#### PROPUESTA

El Gobierno debería dotar de los medios materiales y de los profesionales necesarios a la Oficina de Extranjeros de Ceuta para garantizar una tramitación correcta, con plenas garantías, de todas y cada una de las solicitudes de asilo. Además, debería destinar los recursos necesarios para asegurar una atención social digna a todos los solicitantes de asilo que viven en esta ciudad autónoma.

### 6. LOS "REFUGIADOS EN ÓRBITA"

#### CONCLUSIÓN

El Convenio de Dublín y el reglamento comunitario para la determinación del Estado responsable de las solicitudes de asilo que lo sustituye se han aplicado, más que para atender a las circunstancias particulares de cada caso, como un instrumento para librarse del mayor número posible de refugiados. La OAR introdujo mecanismos dudosamente legales, como la suspensión de los plazos establecidos, lo que crea los llamados "refugiados en órbita", que aguardan durante años el estudio de sus solicitudes de asilo.

**PROPUESTA**

Es necesario cambiar el enfoque gubernamental e impulsar un nuevo clima de solidaridad y compromiso real con la Convención de Ginebra en la Unión Europea. La aplicación de las cláusulas humanitarias y de soberanía puede permitir humanizar un procedimiento que debería ser rápido y eficaz.

**7. LOS CONDICIONANTES PSICOLÓGICOS DE LOS SOLICITANTES DE ASILO****CONCLUSIÓN**

La aplicación de los motivos de inadmisión a trámite se basa en demasiadas ocasiones en las declaraciones efectuadas por los solicitantes de asilo en sus entrevistas iniciales, que se realizan en la mayoría de las ocasiones sin asistencia letrada. El clima de desconfianza, que influye de manera decisiva en la actitud de los funcionarios que realizan las entrevistas, induce a una visión que no se ajusta a la realidad e ignora en especial los condicionantes psicológicos de los solicitantes de asilo.

**PROPUESTA**

La OAR debería elaborar unas instrucciones precisas para los funcionarios que realizan las entrevistas, que deberían acompañar y ayudar al solicitante en la formulación de sus alegaciones.

**C) POR UNA MEJOR ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE ASILO****8. EL NUEVO MARCO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA****CONCLUSIÓN**

La aprobación de la directiva europea de normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, a pesar de las insuficiencias que caracterizan todo el proceso de armonización, ofrece la posibilidad de mejorar la normativa española y las condiciones de vida de los refugiados.

**PROPUESTA**

La adaptación de la normativa española a esta directiva debería conservar sus contenidos más avanzados e incorporar con celeridad sus novedades positivas, realizando las consultas necesarias con las organizaciones sociales implicadas. La acogida debería facilitarse desde que el solicitante de asilo manifiesta su voluntad de pedir protección hasta la resolución de su expediente.

## 9. LA TRASCENDENCIA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

### CONCLUSIÓN

El derecho a la educación y, en especial, la inserción escolar de los menores solicitantes de asilo que llegan a nuestro país es esencial para su integración social. Sin embargo, existe una preocupante desproporción en la distribución de la población migrante entre los centros públicos y los concertados, lo que perjudica la necesaria atención particularizada de aquellos escolares con necesidades especiales, entre ellos los menores refugiados.

### PROPUESTA

Es necesaria una intervención decidida de las administraciones públicas para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los centros concertados. El sistema escolar debería disponer de los recursos necesarios para la atención especializada a los menores refugiados o solicitantes de asilo.

## 10. LA ACOGIDA NO PUEDE ESPERAR

### CONCLUSIÓN

La protección y la acogida de los solicitantes de asilo tienen una relevancia crucial en los primeros momentos, cuando la angustia y la desorientación son más acentuadas debido a las secuelas de la persecución, el abandono forzado del país y el desarraigo personal y familiar. Constatamos un grave déficit en la asistencia psicológica, que debería ser un aspecto central del sistema de acogida.

### PROPUESTA

La asistencia psicológica especializada para los solicitantes de asilo debería contemplarse como una herramienta esencial desde la primera acogida y durante todo el proceso de integración social.

## D) UNA DEFINICIÓN DE REFUGIADO PARA EL SIGLO XXI

## 11. EL PROBLEMA DE LA PRUEBA

### CONCLUSIÓN

A pesar de la sucesión de congresos, debates y declaraciones oficiales, la actualización del concepto de refugiado se enfrenta a numerosas resistencias. Durante 2003

la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) mantuvo unos criterios restrictivos, generalizando la sospecha de fraude y negando la protección internacional a la inmensa mayoría de los solicitantes. Un claro ejemplo del doble rasero en la credibilidad de las violaciones de los derechos humanos es el de Irak, ya que el Gobierno rechazaba de manera sistemática las solicitudes de asilo de los ciudadanos de este país justo hasta que se alineó con Estados Unidos en la guerra de la primavera de 2003.

#### PROPUESTA

El Gobierno debería dar las directrices pertinentes a la OAR para que se realicen unas instrucciones objetivas, con entrevistas directas a los solicitantes de asilo, y considere la aplicación del principio "in dubio pro administrado". Los ministerios que participan en la CIAR (Interior, Trabajo, Justicia y Asuntos Exteriores) deberían ejercer un papel más activo, con especial atención a los informes emitidos por la Delegación del ACNUR en España y las organizaciones legalmente habilitadas, como CEAR.

### 12. LOS NUEVOS MOTIVOS DE PERSECUCIÓN

#### CONCLUSIÓN

En 2003 CEAR continuó insistiendo en la importancia de otorgar protección a las personas que sufren persecución por razón de género, orientación sexual y violencia doméstica, pero la OAR demostró una nula sensibilidad.

#### PROPUESTA

Deberían hacerse públicos los criterios para el reconocimiento del estatuto de refugiado, partiendo de lo avanzado por la directiva comunitaria sobre esta materia, con una referencia expresa a la persecución por razón de género, orientación sexual y violencia doméstica.

### 13. UNOS ESTATUTOS DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA DEVALUADOS

#### CONCLUSIÓN

En aquellos muy limitados casos en que se concede una protección complementaria (desplazados o por razones humanitarias), la complejidad del procedimiento administrativo para tramitar los permisos y las reformas de la legislación de extranjería aprobadas en 2003 que agilizan las expulsiones perfilan unos estatutos frágiles e irrelevantes.

#### PROPUESTA

Debería aplicarse en toda su extensión la normativa española e internacional sobre protección complementaria para definir unos estatutos estables que sólo podrán cesar después de un nuevo análisis en la CIAR.

### E) AMPLIAR LA PROTECCIÓN SOCIAL A LOS REFUGIADOS

#### 14. ESCASEZ DE RECURSOS Y FALTA DE FLEXIBILIDAD

##### CONCLUSIÓN

A pesar del escaso número de concesiones de asilo en España, los recursos destinados a la integración de los refugiados reconocidos son insuficientes si consideramos que empiezan desde cero en un nuevo país. La atención a las personas que tienen un estatuto de protección complementaria, cuyo proceso de documentación se prolonga demasiado sin tener acceso a ningún tipo de recurso, es más deficiente.

##### PROPUESTA

El Gobierno debería garantizar los medios suficientes para acompañar el proceso de integración social de los refugiados, con mecanismos flexibles que permitan atender de forma inmediata también a los beneficiarios de protección complementaria.

#### 15. LOS OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA

##### CONCLUSIÓN

El acceso a la vivienda es una necesidad obvia para la integración social de los refugiados, una vez que abandonan los centros de acogida, pero tienen enormes dificultades, al igual que los inmigrantes, por el elevado precio de los alquileres, las condiciones abusivas impuestas por muchos propietarios, la precariedad de las viviendas, el racismo...

##### PROPUESTA

Deberían establecerse mecanismos específicos y permanentes para facilitar el acceso a la vivienda de los refugiados y de los beneficiarios de protección complementaria, así como una orientación eficaz a los recursos públicos.

## 16. UNA REAGRUPACIÓN FAMILIAR LENTA Y DIFÍCIL

## CONCLUSIÓN

La extensión familiar del asilo es un derecho fundamental que, sin embargo, debe seguir un procedimiento demasiado largo, trabado por numerosos obstáculos. En 2003 aumentaron las dificultades de acceso de los familiares a las representaciones diplomáticas españolas y el Ministerio de Asuntos Exteriores bloqueó la aplicación de la figura del "trato más favorable" y de las cláusulas humanitarias previstas en la legislación. La aplicación del Régimen General de Extranjería a los titulares de una protección complementaria entorpece aún más su ejercicio de este derecho.

## PROPUESTA

El Ministerio de Asuntos Exteriores debería marcar unos criterios cristalinos a las representaciones diplomáticas y a sus responsables en materia de extranjería, de acuerdo con la normativa vigente y las necesidades de los refugiados. Proponemos que la legislación de asilo se aplique también a los titulares de una protección complementaria.

## F) LOS APÁTRIDAS TAMBIÉN EXISTEN

## 17. UN PROCEDIMIENTO POCO CONOCIDO

## CONCLUSIÓN

El procedimiento para el reconocimiento y la protección a los apátridas ha sido utilizado en muy pocas ocasiones, aun cuando la propia Administración puede iniciarlo de oficio. El escaso número de solicitudes contrasta con un procedimiento excesivamente prolongado, que impone unos requisitos muy difíciles de cumplir en la mayoría de los casos.

## PROPUESTA

Es necesaria una mayor información (como la elaboración de un folleto que esté disponible en las dependencias oficiales), la preparación de cursos de formación para los funcionarios y dotar de medios suficientes a la OAR para que cumpla con los plazos establecidos legalmente.

## 18. LA AUSENCIA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS APÁTRIDAS

### CONCLUSIÓN

Destaca la ausencia total de protección social para los solicitantes de apatridia y los apátridas reconocidos, una situación especialmente grave ya que estas personas suelen carecer de documentación, lo que incrementa su vulnerabilidad social.

### PROPUESTA

Los solicitantes de apatridia y los apátridas deberían ser incluidos como colectivos susceptibles de la protección social, asimilando su situación a las de los solicitantes de asilo y los refugiados.

## G) LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS REFUGIADOS

### 19. TRÁGICO FINAL DE LAS AUTORIZACIONES DE TRABAJO DE LOS SOLICITANTES DE ASILO

#### CONCLUSIÓN

La tramitación de las autorizaciones de trabajo de los solicitantes de asilo es lenta y con muchas restricciones debido a la necesidad de esperar a que pasen seis meses desde la entrevista inicial y al informe preceptivo de la OAR. La última reforma de la Ley de Extranjería convierte su obtención ya en una quimera.

#### PROPUESTA

CEAR defiende otorgar valor de autorización de trabajo al documento provisional de solicitante de asilo.

### 20. LA DIFÍCIL INSERCIÓN LABORAL DE LOS REFUGIADOS

#### CONCLUSIÓN

El acceso al mercado de trabajo es un aspecto central de la integración de los refugiados, pero exige una labor previa de adaptación y formación. En este sentido, son básicos los programas de formación para el empleo y que los procesos de homologación de títulos se desarrollen de manera rápida y eficiente. Otra característica del mercado laboral es la discriminación de los refugiados e inmigrantes a partir de prejuicios marcados por la xenofobia y el racismo.



## PROPUESTA

El Ministerio de Educación debería establecer un mecanismo ágil de homologación que tenga presente la peculiaridad de los refugiados, en especial, la imposibilidad de establecer contactos con las autoridades de su país y la consecuente carencia de documentación. Además, urge luchar contra la discriminación social y laboral de los trabajadores extranjeros, cuya imagen se ve perjudicada por falsos estereotipos.

## 21. FOMENTO DE LA INICIATIVA DE LOS REFUGIADOS

## CONCLUSIÓN

La apuesta por la formación y la inserción laboral forma parte de un modelo de políticas sociales que valora la iniciativa y la autonomía de los beneficiarios. Destacan la importancia y el éxito de los proyectos de autoempleo y la creación de microempresas, a pesar de los insuficientes recursos dedicados al fomento de estas iniciativas.

## PROPUESTA

Deberían aumentarse los programas de autoempleo y creación de microempresas para los refugiados y titulares de protección complementaria y enmarcarlos en unas políticas de fomento de una economía social sostenible.

## H) NI UN SOLO REFUGIADO SIN PROTECCIÓN

## 22. NUEVAS REFORMAS DE LA LEY DE EXTRANJERÍA, NUEVOS OBSTÁCULOS PARA LA REGULARIZACIÓN

## CONCLUSIÓN

El endurecimiento de las políticas de extranjería, con dos nuevas reformas legislativas a lo largo de 2003, dificulta cada vez más la regularización de aquellas personas cuya petición de asilo ha sido rechazada, ya que se cierran todas las vías para los extranjeros que se encuentran en España sin papeles y no pueden regresar a su país. Un ejemplo claro es la situación de los ciudadanos iraquíes desde la invasión de su país por Estados Unidos y sus aliados.

## PROPUESTA

CEAR considera que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración puede dar las instrucciones pertinentes para que se incluya la situación especial de los solicitantes de asilo inadmitidos y denegados como

un motivo para la concesión de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.

### 23. ACCESO AL CONTINGENTE

#### CONCLUSIÓN

Un aspecto central de las políticas de extranjería actuales son los procedimientos para establecer un contingente anual de trabajadores extranjeros. A pesar de que el contingente para 2003 y 2004 ha modificado elementos sustanciales del referido a 2002, que fue recurrido por CEAR y otras organizaciones, deja fuera a los extranjeros que se encuentran en España, entre ellos los solicitantes de asilo que no obtienen el estatuto.

#### PROPUESTA

El Gobierno debería dar las instrucciones para que, dentro de los supuestos excepcionales que deben ser autorizados por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, se incluya a los solicitantes de asilo denegados que han sido titulares de una autorización de trabajo, han cotizado a la Seguridad Social, han recibido cursos de formación profesional y que, por todo ello, son perfectamente conocidos por sus empleadores.

### I). UN NUEVO ENFOQUE PARA EL ASILO EN ESPAÑA

#### 24. DE LA CRIMINALIZACIÓN A LA INSERCIÓN SOCIAL

#### CONCLUSIÓN

A lo largo del año, en especial con la inclusión en el Plan de Lucha contra la Delincuencia de una reforma de la Ley de Extranjería, el Gobierno consolidó la tendencia a la criminalización de las migraciones, con la consiguiente prioridad de las medidas sancionadoras y policiales.

#### PROPUESTA

Las políticas de extranjería no deberían recaer en el Ministerio del Interior, sino en el de Trabajo y Asuntos Sociales, y deberían enfocarse hacia la inserción social de los migrantes.

## 25. UNA POLÍTICA DE PAZ QUE PREVENGA Y REDUZCA LAS CAUSAS DEL ASILO

### CONCLUSIÓN

2003 puso de relieve la contradicción entre el discurso gubernamental de defensa de los derechos humanos en relación con países como Irak y las políticas de asilo y extranjería y otros aspectos de la política exterior, como el apoyo a la guerra contra este país y la participación en su ocupación ilegal o el mantenimiento del comercio de armas con gobiernos que conculcan a diario las libertades y derechos de sus ciudadanos.

### PROPUESTA

CEAR siempre ha defendido la necesidad de prevenir y solucionar de manera pacífica los conflictos que originan la huida de tantas personas que se convierten en refugiados. Apostamos por una diplomacia de paz y no de guerra, defendemos la legitimidad de Naciones Unidas, a pesar del derecho de veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, y apoyamos al Tribunal Penal Internacional.



## ANEXO 1. JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL Y CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN DEL ESTATUTO DEL REFUGIADO

FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ  
*Catedrático de Derecho Internacional Público*  
*Instituto Francisco de Vitoria*  
*Universidad Carlos III de Madrid*

1. El artículo 1.F de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto del refugiado establece que:

*Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:*

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.*
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada.*
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.*

La Convención de 1951 obliga internacionalmente a los Estados parte a otorgar su protección a un determinado círculo de *personas vulnerables* que ella misma identifica: los que “buscan refugio” y, más en concreto, los “refugiados”. Por su *objeto y fin*, la Convención se incluye así en el conjunto de los instrumentos convencionales multilaterales que la Comunidad internacional ha ido adoptando a lo largo de décadas para proteger los derechos humanos; tal conjunto constituye una categoría de convenios internacionales que ha adquirido especificidades notables<sup>1</sup> dentro del régimen general de los tratados internacionales codificado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

En efecto, desde 1951 el orden jurídico internacional se ha modificado profundamente. Además del desarrollo y relativa consolidación del campo específico de Derecho internacional del asilo y el refugio<sup>2</sup>, en dos ámbitos principales se han desarrollado principios y normas generales y convencionales, que deben ser tenidos en cuenta para determinar el sentido de las *cláusulas de exclusión* de la Convención: el Derecho internacional penal (que incluye principios y normas del Derecho internacional humanitario) y el Derecho internacional *común* de los derechos humanos<sup>3</sup>.

De los trabajos preparatorios de la Convención de 1951 se desprende que los Estados que adoptaron su texto persiguieron, por medio de las cláusulas de exclusión del artículo 1.F, realizar el obvio objetivo de impedir que el estatuto del refugiado pudiera ser otorgado a criminales “no merecedores” del mismo debido a la gravedad de sus delitos, evitando de ese modo la *degradación estatutaria* y prestando al mismo tiempo garantías de respeto al orden y seguridad jurídicos de los Estados parte. Simultáneamente, persiguieron también el objetivo de *evitar la impunidad* que el otorgamiento del estatuto pudiera proporcionar a individuos considerados responsables de graves crímenes o delitos, cometidos en violación de normas del ordenamiento internacional, protectoras de intereses jurídicos básicos de la Comunidad internacional, organizada por medio de la Carta de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

2. La protección que otorga la Convención de Ginebra se articula en dos niveles complementarios. El primero posee un carácter fundamental y mínimo: el de la protección que proporciona la aplicación del *principio de no devolución (non refoulement)* al solicitante de asilo/refugio y, de modo expreso, al propio “refugiado” (artículo 33.1). El segundo se concreta en la concesión y el goce garantizado del “estatuto del refugiado”.

Cabe preguntarse si este análisis puede verse alterado por la posible formación en las últimas décadas de un concepto de “refugiado” (de Derecho

internacional general), más amplio que el de la Convención de 1951, que comprendería a aquellos extranjeros "necesitados de protección internacional", integrados en amplios grupos de población "internacionalmente fugitivos", a los cuales los Estados (otros que los de su nacionalidad o residencia habitual) estarían obligados a *acoger en su territorio por motivos humanitarios*. Se trataría esencialmente de "desplazados internacionales" huidos de su país de origen por hallarse en él en una situación de grave peligro para sus derechos humanos más fundamentales: vida, integridad física y moral y/o libertad.

Como quiera que sea, aparte del desarrollo en esta materia de normas internacionales regionales<sup>5</sup>, y quizá de normas generales, que imponen el indicado deber de acogida sin exigir que se examine en cada caso individual el cumplimiento de los requisitos de la definición de refugiado de la Convención de 1951, el hecho es que con relación a cada una de las personas integrantes del grupo acogido *por razones humanitarias*, sigue vigente la obligación de los Estados parte en la misma de examinar individualizadamente cada solicitud de asilo/refugio, si ello es razonablemente posible. En efecto, los Estados parte en la Convención de 1951 están siempre obligados a determinar si una persona extranjera que lo solicite tiene derecho a que se le otorgue el estatuto del refugiado *si, y puesto que*, cumple los requisitos establecidos normativamente por la definición del artículo 1.A. Más aún, constituye un principio general del Derecho internacional del asilo y refugio el que establece el derecho de todo solicitante de asilo/refugio, de buena fe, a que su solicitud sea examinada por lo menos por un Estado.

Lo anterior no empece a que, en aplicación del principio que obliga a los Estados a cooperar para evitar la impunidad de los "criminales internacionales", la presunta responsabilidad internacional penal de una persona integrada en un grupo de "refugiados en masa", pueda y deba ser exigida. Así, para un determinado solicitante de asilo/refugio, perteneciente a un grupo de refugiados en masa, habrá también lógicamente lugar para a cuestionar, en el correspondiente procedimiento interno, si se le aplican las cláusulas de exclusión del artículo 1.F. a) y c) de la Convención.

3. Todo procedimiento interno de *elegibilidad* deberá desarrollarse *con garantías reforzadas* siempre que en él se cuestione la aplicación de las indicadas cláusulas de exclusión. Y ello porque se tratará en él, en definitiva, de formular un juicio de exclusión del estatuto (o incluso de la protección del principio de no devolución) sobre la base de una presunta grave responsabilidad criminal "de Derecho internacional", todavía no pronunciada formalmente: toda norma

que funda una restricción a la titularidad o al goce de derechos humanos, en particular de los "derechos fundamentales", debe siempre ser interpretada y aplicada de modo restrictivo. Como es bien notorio, *la presunción de inocencia penal* forma parte del acervo de garantías de los derechos fundamentales de la persona por lo que su destrucción no sólo debe basarse en "motivos fundados", sino que debe realizarse precisamente dentro de un proceso en el que se apliquen las garantías propias de lo que ha venido en denominarse generalmente *un proceso debido* (artículo 14 del *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* de 16 de diciembre de 1966).

Por otra parte, parece lo más conforme con la naturaleza protectora de derechos humanos de la Convención de Ginebra, en particular del derecho a solicitar y, en su caso, obtener "refugio", que *antes* de decidir si el solicitante queda excluido de la protección por aplicación de las cláusulas del artículo 1. F a) y c), se determine si cumple los requisitos de la definición de refugiado y debe así, *en principio*, quedar protegido por él. Únicamente de ese modo se da su plena eficacia, en el procedimiento interno de elegibilidad, a determinados principios generales del Derecho que exigen ser aplicados.

Dos de ellos pertenecen al ámbito del Derecho internacional del asilo y del refugio: el de la excepcionalidad de las normas que excluyen del asilo/refugio a categorías determinadas de personas; y el que otorga el beneficio de la duda (*in dubio pro refugiado*) al solicitante de asilo/refugio que aduzca razones fundadas de su *temor de ser perseguido*, especialmente por los motivos establecidos en el artículo 1.A de la Convención. Sólo de ese modo se hace posible cumplir la exigencia de diferenciar de modo claro entre la "persecución", fundamento último del derecho a obtener protección ("persecución" que, ciertamente, incluye el inicio de un procedimiento penal arbitrario) y un proceso penal legítimo, iniciado o concluido conforme a Derecho ante los tribunales de un tercer Estado.

Otros principios generales pertenecen al Derecho internacional de los derechos humanos, entre los que deben destacarse el de la protección del interés superior del niño y, especialmente, el de protección de la unidad familiar. Aplicando este último, no cabe descartar la protección del derecho a la reagrupación familiar dentro de un proceso de elegibilidad desarrollado en varias fases, en el que se discutiera la aplicación al solicitante principal, de alguna cláusula de exclusión, en nuestro caso de los apartados a) y c) del artículo 1. F.

Determinada así la *inclusión* del solicitante, a quien se estimaría en principio "merecedor de protección", habrá lugar para establecer si existe funda-



mento cierto para su posterior exclusión, al concurrir “motivos razonables” de haber cometido tal persona un “crimen internacional”. Si así se admitiera, habría entonces lugar para poner en marcha los procedimientos para exigir su posible responsabilidad penal, ya por el Estado de solicitud del asilo/refugio (Estado “de aprehensión” del presunto responsable), ya por un tercer Estado, que hubiera reclamado su extradición para enjuiciarlo por esos “crímenes de Derecho internacional”, ya por un Tribunal internacional penal competente que hubiera solicitado su entrega. En todo caso, la solicitud de un tercer Estado deberá ser apreciada a la luz del mínimo de protección establecido por el principio de no devolución (ver *infra*).

## II. EXCLUSIÓN DE UNA PERSONA DE LA PROTECCIÓN DEL ESTATUTO POR APLICACIÓN DE NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PENAL

4. Normas generales de Derecho internacional sobre responsabilidad criminal internacional del individuo se han desarrollado, particularmente desde principios de la década de 1990, gracias en especial a la actividad codificadora de Naciones Unidas, a la adopción de relevantes tratados internacionales y a la creación de varios tribunales internacionales dotados cada uno de su correspondiente Estatuto<sup>6</sup>. Esas normas, y las pertenecientes al Derecho internacional humanitario estrechamente interrelacionadas con ellas, son aplicables a la determinación del significado actual de la cláusula de exclusión del artículo 1.F. a), en el sentido específico de concurrir al establecimiento de si una persona... “ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos”.

Tal cláusula de exclusión y, desde luego, el conjunto de las disposiciones de la Convención de Ginebra, deben ser interpretados a la luz de los principios y normas de interpretación de Tratados, codificados por la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados. Según el apartado 3. c) del artículo 31 de ésta, artículo que formula la “Regla general de interpretación”, “...Juntamente con el contexto habrá de tenerse en cuenta: ...c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes”.

Así, la cláusula de exclusión ahora examinada debe ser interpretada en el sentido de que establece una norma que reenvía, de modo continuado y permanente, para determinar su propio contenido, al Derecho internacional

general y a los "instrumentos internacionales" (en sentido estricto los tratados internacionales y las resoluciones pertinentes de Organizaciones Internacionales) que, dentro del ámbito identificado, estén vigentes para todos los Estados o para los Estados parte, no sólo en la época de entrada en vigor de la Convención sino también posteriormente, en el momento en que la propia Convención deba ser interpretada y aplicada.

A la luz de lo anterior, en ese contexto de interacción entre principios generales, costumbre y tratados internacionales y actos jurídicos de diferente naturaleza de Organizaciones Internacionales, cabe interpretar la cláusula de exclusión del artículo 1.F a) realizando una serie de precisiones, aunque sin pretender ni mucho menos agotar todos los aspectos de la misma.

5. En primer lugar, por lo que se refiere a los "delitos contra la paz" el supuesto central de responsabilidad internacional penal individual sigue siendo, ciertamente el del *crimen de agresión* (en todos sus grados de participación: autoría, inducción, complicidad, etc.). Respecto a la represión internacional de éste, sin embargo, es bien sabido que aún no se ha formado un consenso general en torno a su definición, lo que se explica por la ausencia de voluntad política de los Estados en general, y de los más poderosos de entre ellos en particular, ni de respetar la prohibición de recurrir a la amenaza y al uso de la fuerza armada (salvo en legítima defensa o con autorización del Consejo de seguridad) ni de someter a control jurídico internacional vinculante sus decisiones en tal ámbito. Ni siquiera el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional ha definido por el momento la agresión, para el enjuiciamiento de cuyos responsables será en el futuro competente, una vez tal definición se haya producido<sup>7</sup>. Por lo demás, debe tenerse en cuenta (a efecto de interpretar adecuadamente la cláusula de exclusión) que entre los presuntos responsables del crimen de agresión se encontrarán verosíblemente Jefes de Estado o Gobierno o altos responsables del mando de ejércitos estatales; pero también dirigentes de grupos armados no estatales beligerantes, por ejemplo, en conflictos armados internos.

Por lo que se refiere a los "delitos de guerra", se trata lógicamente de los *crímenes de guerra*, categoría de Derecho internacional general. Se trata en síntesis de *graves violaciones* de las normas de Derecho Humanitario aplicables tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales<sup>8</sup>. No es posible desarrollar aquí en detalle el contenido sustantivo de cada una de las normas de Derecho Internacional penal, incluso el general, que define *cada crimen de guerra*. Todos ellos tienen que ser cometidos en relación

con un conflicto armado. Como es sabido, las Convenciones de Ginebra de 1949 obligan a todos los Estados y constituyen por ello una prueba importante del contenido del Derecho internacional general en la materia. De otra parte ni el Protocolo I ni el II, Adicionales a las Convenciones de Ginebra, ni el Estatuto de Roma, son universalmente aceptados<sup>9</sup>. Por el contrario, los Estatutos del TPIY y TPIR vinculan a todos los Estados pero lógicamente los estatutos del Tribunal para Sierra Leona y, en su caso, Camboya, vinculan únicamente a las partes en los tratados internacionales que los crean. Finalmente las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907 sobre *Leyes y usos de la guerra* tampoco obligan, como tratados internacionales, a todos los Estados.

Así que, para un Estado cualquiera, parte en la Convención de Ginebra, la cláusula de exclusión del 1.F. a) puede tener un contenido no plenamente coincidente con el aplicable a otros Estados parte, lo que se desprende de las normas a que aquella pueda remitir en cada caso; sin embargo, la deseable armonización en la interpretación de la cláusula se encuentra en la aplicación coincidente de las normas generales consuetudinarias y en las de los Convenios universalmente aceptados.

Así, como síntesis del estado del Derecho internacional general en esta materia, por lo que se refiere a crímenes de guerra en conflictos armados no internacionales, el párrafo 134 de la sentencia del TPIY en el asunto *Tadic*<sup>10</sup> establece:

*...todos estos factores confirman que el derecho internacional consuetudinario impone la responsabilidad penal por graves violaciones del artículo 3 común (a las cuatro Convenciones de Ginebra) complementado por otros principios generales y normas sobre protección de víctimas de conflictos armados internos, y por violación de ciertos principios fundamentales y normas sobre medios y métodos de combate en guerras civiles.*

Por lo que se refiere a la represión por los Estados de los crímenes de guerra, las Convenciones de Ginebra les obligan a iniciar procedimientos contra los presuntos responsables sobre los cuales deben ejercer su jurisdicción<sup>11</sup>. Aunque, según una interpretación, se impondría a los Estados parte en ellas (todos los de la Comunidad internacional) la obligación de ejercer sobre los responsables una jurisdicción universal *pura*, es decir basada exclusivamente en la gravísima naturaleza del crimen en cuestión, lo cierto es que en la práctica los Estados no inician procedimientos penales por crímenes de guerra contra presuntos criminales cuyos actos o personas carezcan de todo vínculo específico con el foro repressor (la nacionalidad del autor o la de la víctima o el lugar de comisión del crimen o, cuando menos, el de ser *forum apprehensionis*) distinto del de la naturaleza

criminal del acto. Se trata pues de una norma que *faculta* al ejercicio lícito de la jurisdicción universal pura pero que no la impone obligatoriamente: esa norma expresa así el estado del Derecho internacional general.

En todo caso, exigida legítimamente la responsabilidad de un individuo por uno o más crímenes de guerra, el procedimiento de elegibilidad para el estatuto de refugiado debería quedar paralizado hasta la decisión final (los "motivos razonables" de responsabilidad, según lo dicho, sólo en un *proceso debido* deben permitir la exclusión del estatuto); y, si la responsabilidad fuera declarada, deberá en todo caso negarse al solicitante el estatuto del refugiado.

6. Los "delitos contra la Humanidad" constituyen hoy en día la categoría de los *crímenes contra la Humanidad* o *crímenes de lesa humanidad*. Con toda seguridad, la mejor definición y categorización de los mismos se encuentra actualmente en el Estatuto de la Corte penal internacional de Roma que en su artículo 7 enumera los diferentes actos criminales punibles, después de establecer que cualquiera de ellos será "crimen de lesa humanidad" "...cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque...".

Es razonable sostener que la adopción de este instrumento por la Comunidad internacional ha dado un impulso muy importante a la cristalización de normas generales equivalentes a las codificadas y desarrolladas por él, incluyendo la categorización de la propia noción de *crimen de lesa humanidad*.

Cada uno de estos crímenes puede ser cometido por cualquier persona en tiempo de conflicto armado y (más lógicamente) en tiempo de paz, pero, en todo caso, el crimen no debe tener conexión alguna con ningún conflicto armado.

Más claramente que para los *crímenes de guerra* los Estados, según el Derecho internacional *general*, poseen la facultad, pero sin que sea obligatorio su uso, de ejercitar sus poderes de jurisdicción universal *pura*. Salvo para ciertos crímenes contra la Humanidad, sin embargo, falta práctica relevante en ese sentido. Como quiera que sea, sí es razonable sostener que los Estados están obligados a proceder penalmente (o a extraditar a un Estado competente o a entregar a un Tribunal penal internacional, así mismo dotado de la competencia correspondiente) contra presuntos responsables de crímenes contra la humanidad que se encuentren bajo su jurisdicción.

En el caso de los Estados parte en el Estatuto de Roma su Derecho interno debe incorporar los tipos penales establecidos por aquél, por cuanto sus tribunales internos ostentan una jurisdicción previa para su enjuiciamiento, complementaria a la de la Corte. De todos modos, las normas del Derecho

internacional general sobre las inmunidades personales (que prevén las de los *extranjeros*, órganos estatales supremos en funciones, Jefes de Estado, de Gobierno, Ministros de Asuntos Exteriores y los agentes o personas en misión diplomática o consular) producen el efecto de exclusión de la competencia represora de los tribunales internos de todo tercer Estado, salvo renuncia del propio Estado de función (aunque no, como se sabe, la inmunidad frente a la jurisdicción del Estado al cual representa, o de la de un Tribunal penal internacional competente).

En cualquier caso, al igual que para los crímenes de guerra, debe afirmarse que, exigida legítimamente la responsabilidad de un individuo por uno o más crímenes contra la humanidad, el procedimiento de elegibilidad debería quedar paralizado hasta la decisión final adoptada en un *proceso debido*; si la responsabilidad fuera declarada deberá en todo caso negársele al solicitante el estatuto del refugiado.

7. El *crimen de genocidio* podría ser considerado con toda razón un *crimen contra la humanidad*, pero muy pronto adquirió autonomía propia en el Derecho internacional penal por medio de la Convención *para la prevención y sanción del delito de genocidio* de 9 de diciembre de 1948. Los instrumentos internacionales, antiguos y recientes, lo consideran siempre un crimen distinto y típico y ciertamente ha adquirido la categoría de crimen de Derecho internacional consuetudinario para cuya represión pueden lícitamente ejercitar su competencia universal pura los tribunales internos de cualquier país. En cualquier caso no solo la Convención de 1948 se inspira en el principio *aut dedere aut judicare* (admitiendo la obligatoriedad del ejercicio de la principal competencia represora, la del *forum apprehensionis*) sino que ese mismo principio puede considerarse de Derecho internacional general, al margen de la competencia para la represión del genocidio por los tribunales internacionales penales competentes, sobre la base de sus respectivos Estatutos.

La exclusión de la protección del estatuto del refugiado de un solicitante sobre el que haya motivos razonables de que ha participado en un genocidio (en tiempo de paz o en tiempo de conflicto armado) debe seguir las pautas ya indicadas, sin perjuicio de las presunciones que pudieran afectar negativamente a individuos armados, integrados en grandes grupos de "refugiados en masa".

También, aunque a la luz de práctica mucho más reciente, debe considerarse el crimen de *terrorismo internacional* como una forma de crimen contra la Humanidad que ha adquirido tipicidad propia en el Derecho internacional. El terrorismo internacional constituye actualmente un crimen de

Derecho internacional consuetudinario que origina la responsabilidad internacional individual de sus autores.

En ese sentido, se ha formado ya una norma que obliga a los Estados a cooperar para reprimir el crimen de terrorismo internacional (en sí mismo una *amenaza a la paz* o, en su caso, un *acto de agresión*, en especial si se realiza en conexión con la tolerancia o la complicidad de Estados) y no hay que estimar que la ausencia de una definición jurídica del mismo, aún no establecida por medio de un tratado internacional de alcance general, impida la represión estatal prácticamente en todos los supuestos de uso de la violencia armada en forma extrema, de modo indiscriminado, contra personas inocentes o indefensas y con una finalidad política determinada. No solamente se han celebrado diferentes convenios multilaterales, universales y regionales, que permiten encontrar una noción básica de terrorismo internacional, sino que el Consejo de Seguridad, notoriamente por medio de la Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001, ha adoptado en el marco del capítulo VII de la Carta una serie de disposiciones de *naturaleza legislativa* que los Estados deben aplicar en sus ordenamientos internos para reprimir el terrorismo, bajo el control del propio Consejo y del Comité contra el terrorismo que dicha Resolución crea. En ese contexto, todo Estado está obligado por Derecho internacional general a establecer su jurisdicción penal, sobre la base del principio *aut dedere aut judicare*, con respecto a los presuntos responsables de terrorismo internacional.

Sin entrar aquí en imposibles precisiones, lo cierto es que también en este ámbito parecen válidas las apreciaciones anteriores sobre la necesaria precedencia de la determinación de la inclusión de un solicitante de asilo en el marco de protección de la Convención de Ginebra, antes de proceder a excluirlo de dicha protección por existir motivos razonables de que haya cometido algún crimen de terrorismo o haya colaborado de algún modo en su preparación o comisión. En este supuesto, sin embargo, dada la justificada alarma social que provoca el fenómeno del terrorismo y la gravedad de los crímenes en que consiste (que lesionan jurídicamente a la Comunidad internacional y a cada de sus miembros), parece razonable que en un procedimiento previo (con todas las garantías) se establezca toda posible responsabilidad individual por terrorismo internacional de modo que, excluida ésta, se proceda a desarrollar el correspondiente procedimiento de elegibilidad.

Por último, si dejamos de lado la *piratería*, el más antiguo crimen individual consuetudinario *contra el Derecho de Gentes*, para cuya represión son competentes los tribunales de cualquier Estado en ejercicio de una jurisdicción universal pura, ha adquirido autonomía propia como crimen consuetudinario

individual la *tortura*. Al margen de que los actos de tortura (y, en su caso otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes) integren crímenes de guerra, o crímenes de lesa humanidad o genocidio, la tortura es un crimen autónomo de Derecho internacional que origina la responsabilidad del individuo que lo comete cuando se cumplen las condiciones establecidas por el concepto establecido por el artículo 1 de la Convención de 10 de diciembre de 1984 *contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, que debe estimarse como la mejor prueba del Derecho internacional general en la materia. El crimen no debe tener conexión alguna con un conflicto armado ni la tortura (o en su caso los tratos o penas crueles inhumanos o degradantes) aplicarse a víctimas de un conflicto armado. Por lo demás, de acuerdo con las propias normas de la Convención de 1984, vale en este ámbito el criterio jurisdiccional que impone la obligación de reprimir de acuerdo con el principio *aut dedere aut punire*. Pero en la práctica general más reciente parece admitirse el ejercicio lícito de la jurisdicción universal *pura*, cuando ningún foro más específicamente competente actúe<sup>12</sup>.

8. La aplicación del artículo 1. F. c) de la Convención de 1951, que obliga a excluir de la protección del estatuto del refugiado a la persona "...que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de Naciones Unidas" parece menos problemática de lo que una valoración inicial de norma tan abstracta pudiera mostrar.

Las *finalidades y principios* de las Naciones Unidas están establecidos por la Carta, cuya naturaleza es la de un tratado internacional aunque, en virtud de su artículo 103, sea el de más alto rango en el ordenamiento internacional. Como instrumento convencional, de naturaleza altamente política, obliga a los Estados y no se dirige a los individuos.

Ahora bien, dos *propósitos* establecidos por el artículo 1 de la Carta deben atraer nuestra atención en este contexto y, en relación con ellos, determinados apartados del artículo 2 que contiene los *principios* de Naciones Unidas. En primer lugar, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (artículo 1.1 y artículo 2.3 y 2.4). Parece evidente que tanto el crimen internacional de agresión como los de genocidio y terrorismo internacional (estos dos últimos al menos en alguno de sus supuestos, cuando son practicados por altos responsables de un Estado o de un grupo armado no estatal) atentan contra tal propósito. Pero, por otro lado, no es excluible que algún otro grave delito (no estrictamente un crimen internacional consuetudinario) atente

contra el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por ejemplo desestabilizando gravemente la economía de un país.

En segundo lugar, es propósito de Naciones Unidas (artículo 1.3) realizar la cooperación internacional "...en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". De ese modo, también de acuerdo con esta cláusula de exclusión quedarían "por motivos razonables de culpabilidad" excluidos los responsables de crímenes internacionales contra los derechos humanos como el genocidio o los crímenes de guerra o contra la Humanidad. Por lo demás, en muchas ocasiones se ha realizado el juicio de que las más graves violaciones de los derechos fundamentales (en el sentido de ser flagrantes y/o sistemáticas y originar también la responsabilidad internacional agravada de los Estados a los que se impute), constituyen una *amenaza a la paz*, incluso en el sentido del artículo 39 de la Carta. En ese sentido el acto criminal en cuestión violaría simultáneamente dos objetivos o principios de la Carta.

### III. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EXCLUSIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

9. Ya se ha indicado que el objeto y fin de la Convención de Ginebra de 1951 es la protección de los derechos humanos de un colectivo humano considerado particularmente vulnerable: el constituido por personas que merecen protección internacional como "buscadores de refugio" y (más específicamente) los "refugiados". Desde esa perspectiva, debe partirse en este punto de la afirmación de la vigencia de un estándar mínimo universal de derechos humanos, inderogable, establecido por normas generales de Derecho internacional que imponen a los Estados (y a todos los sujetos del ordenamiento internacional) obligaciones *erga omnes* y de naturaleza imperativa (*jus cogens*): los derechos a no ser privado arbitrariamente de la vida, a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a no ser sometido a esclavitud o a formas de servidumbre o trabajos forzados equivalentes y a no ser privado de las garantías básicas de un proceso debido. Tal como he indicado otras veces, con base en el Derecho internacional general y en los principales instrumentos convencionales, ese estándar es absoluto y constituye (en especial, en cuanto se refiere a la prohibición de sus violaciones más graves, flagrantes o sistemáticas) el núcleo duro del *orden público internacional*, junto (lógicamente) con la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza armada, sobre todo en su forma más gravemente criminal que es la "agresión"<sup>13</sup>.



Respecto a ese estándar mínimo, en relación con cualquier persona, todo Estado está obligado a no lesionarlo directamente, a tomar medidas para prevenir su violación por terceros, a reprimir a los que hayan violado los derechos que lo componen y a establecer procedimientos para dar reparación a los daños injustamente recibidos por tal violación. En ciertos supuestos, (derechos económicos y sociales) cabe referirse a la obligación de facilitar el goce del derecho en cuestión e incluso a la de satisfacerlo en casos extremos.

De ese modo, se plantea la cuestión del respeto al indicado estándar mínimo en el contexto de la concesión o denegación a una *persona cualquiera* del estatuto del refugiado, teniendo en cuenta el ya señalado carácter restrictivo de las cláusulas de exclusión. El principio básico reside aquí, según lo dicho, en que *también* los criminales internacionales (presuntos o convictos) gozan de los derechos humanos del estándar mínimo, frente a cualquier Estado.

Además de lo ya indicado sobre el derecho inderogable a un proceso debido, lo cierto es que la Convención de Ginebra reafirma la vigencia del *principio de no devolución* (artículo 33.1) que debe interpretarse como aplicable a cualquier solicitante de asilo y no únicamente (aunque sí de modo especial) a los "refugiados". Más allá de la formulación por la Convención, que incluye ciertas "excepciones" (artículo 33.2) a su aplicación<sup>14</sup>, lo cierto es que el principio constituye una manifestación jurídica específica de la obligación de prevenir las violaciones al estándar mínimo universal de los derechos humanos: se trata de una manifestación especialmente reforzada puesto que el principio de *non refoulement* constituye también una norma imperativa de Derecho internacional<sup>15</sup>.

Lo cierto es que el artículo 33.2 no puede prevalecer sobre una norma imperativa de Derecho internacional general que, además, debe considerarse autoejecutiva y atribuidora a los particulares de un derecho subjetivo irrenunciable y alegable directamente ante los tribunales o autoridades internas. En ese mismo sentido, ninguna extradición puede encubrir una entrega a un país donde corran un grave peligro de violación, peligro cierto y personal, el derecho a la vida, la integridad física o moral y la libertad frente a la esclavitud, según lo antes indicado. Y lo dicho vale incluso para personas a las que se les excluya (por el proceso debido) del estatuto del refugiado por existir "motivos fundados" de que "ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada" (artículo 1.F b).

En ningún caso la lucha contra la impunidad de los "grandes criminales" debe implicar una violación del estándar mínimo señalado.

Marzo de 2004

## ANEXO 2. INFORMACIÓN Y REFUGIADOS OJOS PARA NO VER

MIGUEL BAYÓN

*Periodista de El País especializado en cooperación y derechos humanos.*

*Su última novela es Mulanga (Planeta)*

Es lugar común que un periodista persigue la objetividad. Sin embargo los periodistas, a lo largo de nuestra carrera, cuando oímos mentar la objetividad o alguno de sus sucedáneos tendemos espontáneamente a ir enarcando más y más las cejas, de puro escepticismo. En mi opinión, que como opinión no pretende ser objetiva y sí ser opinable, el auténtico motor del periodista es la curiosidad, que justo viene a ser la antítesis de la intromisión tan característica de esta época. Sin curiosidad, mejor dedicarse a otra cosa. Y curiosidad implica querer aprender de los demás y de lo demás, querer comunicar lo que aprendemos: sin ello no hay periodismo, por mucho que proliferen los medios técnicos y los alardes.

El de los refugiados es uno de esos temas en los que se manifiesta mejor la relación que el periodista tiene consigo mismo en cuanto a vehículo de curiosidad y de información y también en cuanto a simple ciudadano con ojos, oídos y boca. Ante un refugiado (o mil) el periodista intenta simultáneamente comprender por qué esa o esas personas están ahí y no dónde estaban antes, y saber quiénes son. Para eso por supuesto que viene de perlas aspirar a la objetividad, y desde luego no está de más la empatía, intentar ponerse en el lugar del otro.

En el caso del refugiado, como en el del inmigrante, se trata de un otro (y aquí hay algo clave), que se ha plantado en el lugar geográfico de uno. Y que se ha plantado, muy probablemente, sin tener mucha idea cabal de cómo es este lugar; pero que ha aparecido por aquí simplemente porque no podía seguir donde nació. Situación intrigante, apasionante para seguirle la pista.

Los periodistas contamos con algunas ventajas. No resulta imposible que, en un momento u otro, tengamos oportunidad de asomarnos no sólo a través de datos virtuales, sino físicamente, al lugar de origen de esos rostros desencajados que los adelantos técnicos de la información nos permiten no ignorar. Y, aunque entre periodistas se suele ir por el mundo con pose entre cínica e impávida, no conozco ningún profesional que, enfrentado *in situ* a alguna de las feroces realidades que fabrican refugiados, no experimente una revelación que a partir de ahí ya no podrá olvidar.

## EN DIRECTO

Cuando se miran “en persona” esas caras, hay que hacer un esfuerzo para aprestar la proverbial habilidad periodística de traer a colación datos que sitúen en el contexto adecuado lo que estás viendo y al tiempo absorbiéndolo por la piel. Entonces recuerdas los informes internacionales según los cuales las guerras de hoy se hacen sobre todo contra la población (nueve de cada 10 muertos son civiles). Recuerdas que existe un distingo en la jerga humanitario-académica entre refugiado (en otro país) y desplazado (en el propio país). Recuerdas ese tipo de cosas y, francamente, aunque entiendes la necesidad de gestionar con objetividad y contextos el horror, no le ves el chiste.

Y, cuando vuelves de ese “teatro de los hechos” y más o menos reanudas tu vida en un país a salvo, te das cuenta de golpe que ese país, el tuyo, se escuda en mezquindades y cicaterías para no afrontar la suprema verdad de esas personas, refugiadas, desplazadas o como se quiera.

Ves que las autoridades españolas despliegan mil y una martingalas tipo ceda-zo, para que el mayor número posible de presuntos solicitantes de asilo y refugio queden desenmascarados como vulgares “inmigrantes económicos” y se vean desprovistos, por tanto, de todo derecho a invocar motivos de persecución o discriminación política, religiosa, social, racial, sexual, etcétera, que podrían fundamentar una solicitud para legalizar su estancia en este país que está a salvo.

Un aparte personal. Cada cual tenemos nuestras querencias: los periodistas, por la gran variedad de temas con que lidiamos cotidianamente, vamos construyéndonos itinerarios y santuarios a los que volvemos una y otra vez. En el caso de mi tarea de informador, de una manera u otra la vida insiste en relacionarme con quienes Fanon llamó insuperablemente “los condenados de la Tierra”, sean refugiados, desplazados o simplemente víctimas de la pobreza (es decir víctimas de la riqueza del Norte). Y, dentro de ese universo de víctimas, tengo claro que nunca voy a estar lejos de lo que sucede en África.

Y África, es decir lo que les pasa a los africanos, resulta un perfecto ejemplo de nuestra actitud informativa hacia los refugiados y desplazados.

Las sequías, las hambrunas, empujan en continuas migraciones a un sinfín de poblaciones del continente. Pero, sobre todo, son las guerras. Las guerras logran lo impensable: envenenar de violencia las vidas de esas gentes increíblemente pacíficas, milenariamente adecuadas a la naturaleza. Como las culturas africanas tienden al debate comunitario, al compromiso, a lo que aquí llamaríamos “resolución pacífica de conflictos”, en el momento en que la violencia impone su vorágine esas gentes no saben qué hacer, son arrastradas, no tienen manera de parar.

Algo parecido sucede en India, donde los estallidos de violencia, pese a lo que parece si sólo consideramos nuestros medios de información, son muy escasos, excepcionales, y donde, sin embargo, cuando las personas pierden el control, como sucedió masivamente después de la independencia, se produce la tragedia, el éxodo, las ingentes multitudes que huyeron en direcciones opuestas, hacia India o Pakistán, para salvar la vida.

Cuando pensamos en refugiados y desplazados africanos, solemos pintarnos las imágenes de campos controlados "a la occidental". Pero existe una realidad brutal: la de innúmeros campos (por así llamarlos) que están poblados, y sin fecha de caducidad, por gente que ha huido de alguna guerra y se encuentra de golpe así, varada, en un país vecino, en un país no precisamente acogedor puesto que tiene sus propios tremendos problemas. ¿Alguna vez prestamos atención a los eternos refugiados sudaneses en Uganda, los somalíes en Kenya, los congolese en Tanzania, etcétera? Situaciones enquistadas, sin salida visible.

Muchas veces las víctimas ya no recuerdan el origen de su desgracia. Pero sobre todo son incapaces de vislumbrar un futuro. ¿Qué pueden hacer, sino aguantar día a día, los habitantes de los inmensos suburbios que la guerra y la miseria han creado, por ejemplo, alrededor de Jartum, esas gentes que son conocidas gráficamente como los "chamasas"? (de "chams", sol), es decir los "soleados", porque todo el techo con que cuentan es prácticamente el sol sobre el suelo agrietado).

## INTERÉS EN DESINFORMAR

La información que nos llega de todo eso es minúscula. Y lo es porque hay un interés político en que así siga siendo. Cuanto más rico se hace un país, más chata procuran los poderes que sea su conciencia, más provinciana, menos capaz de ponerse en el lugar de los demás, de entender que los demás existen, que el mundo es diverso.

Por supuesto que los poderes informativos están en el ajo de que la cosa siga así. Pero, como periodista, sé perfectamente que las nueve décimas partes del iceberg de lo que pasa permanece oculto para la información. Por eso las soluciones a este tipo de ignorancia, de insensibilidad, de inercia propia de ricos no vendrán de un mayor esfuerzo periodístico (absolutamente necesario obviamente), sino que en último término son políticas y, por tanto, dependen de cada uno de nosotros en cuanto ciudadano.

Antes he hablado, con palabras medidas, de mezquindad y cicatería de las autoridades y de las leyes en relación con la llegada de refugiados.

Parece evidente que eso no cambiará si no hay presión ciudadana sostenida: es decir presión sobre los partidos, sobre las organizaciones sociales, sobre las mismísimas ONG. ¿Qué se teme desde el poder: que haya un coladero de “inmigrantes económicos” que digan ser perseguidos políticos y soliciten asilo? A la vista de la que está cayendo en los países de donde esa gente procede, ¿no es preferible a la cerrazón actual una flexibilidad mayor? Continuar en la línea actual equivale a cercenar la presunción de inocencia: se está exigiendo que esas personas que llaman a nuestra puerta demuestren cosas que muy a menudo no pueden demostrar. ¿Es que los regímenes o las familias que les persiguen van a darles un certificado de perseguidos, para que lo presenten en nuestras aduanas y puedan acogerse al asilo?

La prensa de los países ricos también podría flexibilizar sus criterios temáticos: y no se entienda por flexibilización lo que la neoeconomía ha dado en llamar así, y que no es sino reducción. La prensa necesita todo lo contrario: salir de los corsés y ampliar sus temas. Los refugiados son sin duda una asignatura, una veta informativa pendiente. Los españoles estaríamos mucho mejor informados de lo que el mundo realmente es si nuestros medios tuvieran corresponsales en los sitios donde pasan las tremendas cosas verdaderas. Un corresponsal, tanto en Bruselas como en el Ruwenzori, puede captar, sopesar los hechos, rastrear de dónde nacen, hacia dónde van. Y prever, en resumen, puede equivaler a intentar prevenir un conflicto, unas consecuencias como el desplazamiento de poblaciones, su condena. Es una batalla que los periodistas no podemos no dar: por orgullo torero profesional y por necesidad ciudadana.

### ANEXO 3. PROGRAMA DE REPARACIÓN MÉDICO-PSICO-SOCIAL PARA INMIGRANTES VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE TORTURA DEL CENTRO EXIL

NUESTROS DIFERENTES PROYECTOS SON UN MEDIO PARA QUE LAS PERSONAS QUE HAN VIVIDO EXPERIENCIAS SIMILARES, SE ENCUENTREN Y SE AYUDEN MUTUAMENTE, ASÍ COMO RECIBAN EL APOYO DE OTRAS PERSONAS Y GRUPOS SOLIDARIOS. EL OBJETIVO PRIMORDIAL DE NUESTRO PROGRAMA ES QUE LAS VÍCTIMAS RECUPEREN CONFIANZA EN EL SER HUMANO. ÉSTO ES LO QUE ENTENDEMOS POR EL VALOR TERAPÉUTICO DE LA SOLIDARIDAD.

Dr. Jorge Barudy

DR. JORGE BARUDY Y PSICÓLOGAS PATRICIA JIRÓN, INÈS DESPATURE,  
BLANCA MARTÍNEZ Y MARYORIE DANTAGNAN

*Equipo de EXIL en España*

A continuación, describiremos el trabajo realizado por un grupo interdisciplinario formado por profesionales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, etc., que tienen como objetivo tratar y prevenir los desórdenes psíquicos, consecuencia de la situación represiva que existe en sus países de origen, donde la persecución y/o tortura por causas políticas, religiosas, étnicas y sexistas son utilizadas sistemáticamente como forma de gobierno, dejando generalmente secuelas graves entre los exiliados.

Nos proponemos también tratar y prevenir los desajustes personales y los problemas sociales que se derivan de la propia situación del exilio, por el choque con una cultura y una realidad diferentes, ya que los inmigrantes-exiliados pertenecen a un grupo minoritario y sufren una crisis de identidad. Les acompañamos en el proceso de integración crítica al país de acogida.

Nadie puede desconocer que en el mundo globalizado en que vivimos, las sociedades han logrado avances muy importantes en el ámbito social, tecnológico y científico. Pero, si bien es cierto que estos progresos han traído mayor bienestar para las personas y las familias, no es menos cierto que existen aún desafíos muy importantes en diferentes ámbitos. Uno de éstos, es controlar o, en todo caso, disminuir la violencia social en general y la que se produce en el interior de la familia en particular.

Diferentes investigaciones han demostrado que los fenómenos de la violencia social y de la violencia intrafamiliar se siguen presentando con una incidencia alarmante. Demuestran también que las víctimas son siempre seres humanos que se encuentran en desventaja, es decir, en inferioridad de poder con relación a aquellos que les violentan o maltratan. Éste, por ejemplo, es el caso de los niños víctimas de malos tratos, de las mujeres víctimas de la violencia sexista en la pareja o de víctimas inocentes en situaciones de violencia organizada como las guerras, las represiones políticas, el terrorismo, el terrorismo de Estado, etc.

Estas últimas son formas de violencia sistemáticas producidas por un grupo que violenta a otro grupo humano a partir de un sistema de creencias que legitiman esta violencia. En la mayoría de los casos la mistifica, es decir, la hacen aceptable a partir de constructos raciales, étnicos, religiosos, ideológicos u otros.

Las consecuencias de estos diferentes tipos de violencia se expresan en variadas formas de sufrimiento. Los comportamientos violentos son a menudo la expresión de un sufrimiento de las personas que los producen. Este sufrimiento a su vez ha sido causado casi siempre por contextos de violencia instigados por los poderosos de un sistema social. Esto da origen a lo que los investigadores llaman el "ciclo de la violencia", es decir, que la violencia engendra más violencia.

En los últimos años, España ha vivido un aumento considerable del flujo migratorio de personas provenientes de África, América Latina, Asia y países de Europa del Este. Además, a causa de los conflictos tras los eventos del 11 de septiembre de 2001, está llegando un flujo creciente de individuos de Oriente Medio. Un número importante de estas personas son supervivientes de diferentes situaciones de violencia organizada que han azotado estas regiones del mundo.

Según el Ministerio del Interior, a finales del año 2000 en España había un total 895.720 residentes extranjeros; a los cuales hay que añadir los permisos concedidos tras las regularizaciones acaecidas durante el año 2000, 2001 y 2002; en 2002 había un total de 1.324.001 residentes extranjeros con permisos en regla, y en 2003, 1.647.011.

La Comisión interministerial de Extranjería considera que aproximadamente el 20 por ciento de todas estas personas pueden ser consideradas víctimas, de una u otra forma, de violencia organizada, entre ellas la tortura.

Como resultado de estas constataciones, la junta directiva de EXIL Bélgica fomentó la creación de una sede en España. Así se desarrolló en Barcelona, durante el año 2000, un proyecto piloto destinado a evaluar la necesidad y la oportunidad de instaurar un proyecto similar al que lleva el Centro EXIL desde más de 25 años en Bélgica. Este centro fue fundado en 1976 entre otros por el Dr. Jorge Barudy, que ocupa el cargo de director de las dos sedes desde su fundación.

En estos primeros tres años hemos funcionado como un proyecto piloto de investigación-acción, ofreciendo cuidados terapéuticos a un promedio de aproximadamente 150 personas por año, muchas de ellas con estatus de refugiados o en proceso de obtención de éste.

Diferentes consultas a organismos competentes<sup>16</sup> y las actividades desarrolladas por los profesionales animadores de este proyecto piloto permitieron constatar:

- 1) Que no existe en Cataluña, ni en el resto del territorio español, suficientes servicios especializados capaces de ofrecer una atención médico-psico-social a las víctimas de la violencia organizada, en particular de la tortura.
- 2) Que un porcentaje significativo de personas exiliadas en España, conocidas por organismos de defensa de derechos humanos, han testimoniado haber sido víctimas de violencia e incluso algunas de tortura. Presentan diferentes manifestaciones de sufrimiento médico, psicológico y social, consecuencia de esas experiencias. En el conjunto de estas personas, se pueden distinguir dos grupos:
  - El primer grupo está compuesto por latinoamericanos especialmente chilenos, argentinos, uruguayos y bolivianos. Son supervivientes de la represión política ejercida por las dictaduras militares en las décadas setenta y ochenta. Muchos de ellos fueron víctimas directas de la tortura y no han recibido atención especializada, así como tampoco los miembros de sus familias.
  - Un segundo grupo está compuesto por la ola masiva de inmigrantes que han entrado en España en los últimos cinco años. Se trata de demandantes de asilo provenientes de Europa del Este, así como de africanos y otros latinoamericanos que buscan en España refugio tras haber vivido diferentes formas de persecución, violencia, discriminación y precariedad socioeconómica. Un porcentaje de estas personas pueden haber sido víctimas de la tortura por razones políticas, religiosas, étnicas y/o sexistas.
- 3) Constatamos también que dentro de esta población, un grupo particularmente dañado son mujeres provenientes principalmente de África, de la antigua Yugoslavia y de Latinoamérica, que han sido en su mayoría víctimas de violencia sexual.
- 4) Otro grupo particularmente vulnerable son los menores, algunos de ellos presentan además como característica el ser menor no acompañado.

El objetivo principal del proyecto consiste en tratar las consecuencias de la violencia, la discriminación, la tortura, y otras violaciones de los Derechos Humanos. Para ello, el Centro EXIL ha desarrollado un programa específico con el fin de paliar los daños de la tortura. Este programa se basa en dos pilares: por una parte, en potenciar los recursos personales y sociales de las víctimas y sus redes naturales para que recuperen su dignidad como seres humanos y, por otra parte, conectarlos con los recursos que ofrece el país de acogida.



El equipo multidisciplinar favorece las intervenciones en tres niveles diferentes:

- Terapéutico.
- Preventivo.
- Promotor de iniciativas personalizadas.

Los inmigrantes se ven masivamente expuestos a factores de estrés típicos del proceso migratorio. Las condiciones de marginación social, de (des)empleo, jurídica y de la vivienda constituyen un factor de riesgo para su salud. La precariedad laboral y legal origina estados de ansiedad y otros trastornos psíquicos y de origen psicosomáticos.

Se puede considerar la migración como una experiencia traumática, entendiéndose como una inundación de estímulos externos que, en una situación de ausencia de recursos defensivos por parte del individuo, no pueden ser elaborados adecuadamente en el ámbito de procesos psicológicos.

La migración supone una ruptura en la biografía del individuo y un factor de riesgo para la salud y el equilibrio psíquico del inmigrante, más sensible al desarrollo de patologías mentales o psicosomáticas y a su cronicidad, en comparación con una población que no ha vivido esta experiencia.

Una experiencia traumática amenaza de forma fundamental la integridad psíquica. Se puede tratar de una experiencia aislada y única (*hecho traumático*) o, como en el caso de la migración, como la repetición de acontecimientos traumáticos (*proceso traumático*).

Otros factores vinculantes que caracterizan la situación de estrés límite que vive el inmigrante y que determinan un riesgo para su salud son la soledad, el sentimiento interno de fracaso, el miedo y la lucha por sobrevivir. Estos factores pueden llevar generalmente a un trastorno de adaptación cuyos graves efectos se manifiestan en la salud pero también en la integración social y laboral.

Esto justifica que la asistencia otorgada a los pacientes en nuestro Centro, combine los aspectos médico, psicológico y social, puesto que los tres están interrelacionados.

Así, el servicio está dirigido a paliar el sufrimiento individual y social de los inmigrantes, facilitando la emergencia de respuestas adaptativas naturales con respecto a la situación de desequilibrio con la que se encuentran confrontados. Nuestras investigaciones y experiencias han mostrado que dicho sufrimiento es el resultado no sólo de la situación vivida en los países de origen, sino también del rechazo y dificultades a que están expuestos en los países de acogida.

El programa desarrolla actividades destinadas a facilitar la emergencia de dinámicas de autoayuda en colaboración con proyectos comunitarios de otras asociaciones e instituciones destinados a facilitar la interacción y la mejora de las condiciones de vida y de salud de los inmigrantes.

Más específicamente, nuestro programa actúa sobre los cuatro factores que, según nuestra perspectiva, explican el aspecto patógeno de la violencia, y en algunos casos, de la tortura:

1. Los *traumatismos físicos y psicológicos*, resultado de la violencia y el contexto donde ésta se aplica, es decir, el daño físico y psicológico, las experiencias extremas de intimidación y de humillación, la violencia sexual, la manipulación psicológica, la alteración del ritmo del sueño, el suministro de drogas, el agotamiento programado, etc.
2. La *alteración de la identidad* de las víctimas, por la manipulación psicológica y las estrategias de culpabilización destinadas a anularlas como sujetos críticos y capaces de actuar coherentemente con sus ideales y creencias.
3. Los *daños en el tejido familiar y social*, producto de la "infiltración del horror" en el seno familiar. Esto tiene como consecuencia una alteración de la capacidad de las víctimas de relacionarse sanamente con su familia y con sus redes sociales. Además, las estrategias de adaptación que incluye mitos y secretos para explicar lo sucedido crean confusión y angustia crónica en los hijos con el riesgo de diferentes manifestaciones psicopatológicas trans-generacionales.
4. Las *experiencias de discriminación*, de precariedad social y económica, así como el racismo y el no-reconocimiento del derecho de asilo en el país de acogida (España) potencian y, en muchos casos, cronifican las consecuencias de la violencia sufridas en el país de origen.

La asistencia médico-psico-social de este primer programa seguirá desarrollándose a través de las actividades siguientes:

1. Un programa específico y prioritario para las *mujeres víctimas de violencia*, principalmente para aquellas que fueron víctimas de violencia sexual, a través de consultas médicas, sesiones de psicoterapia individual, sesiones de psicoterapia de grupo y de actividades socioculturales para apoyar el proceso de autonomía.

A través del espacio protector ofrecido, hemos formado grupos terapéuticos-preventivos que ayudan a la reconstrucción de un vínculo social cortado por la experiencia vivida de violencia y de emigración o exilio. Se trata de

sesiones semanales cuya duración es de tres horas y en las que participan un máximo de diez mujeres.

Después de estudiar las necesidades de esta población hemos planteado dos objetivos generales:

- Prevenir y tratar trastornos de salud mental relacionados con la violencia y la migración.
- Conseguir un grado satisfactorio de integración social, laboral y cultural.

Con el fin de conseguir estos objetivos generales formulamos unos específicos:

- Propiciar un espacio de confianza y diálogo para ir “reinventando” cada una sus vidas.
- Centrarse en las capacidades resilientes más que en el traumatismo.
- Transmitir la noción de cuidado y de autocuidado.
- Crear y fortalecer redes sociales.
- Proveer un espacio significativo de creatividad y comunicación humanas integrando la complejidad y diversidad de cada persona, promoviendo la coexistencia de diferentes identidades culturales, aceptando y “disfrutando” de las diferencias.
- Desarrollar y reforzar los recursos personales y culturales de las mujeres, con el fin de permitir la elaboración del sufrimiento psíquico, de aumentar sus capacidades para hacer frente a las dificultades del exilio, y favorecer el reencuentro cultural dentro de un proceso de reparación.
- Fortalecer la identidad cultural para que pueda coexistir con la identidad del país de acogida, experimentando menos aislamiento. Esto facilitará la adaptación y la integración crítica a la nueva sociedad.

La primera parte (dos horas aproximadamente) está dirigida por dos psicólogas —principal y ayudante— y se dedica al intercambio de experiencias que han ocurrido en sus vidas, ya sea actuales o del pasado. Esto da pie a que surjan temas de discusión y debate como las diferencias culturales, los códigos de comunicación, los roles sociales, la relación de pareja, la educación de los niños, etc. De esta manera, se potencia la capacidad de escucha, de respeto y empatía, así como el logro de un vínculo de confianza que irá incrementándose a medida que aumentan los encuentros. Con relación a las preocupaciones que las participantes manifiestan, la psicóloga

prepara material de reflexión y ejercicios para que esas dificultades puedan ser trabajadas en este contexto, y que en un futuro puedan generalizarlas en su contexto cotidiano.

La segunda parte (de una hora aproximadamente), se dedica a una actividad de arteterapia, dirigida por un arteterapeuta. Esta técnica posibilita la contención, expresión, exploración y aceptación de emociones, como complemento de la primera parte. Esto ayuda a reducir los síntomas de los trastornos relacionados con su situación de inmigración.

2. Un programa específico y prioritario dirigido a *niños y sus familias*. Tiene la finalidad de reparar y paliar las consecuencias del proceso traumático de la inmigración, de la discriminación, de la exclusión, del racismo y de la precariedad social. En este caso, el trabajo lo realizan conjuntamente la psicóloga infantil, la psicoterapeuta y el trabajador social. Su fin principal es permitir a los niños y niñas tratar y dar voz a su sufrimiento físico y psíquico, a menudo "invisible". Estamos convencidos del beneficio que aporta a niños y niñas poder sacar a través de la "puesta en escena" (la palabra, el dibujo, el juego simbólico, etc.) su historia, sus miedos y proyecciones en el transcurso de una acogida calurosa, segura y de confianza. Esto estimula la expresión de dicho sufrimiento y, consecuentemente, un desarrollo más sano del niño. Con el fin de sostener la "parentalidad bientratante" de las familias inmigrantes, se ofrece terapia familiar a los casos que lo requieren. Tenemos previsto ampliar las actividades ofrecidas al colectivo infantil, organizando grupos terapéuticos para niños y otro para padres centrado en preocupaciones sobre el cuidado y desarrollo infantil.
3. Un programa de reparación médico-psico-social destinado a *hombres* que hayan sido víctimas de la tortura, u otras formas de violencia, a través de consultas médicas y/o atención psicoterapéutica. También se otorga un asesoramiento laboral y acompañamiento social.

Para complementar nuestra ayuda ofrecida, derivamos a los pacientes a diversas instituciones especializadas. Creemos imprescindible vincular los aspectos psicológico, social, económico y cultural dentro de un trabajo en red. Este trabajo comunitario se realiza no sólo dentro del centro, sino también entre los profesionales de EXIL y sus redes y los profesionales de otros centros.

Dicha acción está destinada a seguir construyendo un trabajo en red, mejorar la coordinación y coherencia entre los diferentes servicios encargados de atender y apoyar a este colectivo y, al mismo tiempo, ampliar el tejido social de estas personas.

## ANEXO 4. LA APORTACIÓN DE LOS REFUGIADOS AL MERCADO LABORAL EUROPEO

KAYAMBA TSHITSHI NDOUBA

*Responsable de Programas Sociales Europeos de CEAR*

Los solicitantes de asilo y refugiados, en general, suelen estar mejor preparados que los inmigrantes. Tienen cualidades y competencias necesarias pero encuentran muchas dificultades al buscar un empleo debido a la salida forzosa, por persecución, de su país de origen. En su país tenían un estatus y una vida acorde a su cualificación profesional y por ello reclaman este estatus y les resulta muy difícil empezar de cero en la escala laboral. En cambio, el inmigrante suele aceptar con facilidad el trabajo que le ofrecen ya que su primera preocupación es de índole económica.

A consecuencia del envejecimiento de la población, Europa necesita de modo inevitable mano de obra extranjera para sostener su crecimiento económico. En toda Europa los empresarios encuentran muchas dificultades para contratar a profesionales cualificados, tal y como corrobora la Comunicación sobre *Inmigración, integración y empleo* de la Comisión Europea, presentada en 2003.

En ella, la Comisión Europea reconoce que la inmigración es consecuencia tanto de factores que “atraen” como de otros que “empujan”, por lo que es importante relacionarla con las perspectivas de empleo y la naturaleza de las futuras necesidades de los mercados de trabajo. En la misma Comunicación la Comisión enfatiza que los Estados miembros deben impulsar una mejor integración de aquellos inmigrantes que ya viven en la Unión Europea.

Durante 2003, CEAR participó, junto con otras 13 organizaciones no gubernamentales europeas que trabajan con refugiados, en la ejecución del Proyecto ResourCE (Refugee Contribution to Europe), promovido por RETAS (*Refugee Education and Training Advisory Service*) y asumió la ejecución de las acciones y la coordinación del proyecto en España.

CEAR realizó una investigación sobre el itinerario de inserción profesional de varios refugiados altamente cualificados que estaban trabajando en tres sectores que según informes y estudios previos sufren una escasez de profesionales cualificados: ingenierías, sanidad y el sector de informática y tecnología de la comunicación.

La pretensión de este estudio era analizar y evaluar, desde el punto de vista y desde la perspectiva del refugiado, los elementos, las prácticas y las políticas que han contribuido o dificultado la integración laboral de los refugiados.

CEAR realizó 20 entrevistas a 5 mujeres y 15 hombres procedentes de África (7) y América Latina (13) y de edades comprendidas entre 19 y 29 años (2), 30 y 39 años (14), 40 y 49 años (2) y mayores de 50 (2). 12 de ellos eran médicos o trabajaban en el sector sanitario, 5 eran ingenieros (uno de ellos en paro), 2 eran informáticos y 1 trabajaba en otro sector. Trece de estas personas tienen el estatuto de refugiado, 4 son solicitantes de asilo, 2 residen en España por razones humanitarias (artículo 17.2 de la Ley de Asilo) y el otro es desplazado.

El equipo investigador de CEAR sistematizó las respuestas de los refugiados sobre los factores que contribuyeron a lograr su trabajo actual en tres siguientes factores, aunque cada uno de ellos mencionó uno o varios de ellos.

1. **Habilidades sociales y culturales:** este factor incluye los elementos relativos a la capacidad del refugiado para relacionarse con el entorno social y percibir las claves culturales que vertebran la sociedad de acogida. Se incluyen en este grupo la capacidad de crear, mantener y utilizar una red social compuesta tanto de compatriotas como de ciudadanos españoles para tener acceso a la información sobre el mercado laboral y por consiguiente manejar favorablemente la disposición y la solidaridad de esta red social.
2. **Esfuerzo académico suplementario:** se refiere a aquellos elementos que tienden a proporcionar al refugiado una formación y una titulación complementarias a las adquiridas en el país de acogida, añadiendo así más puntos al currículo. Estos elementos suponen un valor añadido y demuestran por parte del refugiado un mínimo reciclaje para el dominio de los conceptos y las técnicas de su profesión en el lenguaje español. Además de los cursos de idioma, incluimos las prácticas profesionales, el trabajo voluntario, las especializaciones, másters...
3. **Aptitudes personales:** aquellos elementos inherentes a la personalidad de cada refugiado. Son los factores psicológicos que caracterizan la capacidad personal para hacer frente a una coyuntura y un medio más o menos hostil. A título ilustrativo nos referiremos a actitudes como la perseverancia, el inconformismo, la paciencia... Este factor es el más compartido, todos han reconocido que este elemento ha jugado un papel esencial en el proceso de inserción profesional y que de él depende el éxito de todos los demás factores.

Por otra parte, la investigación ha hecho hincapié, sobre la identificación por parte de los propios refugiados, en los obstáculos que han encontrado para acceder al puesto de trabajo actual o a los que se enfrentan para su promoción en su trabajo actual. Estos obstáculos se clasificaron en cuatro categorías distintas:

1. Las barreras en relación con los recursos disponibles (las políticas): la falta de orientación y acompañamiento específicos, la falta de asistencia material en temas de vivienda, la ausencia de recursos financieros para y durante la homologación y la duración del proceso de homologación (un mínimo de ocho meses y puede llegar hasta 4 años. Es un tiempo de espera e implica que todo lo que haga el refugiado es sólo provisional).
2. Las barreras en relación con los prejuicios sociales: en esta categoría se reagrupan las barreras aludidas por los refugiados y que tienen su origen y su causa en las percepciones y opiniones sociales negativas preestablecidas, en muchos casos sin fundamento. En general son estereotipos que los refugiados sólo pueden superar con mucho esfuerzo. Del conjunto de las entrevistas podemos destacar cinco tipos de barreras en conexión con los prejuicios sociales: una imagen negativa, una confusión conceptual entre inmigrante y refugiado, desconfianza sobre el nivel y la calidad de la formación realizada así como la experiencia profesional adquirida en el país de origen (el racismo y xenofobia en sus distintas versiones y matices).
3. Barreras en relación con los empleadores: los refugiados han puesto de manifiesto las políticas y tratamientos salariales discriminatorios. Algunos han denunciado el hecho de que en la práctica desempeñan funciones de responsabilidad y de coordinación y que, sin embargo, la remuneración no corresponde con tales funciones.
4. Barreras personales (psicológicas): son consecuencias directas y lógicas de las tres categorías antes descritas. Esto se traduce en falta de autoestima, desconfianza en sí mismos y sensación de fracaso personal.

Después de realizar esta investigación, CEAR considera que son muy pocas las políticas del Gobierno que los refugiados perciben como efectivas para facilitar su integración laboral. Además, el reconocimiento efectivo del derecho de los refugiados a trabajar se ve obstaculizado por los prolongados procesos de homologación de sus titulaciones universitarias.

En términos generales, ha habido un descenso en el nivel profesional porque estamos refiriéndonos a un grupo que actualmente desempeña cargos en los que no se requiere o no pueden ejercer toda su capacitación.

En cuanto a las políticas de empleo para los refugiados, éstos compiten en las mismas condiciones legales que los autóctonos (cuando no en peores como los solicitantes de asilo); es decir, por ley deberían tener los mismos derechos que los nacionales, pero no hay tal igualdad en lo que se refiere a las condiciones sociales.

La xenofobia, la discriminación y la poca valoración de sus conocimientos y experiencias pesan todavía mucho sobre sus espaldas.

En definitiva, concluimos que las vías y los factores que más han contribuido a la inserción laboral de los entrevistados pertenecen a la esfera de lo privado, lo han logrado gracias al esfuerzo propio y la construcción de redes sociales.

## NOTAS

1. Entre las cuales deben destacarse el carácter *erga omnes* de la mayor parte de las obligaciones que imponen a los Estados parte, la importancia del principio de *interpretación teleológica* de sus normas, y determinadas peculiaridades del régimen de las reservas: las contrarias al objeto y fin del tratado se considerarían no interpuestas (sin menoscabar la plena obligatoriedad del tratado para el depositante o depositantes de las mismas) y los órganos convencionales de control, creados en el marco del tratado en cuestión, podrían declarar de oficio esa "irrelevancia" (este último punto, no obstante, se encuentra en plena discusión dentro del proceso de adopción por la Comisión de Derecho Internacional de "Directrices" sobre reservas, a partir de los informes presentados por el relator A. Pellet).
2. Estos desarrollos incluyen, como es bien conocido, además del Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, que amplió los ámbitos espacial y temporal de aplicación de la Convención, la Convención de la OUA (Addis Abeba, 10 de septiembre de 1969) por la que se regulan los aspectos específicos de los refugiados en África, la Declaración de Cartagena de Indias sobre refugiados de 22 de noviembre de 1984 y un conjunto de instrumentos regionales europeos adoptados en el Consejo de Europa y dentro del sistema jurídico de la Unión Europea, particularmente de entre éstos la Posición Común de 4 de marzo de 1966, relativa a la aplicación armonizada de la definición del término "refugiado" y los diferentes Reglamentos y Directivas aprobados en el marco de la Política Común sobre inmigración y asilo desarrollada en lo esencial después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1 de mayo de 1999) y de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 16 de octubre de 1999.
3. El control del cumplimiento y la interpretación más auténtica de la Convención de Ginebra, con vistas a su aplicación armonizada, son funciones asumidas por el ACNUR de acuerdo con su propio Estatuto y el artículo 35 de la Convención de Ginebra. Cf. el *Estatuto de la Oficina del ACNUR*, anexo a la Resolución de la Asamblea General 428 (V) de 14 de diciembre de 1950; el *Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado* adoptados por la Oficina del ACNUR, Ginebra, diciembre de 1992 (HCR/IP/4/Spa/Rev.1); y las sucesivas "Conclusiones" del Comité Ejecutivo del propio ACNUR (EXCOM). Con motivo del 50º aniversario de la adopción de la Convención de Ginebra, el ACNUR organizó una "Convención" de expertos y representantes de diferentes organismos públicos y privados, internos e internacionales, para realizar interpretaciones y recomendaciones sobre las cuestiones más actuales de la protección internacional de los refugiados, con vistas a reforzar la vigencia de la Convención (que algunos Estados querrían poner en discusión, sosteniendo criterios más proclives a la defensa de la soberanía estatal) y analizar propuestas para su desarrollo. Sobre ellas, véase: *Global Consultations on International Protection*. ACNUR, noviembre de 2001. En lengua castellana: *Extender la protección global a refugiados. Conclusiones a las jornadas: 50 aniversario de la Convención de Ginebra sobre refugiados: vigencia y propuestas de desarrollo*. CEAR, ACNUR, Imsero e Instituto Franciscano de Vitoria de la Universidad Carlos III. Madrid, noviembre de 2001 (pp. 74 a 77 en lo relativo a "la exclusión de la condición de refugiado"). En la última doctrina, precisamente en relación con los trabajos de las "Consultas globales": Gilbert, G., "Current issues in the application of the exclusion clauses". En: Feller, E., Türk, V. y Nicholson, F., *Refugee protection in International Law*. UNHCR. Cambridge University Press, pp. 425-477. De cualquier modo, son siempre relevantes los análisis de Goodwin-Gill, G., *The refugee in International Law* (2ª ed.). Oxford 1966.
4. Cf. Weis, P. *The refugee Convention. The Travaux Préparatoires analysed with a Commentary by the late Dr. Paul Weis*. Cambridge University Press, 1995. Dado el objeto de este trabajo, en lo que sigue el apartado 1. F. b) no será objeto de análisis específico.
5. Cf. Convención de la OUA, artículo 1(2); Declaración de Cartagena de Indias (conclusión 3ª). Para la Unión Europea este conjunto normativo todavía en desarrollo: Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo de 11-12-2000 (DO L 316/1 de 15-12-2000); Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20-7-2001 (DO L 212/12 de 7-8-2001); Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27-1-2003 (DO L 31/18 de 6-2-2003); Reglamento (CE) 343/2003 del Consejo de 18-2-2003 (DO L 50/1 de 25-2-2003). El debate, en principio *semántico*, sobre la definición del concepto jurídico internacional de "refugiado" y su distinción del más amplio de "asilado" puede tener relevancia jurídica, pero en todo caso halla su solución estableciendo dos tipos de distinciones: por un lado distinguiendo el concepto de refugiado de Derecho internacional general



(similar al de la Convención de Ginebra) de los conceptos particulares, distintos de aquél y más protectores, propios de normas internacionales particulares, o incluso estatales; por otro lado, diferenciando el estatuto del refugiado de otros estatutos internacionales protectores (en menor grado) de los "solicitantes" de asilo/refugio, de los "asilados" o de los "acogidos" o "protegidos" temporalmente. Pueden verse también mis reflexiones: "La singularidad del Asilo territorial en el ordenamiento internacional y su desarrollo regional en el Derecho europeo". En: *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Edición de Fernando M. Mariño Menéndez. Madrid, Trotta, 2002, pp. 463-483.

6. Los inicios de la codificación (adoptada ya por entonces, por la Asamblea General, el 9 de diciembre de 1948, la *Convención contra el genocidio*) se remontan al establecimiento por la propia A. G. (Res. 489 (V) de 12 de diciembre de 1950 de un Comité sobre Jurisdicción Penal internacional que (de acuerdo con los trabajos preparatorios de la Comisión de Derecho Internacional) preparara un proyecto para la creación de un Tribunal Penal Internacional (proyecto que fue presentado en sucesivas versiones en 1951 y 1953). Por otra parte, la A. G. (Res. 177 (II) de 21 de noviembre de 1947) solicitó a la Comisión de Derecho Internacional que formulara los principios de Derecho internacional reconocidos en la Carta del Tribunal de Nuremberg y en las sentencias del tribunal y que preparara un proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la Humanidad. La Comisión sometió a la A. G. un proyecto codificador de los principios de Nuremberg junto con sus comentarios, en 1950; posteriormente (Ann. de la CDI., 1954, vol. II, p. 149) le sometió un proyecto de *Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la Humanidad*, concebido de modo amplio. Como se sabe, el problema de lograr un consenso para definir el crimen de agresión paralizó los trabajos codificadores hasta que, tras las propuestas de un Comité *ad hoc*, la A. G. adoptó la Res. 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974 sobre *La definición de la agresión*. Así que en 1981 se reiniciaron los trabajos de codificación. Sería en 1996 cuando la C. D. I. adoptara, ya en segunda lectura, el indicado proyecto de Código, limitado a cinco crímenes internacionales: agresión, genocidio, crímenes contra la Humanidad, crímenes contra las Naciones Unidas y el personal asociado y crímenes de guerra (Ann. C. D. I. 1996, II, (2<sup>a</sup>), par. 50.). En 1989 la A. G. reimpulsó el proceso de establecimiento de una Corte Internacional Penal y desde 1991 separó la adopción de su posible Estatuto de los trabajos de codificación del señalado Código (Res. 46/54 de 9-12-1991). Mientras aquel proceso se desarrollaba, el Consejo de Seguridad decidió la creación de dos Tribunales penales internacionales: el relativo a la persecución de personas responsables de graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia desde 1991 (TPIY) (S/RES/827 (1993); y el relativo a Ruanda (TPIR) (S/RES/955 (1994)). Cada uno de ellos fue dotado de su propio Estatuto donde se definían los crímenes internacionales que puede juzgar; el TPIY, graves violaciones de las Convenciones Ginebra de 1949, violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, genocidio y crímenes contra la Humanidad; el TPIR, genocidio, crímenes contra la Humanidad y violaciones del artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y del Protocolo Adicional II. Finalmente, preparado el correspondiente proyecto por la C. D. I., la A. G. convocó la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios para el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional (Res. 52/160 de 15 de diciembre de 1997) que aprobó el Estatuto de éste en Roma el 17 de julio de 1998 (en vigor desde el 1 de julio de 2002). En el Estatuto de Roma confluyen, pues, los esfuerzos codificadores del Código antes citado y de un Tribunal Penal Internacional permanente: los siguientes crímenes son de su competencia: *agresión, genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad*. Por otra parte, sobre la base de la Res. 1315 (2000) del Consejo de Seguridad, de 14 de agosto de 2000, Naciones Unidas llegó a un acuerdo con Sierra Leona para crear un Tribunal Especial, dotándole de un estatuto que le atribuye competencias para el enjuiciamiento de las personas "a las que se les impute una mayor responsabilidad por las violaciones graves del Derecho internacional humanitario y del Derecho interno de Sierra Leona, cometidos en el territorio de ese país desde el 30 de noviembre de 1996", incluyendo los líderes que, cometiendo tales crímenes, hubieran puesto en peligro la aplicación del correspondiente proceso de paz. Finalmente, por medio de su resolución 57/228 B de 13 de mayo de 2003, la Asamblea General aprobó un Proyecto de acuerdo entre Naciones Unidas y Camboya para regular la cooperación entre ambos, con vistas a procesar "a los más altos dirigentes de la Kampuchea Democrática y a aquellos que tengan la mayor responsabilidad por los crímenes y graves transgresiones del Derecho penal de Camboya, el Derecho internacional humanitario y las normas consuetudinarias en la materia, así como de los instrumentos internacionales en que Camboya es parte, cometidos entre el 17 de abril de 1975 y el 6 de enero de 1979". En resumen, todos estos instrumentos (y en su caso la jurisprudencia de los tribunales) son y serán en su caso relevantes, en diferentes grados, en la formación de normas generales del Derecho Internacional penal, obligatorias para todos los Estados que, además, en cada supuesto, estarán vinculados por los tratados que hayan aceptado.
7. Cf. los artículos 5.2, 121 y 123 del Estatuto.
8. Cf. los artículos siguientes de las Convenciones Ginebra: 50 de la Convención I, 51 de la Convención II, 130 de la Convención III y 147 de la Convención IV. En su decisión en apelación en el *Asunto Tadic*, la Sala de Apelaciones del TPIY propuso una definición particularmente cuidadosa de crímenes de guerra. Según ella un crimen de esa naturaleza consiste en: (1) "una violación grave de una norma internacional es decir que "debe constituir una violación de una norma que protege importantes valores, y la violación debe implicar graves consecuencias para la víctima; (2) la regla violada debe o bien pertenecer al corpus de derecho consuetudinario o ser parte de un tratado aplicable; (3) "la violación debe entrañar, según el derecho consuetudinario o convencional, la responsabilidad criminal individual de la persona que viola

- la regla" (sentencia de 2 de octubre de 1995, pág. 95; texto en: [www.un.org/icty/cases/jugemindex-e-htm](http://www.un.org/icty/cases/jugemindex-e-htm). Ver: Cassese, A. *International Law*. Oxford, Nueva York, 2001, p. 246.
9. El concepto de *crímenes de guerra* y las conductas enumeradas por el Estatuto de Roma como tales, parten de la disposición (un tanto oscuramente limitativa) del artículo 8.1 según el cual "...La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes".
  10. *Ibidem*, p. 134. Ver: C. Gilbert, *op. cit.*, p. 438.
  11. Convención (I), art. 49; Convención (II), art. 50; Convención (III), art.129; Convención IV, art. 146.
  12. Pueden verse mis trabajos: "La Convención contra la tortura", en *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Gómez Isa, F (Dr.) y Pureza, J. M. Universidad de Deusto. Bilbao, 2003, pp. 243 y ss.; y "La prohibición internacional de la tortura", en *Ars pacis. Estudios en homenaje al Profesor Julio González Campos* (M. P. Andrés, L. I. Sánchez Rodríguez y C. Fernández Rozas, ed.) Madrid, 2004 (en prensa).
  13. Aunque no puedo entrar aquí en este tema, es evidente que sobre la base del principio de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (Cf. el párrafo nº 5 de la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre derechos humanos celebrada en Viena en 1993), por lo menos las graves violaciones de los derechos económicos y sociales que protegen *necesidades básicas*, deberían incorporarse a la lista del estándar mínimo: el derecho una alimentación adecuada, a una vivienda adecuada, a una atención sanitaria suficiente y a la educación. En algún caso (alimentación, atención sanitaria) es evidente su relación con el estándar mínimo vigente (vida, tortura, servidumbre).
  14. Artículo 33.2: "Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la seguridad de tal país".
  15. Ver, por ejemplo: Goodwin-Gill, G., *op. cit.*, p. 167 s. Lauterpacht, Sir E. y Bethlehem, D. "The scope and content of the principle of *non-refoulement*". En *Refugee Protection in International Law*, *op. cit.*, p. 87.
  16. Amnistía Internacional de Cataluña, Médicos sin Fronteras, ACAT (Acción de los Cristianos por la Abolición de la Tortura) y ACSAR (Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados).

## ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

LEY DE ASILO: Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

REGLAMENTO DE ASILO: Real Decreto 203/1995 de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la Ley de Asilo.

LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, modificada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Justicia y Asuntos Exteriores y un representante del ACNUR con voz pero sin voto. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.

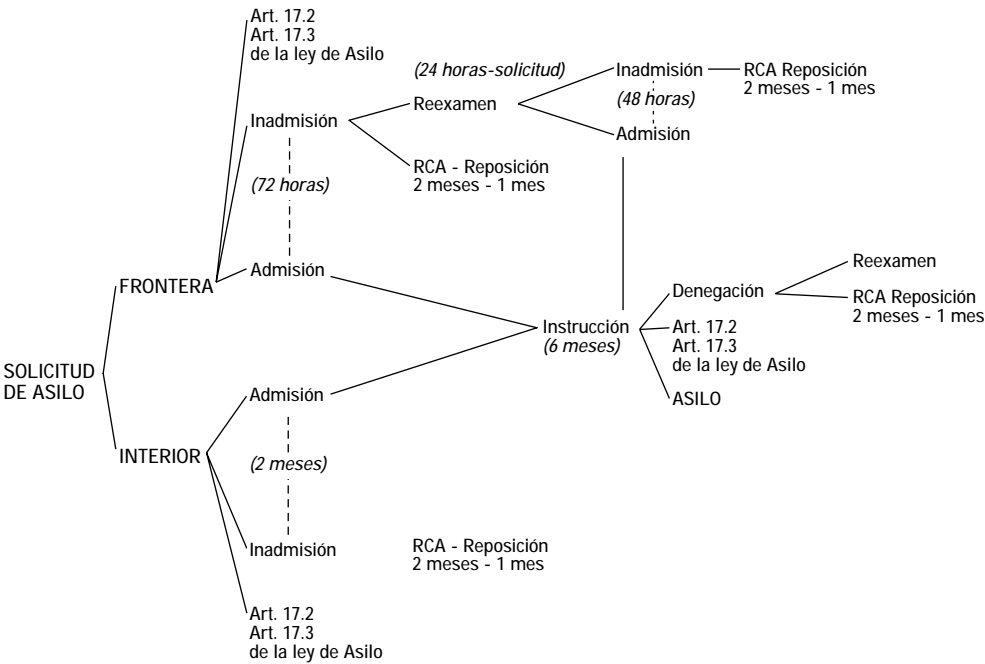
OAR: Oficina de Asilo y Refugio. Adscrita al Ministerio del Interior, es el organismo encargado de la tramitación de las solicitudes de asilo en España.

IMSERSO: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del IMSERSO.

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

# ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



\* RCA: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.  
 \* REPOSICIÓN: RECURSO DE REPOSICIÓN.



## ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS

180. La palabra empeñada. Los Objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza  
Plataforma 2015 y más
179. Emigración, pobreza y desarrollo  
José Antonio Alonso (ed.)
178. La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo  
Rashid Khalidi
177. Gente que no quiere viajar a Marte. Ensayos sobre ecología, ética y autolimitación  
Jorge Riechmann
176. De la Primavera de Praga al marxismo ecologista. Entrevistas con Manuel Sacristán Luzón  
Edición de Francisco Fernández Buey y Salvador López Arnal
175. ¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales  
Ramón Adell Argilés y Miguel Martínez López (coords.)

174. Hindú. Nacionalismo religioso y política en la India contemporánea  
Eva Borreguero
173. La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las Relaciones Internacionales  
E. H. Carr
172. Cambiar el mundo  
Daniel Bensaïd
171. La República Islámica de Irán. Dinámicas sociopolíticas y relevo de las élites  
María Jesús Merinero Martín
170. La participación de los trabajadores en la democracia industrial  
Arturo Lahera Sánchez
169. ¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt  
Javier Franzé
168. Europa: entre la integración monetaria y la crisis económica mundial  
Francisco Rodríguez Ortiz
167. Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina  
Christian Freres y Karina Pacheco (eds.)
166. Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad  
Mark Duffield
165. Porto Alegre se mueve. Veinte opiniones sobre el futuro del Foro Social Mundial  
J.M. Antentas, J. Egireun y M. Romero (coords.)
164. Globalización, resistencia y negociación en América Latina  
Günther Dietz y Beatriz Pérez Galán (eds.)
163. El divino Bolívar. Ensayo sobre una religión republicana  
Eliás Pino Iturrieta



162. Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI  
Oswaldo de Rivero
161. Educación ambiental para el desarrollo sostenible  
Fernando Kramer
160. El despertar de la nueva China. Implicaciones del ingreso  
de China en la Organización Mundial del Comercio  
Jacinto Soler Matutes
159. El movimiento antiglobalización en su laberinto.  
Agustín Morán (coord.)
158. Cultura, desigualdad y reflexividad. La sociología de Pierre Bourdieu  
Javier Noya (ed.)
157. La presencia militar en las ciudades. Orígenes y desarrollo  
del espacio urbano militar en España  
Rafael Mas Hernández
156. Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales  
Francisco Javier Peñas
155. Industria como naturaleza. Hacia la producción limpia  
Blount, Luis Clarimón, Ana Cortés, Jorge Riechmann y Dolores Romano (eds.)
154. Bosnia en paz. Lecciones, retos y oportunidades  
de una posguerra contemporánea  
Raúl Romeva Rueda
153. España y la cuestión palestina  
Ignacio Álvarez-Ossorio e Isaías Barreñada (coords.)
152. Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes  
José Antonio Alonso, Marta Arias Robles, E.V.K. FitzGerald, Paul Hoebink,  
Andrew Mold, Manuel Montobbio, Paul Mosley, Sheila Page, Kunibert Raffer  
y Olav Stokke

151. La puerta afortunada. Canarias en las relaciones hispano-africanas de los siglos XVII y XVIII

Germán Santana Pérez y Juan Manuel Santana Pérez

150. La globalización y sus crisis. Interpretaciones desde la economía crítica

I. Chesnais, G. Doménil, D. Lévy e I. Wallerstein

149. Conflicto en el centro escolar. El modelo de 'alumno ayudante' como estrategia de intervención educativa

Isabel Fernández, Emiliana Villaoslada y Silvina Funes

148. Elementos de análisis económico marxista

Los engranajes del capitalismo

A. Martin, M. Dupont, M. Husson, C. Samary y H. Wilno.

147. La formación del espacio público.

Una mirada etnológica sobre el Casc Antic de Barcelona

Nadja Monnet

146. Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación

Fred Halliday

145. La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico

Pablo Bustelo y José Ángel Sotillo (comps.)

144. Desarrollo y cooperación en zonas rurales de América

Latina y África. Para adentrarse en el bosque

Gonzalo Ramírez de Haro, Antonio Rodríguez-Carmona, Alfredo Macías y Pilar Ballarín (coords.)

143. Manual práctico de educación ambiental.

Técnicas de simulación, juegos y otros métodos educativos

Fernando Kramer

142. El trabajo de las mujeres.  
Karen Messing
141. Hugo Chávez, tal cual  
Teodoro Petkoff
140. La unificación de Corea.  
El epílogo de la "guerra fría"  
Santiago Castillo
139. Revolución y desilusión. La Venezuela de Hugo Chávez  
Carlos Blanco
138. Radicalizar la democracia.  
Porto Alegre: un modelo de municipio participativo  
Sara Barceló Cordón y Zainer Pimentel C. Costa
137. El desarrollo: historia de una creencia occidental  
Gilbert Rist
136. Israel-Palestina: la alternativa de la convivencia binacional  
Michel Warschawski
135. Vivir de las rentas. El negocio del inquilinato en el Madrid  
de la Restauración  
Isabel R. Chumillas
134. El movimiento talibán en Afganistán.  
Cosecha de tempestades  
Michael Griffin
133. Irán. Hacia un desorden prometedor  
María Jesús Merinero
132. Guerra en Kosova. Un estudio sobre la ingeniería del odio  
Carlos Taibo

131. Historias del Sahara. El peor y el mejor de los mundos  
Alejandro García
130. La mirada cruzada en la Península Ibérica. Perspectivas desde  
la Antropología Social en España y Portugal  
María Cátedra (ed.)
129. Bulgaria. Cambio social y transición a la democracia  
Manuel Roblizo Colmenero
128. Guerra sin armas. La noviolencia en la defensa nacional  
Anders Boserup y Andrew Mack
127. Paz y tierra. Modelos de desarrollo agrario en Guatemala  
David M. Rivas y Úrsula Roldán
126. La Universidad a comienzos de siglo.  
Una respuesta entre el pragmatismo y la utopía  
José Manuel García Vázquez (ed.)
125. Pupitres desiguales. Integrar o excluir,  
dilema del actual sistema educativo  
Carmen Batres Rodríguez y Francisco de Paz Tante
124. Un paréntesis en el silencio  
Gani Jakupi. (ed.)
123. El gran experimento. Ensayos sobre la sociedad global  
Antonio Campillo
122. El Ejido. Discriminación, exclusión social y racismo  
Ubaldo Martínez Veiga
121. El miedo a la paz. De la guerra de los Seis Días  
a la Segunda Intifada  
Ignacio Álvarez-Ossorio
120. Imaginación democrática y globalización  
José M. Roca (ed.)

119. Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica  
Luis Nieto Pereira (coord.)
118. Energías renovables, sustentabilidad y creación de empleo.  
Una economía impulsada por el sol  
Emilio Menéndez Pérez
117. China. La construcción de un estado moderno  
Yolanda Fernández Lommen
116. La vara quebrada de la justicia. Un estudio histórico de la delincuencia  
madrileña entre los siglos XVI y XVIII  
Ángel Alloza
115. Opciones alternativas. Reflexiones desde la izquierda ante el nuevo siglo  
Jaime Pastor (coord.)
114. El voto de las armas. Golpes de Estado en el sistema internacional  
a lo largo del siglo XX  
Jesús de Andrés
113. La constitución social de la subjetividad  
Eduardo Crespo y Carlos Soldevilla (eds.)
112. Perfil de la Sociología española  
Salustiano del Campo (coord.)
111. Estado débil y ladrones poderosos en la España del siglo XVIII.  
Historia de un peculado en el reinado de Felipe V  
Santos Madrazo
110. La desintegración de Yugoslavia  
Carlos Taibo
109. África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera  
Francisco Javier Peñas (ed.)

108. Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad  
Gabriela Malgesini y Carlos Giménez
107. Emergencia del islamismo en el Magreb.  
Las raíces sociopolíticas de los movimientos islamistas  
Joan Lacomba
106. La gestación de Hugo Chávez. 40 años de luces y sombras  
en la historia venezolana  
Manuel Caballero
105. Historia de la OTAN. De la guerra fría  
al intervencionismo humanitario  
Fernando Hernández Holgado
104. El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz  
John Paul Lederach
103. Empleo y nueva relación salarial en la Unión Monetaria  
Francisco Rodríguez
102. Aprendiendo a resolver conflictos en la infancia.  
Manual de educación para la paz y la no violencia  
Stephanie Judson
101. Un mundo vulnerable. Ensayos sobre ecología, ética y tecnociencia  
Jorge Riechmann
100. Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas,  
subdesarrollo e izquierdas  
Ugo Pipitone
99. La guerra que aprendieron los españoles. República y guerra civil  
en los textos de bachillerato (1938-1983)  
José Antonio Álvarez Osés, Ignacio Cal Freire, Juan Haro Sabater y M<sup>a</sup> Carmen González Muñoz