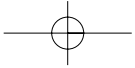


▲Entinema



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 LOS VALORES DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD, LIBERTAD E 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. SUS CARACTERÍSTICAS 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.

SUS OBJETIVOS FUNDAMENTALES SON LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS. CEAR ASUME TAMBIÉN LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DE QUIENES LLEGAN A NUESTRO PAÍS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SON APÁTRIDAS.

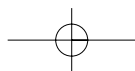
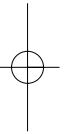
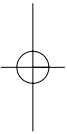
EL PRESIDENTE DE CEAR ES IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR Y SU SECRETARIA GENERAL, AMAYA VALCÁRCCEL. SU ASAMBLEA ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS PRINCIPALES CENTRALES SINDICALES (CC.OO., UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y LAS FUERZAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES (PSOE, PP, IU). ASIMISMO, FORMAN PARTE DE LA MISMA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS REFUGIADOS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR), D. JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ, DÑA. M^a JESÚS ARSUAGA, D. RAMÓN MUÑAGORRI, D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE Y D. ENRIQUE MIRET MAGDALENA.

CEAR 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, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA RED EUROPEA CONTRA EL RACISMO. ASIMISMO, PARTICIPA A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE LA FUNDACIÓN CEAR, CUYA PRESIDENCIA DE HONOR OSTENTA LA REINA DOÑA SOFÍA, 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 2007



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE (DIRECTOR)

MARIO AMORÓS, MARTHA ARROYO Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES)

SOFÍA ABAITUA, LIZETHE ÁLVAREZ, KIMI AOKI, RAPHAEL BAZ, ANDRÉ BEZERRIL, IKER BOCOS, NABILA BOUMEDIANE, REINALDO CABEZAS, CAROLA CALLEGARI, ALEJANDRO CAÑÓN, JOEL CARDOZO, RAQUEL CELIS, LUIS CERDÁN, MARÍA ÁNGELES CRUZ, LUISA DÍAZ, HANANE DOUSSI, JAUME DURÀ, VALENTÍN FEITO, RICARBET FERRER, IVÁN FORERO, ANITA GANCINO, ARSENIÓ GARCÍA, BLANCA GARCÍA, IDOIA GARCÍA, JOSUNE GARCÍA, AIDA GEVORGYAN, OLGA GONZÁLEZ, ESTELA GRACIA, KOUASSI HAMED, FERNANDO HERRERA, DIEGO LORENTE, ESTÍBALIZ MARTÍNEZ, MARÍA JESÚS MENA, FERNANDO MIGUÉLEZ, NOELIA MONTAGUD, CARLOS MORAL, ÓSCAR MORALES, JUAN MORENO, MARTA MORENO, NZIGIRE MUMBARI, LOURDES NAVARRO, ALIMA NGOUTME, MARÍA OVIEDO, EFRAÍN PARDO, TERESA PRADO, JAVIER RAMÍREZ, MARÍA ÁNGELES RODRÍGUEZ, DANNY ROMERO, JEILIS ROMERO, ORLANDO RUIZ, CARMEN SABALETE, DARIFA SABRI, BORJA SANTAMARÍA, OLGHER SANTODOMINGO, SOCORRO SARRIA, YOLANDA SERNA, DANIEL SIERRA, MAREL SIMÓN, ÁGATA SOL RUEDA, SINZIANA DAURA TOMOS, JESÚS VALDERRAMA, MARÍA VALLES Y ELENA VALVERDE.

CEAR AGRADECE LA COLABORACIÓN DE LUIZ BASSEGIO Y DE LA AGENCIA EFE.

LOS CUATRO ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR ESTÁN DISPONIBLES EN WWW.CEAR.ES

DISEÑO DE CUBIERTA: JOAQUÍN GALLEGO

© FOTOGRAFÍA DE LA CUBIERTA. ESTE CAYUCO CON 84 INMIGRANTES A BORDO LLEGÓ AL PUERTO DE LOS CRISTIANOS (TENERIFE) EL 30 DE DICIEMBRE DE 2006. AUTOR: MANUEL LÉRIDA (AGENCIA EFE).

COMO CEAR TIENE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE PROTEGER LA IDENTIDAD DE LOS SOLICITANTES DE ASILO, SE HAN TRAMADO LOS OJOS DE LAS PERSONAS QUE APARECEN EN ESTA FOTOGRAFÍA POR SI ALGUNA DE ELLAS HA SOLICITADO EL ESTATUTO DE REFUGIADO.

© COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), 2007
OFICINAS CENTRALES DE CEAR
AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º DCHA.
28020 MADRID
TELÉFONO: 91 598 05 35
FAX: 91 597 23 61
HTTP://WWW.CEAR.ES

© ENTIMEMA, 2007
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TELÉFONO: 91 532 05 04
FAX: 91 532 43 34

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA. INFORME 2007 DE CEAR

ISBN: 978-84-8198-706-5
DEPÓSITO LEGAL:

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 AMAYA VALCÁRCEL, SECRETARIA GENERAL DE CEAR 9

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS 17

- 1.1. La vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales 18
- 1.2. Seis décadas de exilio palestino 26
- 1.3. A FONDO: El año de los cayucos 35

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO 47

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones 48
- 2.2. Solicitar asilo desde el bosque de Nador 54
- 2.3. La odisea del *Francisco y Catalina* 57
- 2.4. A FONDO: Los Centros de Internamiento de Extranjeros 63

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 73

- 3.1. El sostenido crecimiento de las admisiones 74
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes nigerianos 78
- 3.3. A FONDO: Las mafias documentales y las solicitudes de asilo en Barajas 81

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA 93

- 4.1. El descenso de las concesiones del estatuto de refugiado 94
- 4.2. La apatridia, una realidad desconocida 96
- 4.3. A FONDO: La crisis del derecho de asilo en la UE en cifras (1995-2005) 99

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL 107

- 5.1. La importancia de la vivienda 108
- 5.2. La atención a las víctimas de la tortura 115
- 5.3. A FONDO: "Por el derecho a tener todos los derechos". La construcción de FERINE 120

6. LA INSERCIÓN LABORAL 129

- 6.1. Dificultades y alternativas 130
- 6.2. De la doble a la triple discriminación: las refugiadas en el mercado laboral 133
- 6.3. La preformación como herramienta para la inserción laboral 137
- 6.4. A FONDO: La discriminación en el empleo 140

7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS 147

- 7.1. Las graves vulneraciones de la legalidad 148
- 7.2. La importancia de la intervención socioeducativa 153
- 7.3. A FONDO: Las repatriaciones sin garantías 156

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN 165

- 8.1. Las alternativas para la regularización 166
- 8.2. El programa de ayudas financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados 169
- 8.3. A FONDO: Los expulsados se organizan en África 172

9. CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO 181

10. PROPUESTAS DE CEAR 187

- 1. La protección temporal ante las crisis humanitarias 187
- 2. El arraigo laboral y los refugiados sin protección 189
- 3. El derecho al voto de los refugiados y los inmigrantes 190

11. PARA SABER MÁS 193

1. Los derechos humanos tras el 11-S: la guerra global contra el terrorismo, los derechos fundamentales y las migraciones, por Enrique Santiago Romero 193
2. Hacia el III Foro Social Mundial de las Migraciones, por Luiz Bassegio 205
3. De refugiado a voluntario: la participación sociopolítica de los refugiados a través del voluntariado, por Estrella Pérez 213

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO 225

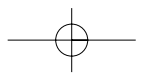
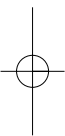
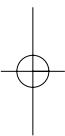
1. Los solicitantes de asilo 225
2. La inadmisión a trámite 238
3. La aplicación del Reglamento de Dublín 241
4. La concesión del estatuto de refugiado 245
5. Los apátridas 249
6. Los recursos y las sentencias 253
7. Los refugiados en la Unión Europea 257
8. Los refugiados palestinos 264

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS 267

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 269

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 271

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR 281



PRÓLOGO

REFUGIADOS, MARES Y MUROS

AMAYA VALCÁRCEL

Secretaria general de CEAR

Entre los diez grandes problemas internacionales, nueve son continuamente tratados, desde el cambio climático a la paz. Pero hay uno del que apenas se habla: los refugiados y desplazados. ¿Qué ocurre aquí?

Las historias que hablan de refugiados son a menudo difíciles de digerir, sacuden la sensibilidad, llevan a la impotencia. Las causas que producen los movimientos de población son a veces sumamente complejas; las condiciones en que viven los que padecen persecución son a menudo tan precarias que generan un doble impulso de querer ayudar y no saber cómo. Darfur en 2006, Kosovo y Timor Oriental en 1999, Ruanda en 1994, Somalia en 1992... Cada pocos años, nuevos desastres aparecen ante nuestros ojos, con imágenes de hombres, mujeres y niños angustiados que huyen de sus hogares por la violencia o por una catástrofe natural: seres humanos como nosotros apiñados en millones de tiendas de campaña. Para el observador lejano, la historia de los refugiados es una sucesión de crisis iguales unas a otras: tienden a producir compasión pero desbordan la capacidad de entendimiento.

Las migraciones, y dentro de éstas, los desplazamientos forzosos, son una de las expresiones de la globalización. Ahora bien, si todo está en marcha para acelerar la circulación de bienes y servicios, las parálisis y retrocesos caracterizan la libre circulación de personas. El artículo 13 de la Declaración Universal de los

Derechos Humanos, el derecho de toda persona a salir y entrar de su país, contrasta con la principal preocupación de muchos Estados: frenar no sólo las entradas sino las salidas de personas, en un mundo cada vez más móvil. Estas políticas de contención afectan profundamente a los refugiados y en general al derecho de asilo: tienen una consecuencia, la falta de protección internacional para muchas personas que la necesitan, a veces con máxima urgencia. Mientras que crece la solidaridad hacia las víctimas de las guerras o los desastres naturales en países lejanos, nuestra reacción en Europa es cada vez más hostil cuando vemos a esos refugiados en la cola del hospital o en el metro.

Las migraciones forzosas están en proceso de cambio y para CEAR suponen asumir verdaderos desafíos, desafíos que presentamos en este Informe, algunos reflejados en la portada: personas que tratan de llegar a nuestro país por distintas razones se unen en una travesía, en ocasiones extremadamente difícil.

En este cayuco, el lenguaje técnico o académico hablaría de *flujos mixtos* de inmigrantes y refugiados, mientras la respuesta política se preocuparía más de lo que supone el *efecto llamada* y no tanto en el efecto huida: la necesidad de abandonar contextos de miseria y opresión. Para la sociedad española, confundida entre el alarmismo que alimentan algunos medios y la desinformación sobre por qué salen de sus países quienes buscan refugio o una perspectiva de vida, constituye un asunto no ya de interés, sino una cuestión acuciante.

En CEAR escuchamos a quienes necesitan asilo, ofrecemos nuestro esfuerzo por defender sus derechos y trabajamos por su desarrollo integral, a la vez que recordamos las causas que generan estos desplazamientos. Ésa es nuestra función.

Uno de nuestros objetivos, expresado a lo largo de este Informe, es resolver progresivamente la crisis del derecho de asilo y la tendencia generalizada a fagocitarlo en el complejo debate migratorio. Dos son nuestros principales desafíos. Uno de carácter legal, referido a la definición misma de refugiado contemplada en la Convención de Ginebra de 1951 y en nuestra Ley de Asilo: ¿sigue respondiendo a la realidad actual después de 56 años? Parece claro que las tendencias geopolíticas, medioambientales o económicas dan lugar a otras formas de persecución no previstas en esta definición. Cada vez hay más hombres y mujeres necesitados de protección internacional cuyas causas de desarraigo pueden no aparecer explícitamente en los cinco motivos del artículo 1A de la Convención de 1951: eso podría llevarles a la desprotección. Una desprotección que puede encubrir graves injusticias.

Un segundo desafío para CEAR es de carácter político-policial. Cada vez existen menos lugares donde puede encontrarse un lugar seguro para los refugiados. La

progresiva tendencia a frenar los flujos migratorios en las fronteras de la UE a través de acuerdos con países terceros —la *externalización* de fronteras— genera ya grandes sufrimientos. Algunas situaciones con carácter extraterritorial se desarrollan en un marco legal no del todo definido ni regulado. Ahora más que nunca, los grandes problemas a los que se enfrentan aquellos que huyen de conflictos armados o persecuciones no se plantean dentro, sino fuera de las fronteras españolas, en ocasiones en países muy próximos, por las dificultades que tiene entrar en Europa. Son situaciones promovidas por políticas europeas y nacionales: consideramos que la UE y las autoridades españolas no pueden desentenderse de estos refugiados, atrapados en países donde sus derechos son frecuentemente violados.

La proyección internacional de CEAR, como otras organizaciones centradas en el ámbito de las migraciones, es cada vez más urgente.

NUEVOS ESCENARIOS. ¿NUEVAS RESPUESTAS?

Con el crecimiento demográfico (6.400 millones de habitantes en 2006 frente a 4.400 en 1980) aumenta también el número de hombres y mujeres que se embarcan en un proceso migratorio: en 2005 eran 191 millones de personas frente a los 99 millones en 1980, incluidos los refugiados. Lejos de disminuir, las migraciones internacionales van con toda probabilidad a aumentar. Las migraciones sur-sur, las más importantes durante mucho tiempo, han perdido su preeminencia a favor de las migraciones sur-norte. Actualmente el 60 por ciento de los inmigrantes internacionales residen en países del norte y la mitad son mujeres¹.

Sin embargo, el número de refugiados disminuye. El Informe 2006 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)² habla de 9,2 millones de refugiados en el mundo, la cifra más baja en los últimos 25 años. Más del 90 por ciento de estos refugiados viven en países empobrecidos y un 60 por ciento son refugiados de larga duración: palestinos, sudaneses, o 160.000 saharauis que desde 1975 sobreviven en los campos de refugiados de Tinduf, en el Sáhara argelino. En el capítulo 1 de este Informe recordaremos los 60 años del exilio palestino, un caso flagrante de refugio en distintos campos —libaneses, jordanos, sirios...— que han visto desfilar ya a tres generaciones.

ACNUR no vacila en denunciar el “egoísmo” de los países ricos, obsesionados por reforzar su seguridad después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, a costa de frenar la llegada de inmigrantes sospechosos y en detrimento del reconocimiento del derecho de asilo, un último derecho que puede garantizar la vida a muchas personas.

Siguiendo esta tendencia, cada vez son más los países que tradicionalmente han abierto sus puertas a los extranjeros y optan por cerrarlas. En 2006, Kenia, país de acogida para miles de sudaneses, etíopes y otros africanos, cerró sus puertas a los somalíes, en su mayoría mujeres y niños, que huían de los bombardeos.

Al descenso en las cifras de refugiados se une el fuerte aumento de los desplazados internos: en 2006 eran 25 millones las personas desplazadas por causa de los conflictos que no pudieron cruzar las fronteras. Estos desplazados internos son también nuevos refugiados. Un caso paradigmático es, por supuesto, Irak. A menudo son menos visibles los conflictos más crónicos (los medios de comunicación y las organizaciones humanitarias tienen menos acceso a ellos por razones de seguridad) y, por tanto, menos interesantes para la opinión pública. Pero eso no evita que se vivan situaciones de creciente inseguridad: la asistencia y la protección se hacen más difíciles. No existe ningún organismo internacional que tenga el mandato de protegerles, como ACNUR a los refugiados. Ante este vacío de mandato, la ONU pretende asignar a sus organismos responsabilidades por sectores especializados.

Las víctimas de los desastres naturales y del cambio climático son también más numerosas cada vez.

La Asamblea General de Naciones Unidas consagró 2006 como el "año de los desiertos y la desertificación". Más de mil millones de personas viven bajo la doble limitación de la sequía creciente y de la inestabilidad de los precios agrícolas. Como consecuencia, se produce un agravamiento de las situaciones de pobreza y un empeoramiento del medio ambiente. África y Asia son los continentes más afectados: el norte del Sáhara, el Sahel y el Cuerno de África, así como grandes zonas de África del Este y de África Austral; también India, Pakistán, una parte de China, Asia Central y Oriente Medio. Ciertas regiones de Brasil, México, Argentina y Chile han sido también afectadas. Si todo continúa así, dentro de 25 años más de 2.000 millones de africanos, asiáticos y latinoamericanos se verán empujados a dejar sus tierras de origen³. ¿Bajo qué marco legal internacional se protegerá a estos refugiados ambientales?

Durante 2006 algunos conflictos parecieron encontrarse en una nueva era de "paz armada": muchas personas pudieron regresar a sus hogares. La firma de los acuerdos de paz en Casamance (Senegal) o Burundi, la consolidación de los procesos de paz en Sierra Leona, Liberia o Angola mejoraron la situación. Las repatriaciones son procesos difíciles; las tierras de los repatriados están frecuentemente minadas u ocupadas por otros; la integración y el desarrollo se obstaculizan. Son países que necesitan la ayuda internacional más que otros. Deben organizar sus instituciones y sus infraestructuras. Y ayudar a las mentes y cuerpos heridos de quienes han logrado sobrevivir.

FRONTERAS Y DERECHOS HUMANOS

Las fronteras europeas son cada vez más férreas, algunas visibles como los muros de seis metros con doble alambrada en Ceuta y Melilla, otras menos visibles en el océano Atlántico. Miles de personas que tratan de llegar a Europa por el este, huyendo de conflictos y tensiones en Oriente Medio y Asia acaban en países como Ucrania o Moldavia, mientras que muchos subsaharianos que escapan de guerras o violaciones graves de derechos humanos quedan atrapados en el norte de África. En estos países fronterizos de la UE, los derechos de los refugiados están lejos de ser garantizados, a pesar de que algunos países sean firmantes de la Convención de Ginebra de 1951.

Mostrando su documento de refugiado expedido por ACNUR, un marfileño que huyó del conflicto en su país y ahora vive en una barriada de Rabat, pregunta: "Este papel no me protege de las expulsiones, ni me permite ir al hospital, ni mandar a mis hijos al colegio, ¿para qué me sirve tener estatuto de refugiado?". Los refugiados en Marruecos son un ejemplo de las políticas de externalización. Trataron de llegar a nuestro país huyendo del conflicto en República Democrática del Congo o de Costa de Marfil. No pudieron cruzar la frontera de Ceuta o Melilla y tuvieron que quedarse allí, bajo mandato de ACNUR. Pero Marruecos les expulsa periódicamente a la frontera con Argelia en condiciones violentas: rompen sus documentos, les roban, violan a las mujeres⁴. El principio de no devolución (*non refoulement*), piedra angular del derecho de asilo, se viola en diversos países próximos a la UE.

Muchos refugiados, los más fuertes, deciden buscar otras vías, incluso arriesgar sus vidas tratando de encontrar un lugar seguro. Algunos, desde Marruecos, optaron por bajar a Senegal o Mauritania y embarcarse en un cayuco. CEAR tiene constancia de que entre los 1.167 cuerpos encontrados sin vida, ahogados en el Atlántico durante 2006⁵, hubo algunos refugiados que tenían su estatuto reconocido en Marruecos bajo mandato de ACNUR. Casi todos eran marfileños que huyeron del conflicto en su país. Otros que lograron llegar a Canarias no muestran su documento de refugiado en Marruecos porque temen ser devueltos allí. A la pregunta de si se podrían evitar estas devoluciones no se ha obtenido respuesta. Políticamente sería delicado considerar que Marruecos no es un país de asilo seguro. El caso de Marruecos se repite en Argelia, Túnez, Libia o Ucrania⁶.

Si se blindan las fronteras, ¿cómo llegarán las personas que necesitan protección internacional porque huyen de persecuciones o guerras y carecen de pasaporte porque su gobierno es su agresor, o está desestructurado, o les piden dinero a cambio? El acceso al derecho de asilo se ve amenazado, como se explica en el capítulo 2 de este Informe.

Al frenar las llegadas y dificultar las salidas se generan rutas alternativas peligrosas, como ha ocurrido en Canarias a lo largo de 2006. La consecuencia previsible será el enriquecimiento de las mafias cuanto mayor sea el riesgo de la ruta y crezca el número de víctimas mortales en el intento de encontrar un lugar seguro donde vivir.

LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO

La crisis se manifiesta también en el descenso de las solicitudes de asilo: constatada desde 2004 en casi toda Europa, se ha acelerado en 2006 según los datos de ACNUR. Este descenso es más visible en países como Bélgica (-27 por ciento), Alemania (27 por ciento) y Austria (41 por ciento). Hay excepciones como Holanda (+17 por ciento) y Suecia (+39 por ciento).

Por otro lado, y como se podrá leer en el capítulo 4 de este Informe, continuaron descendiendo las cifras de concesiones del estatuto de refugiado, motivadas por una cada vez más restrictiva interpretación de la definición de refugiado. Algunos países, como Holanda o Suiza, hicieron aún más rígidas sus leyes de asilo.

Hablamos de crisis del derecho de asilo porque entendemos que las causas que producen refugiados no han cambiado: en 2006 hubo conflictos que provocaron numerosos desplazamientos forzados; las violaciones de derechos humanos se mantienen y los regímenes sin credibilidad democrática persisten, en buena medida, gracias al apoyo político de algunos países ricos y al respaldo económico (petróleo, minerales) de distintas empresas multinacionales.

Mientras los férreos controles fronterizos obstaculizan la llegada de inmigrantes y refugiados y la respuesta política se concentra en protegerse del efecto llamada, otros casos ofrecen ejemplos esperanzadores. La fotografía de los veraneantes arrojando con una toalla a un muchacho subsahariano recién llegado a una playa de Gran Canaria en el verano de 2006 habla por sí sola, al igual que el testimonio de humanidad ofrecido por los marineros del *Francisco y Catalina*.

“Nosotros no somos héroes, somos pescadores”, explicaban los tripulantes de este pesquero en julio de 2006, cuando, después de liberar a 51 emigrantes de una muerte segura en aguas del Mediterráneo, se convirtieron en protagonistas involuntarios de la atención popular y recibían el reconocimiento de diversas instituciones. Tras una semana de negociaciones diplomáticas entre los gobiernos de Malta, Libia, Italia y España, con la mediación de la Unión Europea, se alcanzó por fin un acuerdo y los naufragos fueron desembarcados y distribuidos entre distintos países. A España llegaron 19 personas de este grupo y CEAR prestó asistencia

jurídica a seis ciudadanos eritreos, de los que dos lograron en febrero de 2007 el estatuto de refugiado y otros tres una protección complementaria, como examinamos en el capítulo 2 de este Informe.

El caso del *Francisco y Catalina*, como a principios de 2007 lo ha sido el *Marine I*, es una radiografía más de la crisis del derecho de asilo. Tras una dura y larga ruta, 51 seres humanos se hacinaban en la bodega de un pesquero español durante días, mientras los gobiernos de Trípoli y La Valetta negociaban el reparto de los rescatados en detrimento de sus obligaciones legales. Las necesidades de protección efectiva de los refugiados se diluían en medio de los discursos de los líderes políticos y las noticias de los medios de comunicación que valoraban aquel conflicto como otro episodio más de la "lucha contra la inmigración ilegal".

La respuesta ejemplar de los tripulantes del *Francisco y Catalina* nos devuelve la esperanza: quienes huyen de la guerra, del hambre o la persecución vuelven a tener ante ellos un gesto de solidaridad. Ese gesto que durante largos años enorgullecó a las democracias europeas.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

La creatividad y el tesón necesarios para encontrar respuestas a estas situaciones no nacen de la facilidad ni de la comodidad: al margen de lo que supone en pérdida de credibilidad humanitaria, las migraciones no nos permiten blindar nuestras fronteras ni desentendernos de lo que ocurre detrás de ellas. Hacen falta respuestas basadas en la inteligencia, el realismo y la generosidad que hay en cada individuo, en cada ser humano. Respuestas sobre todo prácticas. Respuestas rápidas. Creíbles y no ficticias. Ésta es también una función básica de CEAR.

El derecho de los refugiados, amenazado en su supervivencia, ha de ser más visible y ésa es la razón de este Informe. También la dimensión global de las migraciones, con toda la complejidad que entraña, pide una mayor atención. En Nairobi, donde se celebró el VII Foro Social Mundial, debatimos las tendencias en cuestiones migratorias y tratamos de aunar posiciones y propuestas. Junto con otras organizaciones, en CEAR nos ofrecemos para coordinar la organización del III Foro Social Mundial de las Migraciones, que tendrá lugar en Rivas Vaciamadrid en junio de 2008.

Nuestro compromiso con los refugiados se traduce en propuestas concretas para mejorar la política de asilo española. En el capítulo 12 desarrollamos tres de las más relevantes: la concesión de una protección temporal en el caso de crisis humanitarias; la autorización de la residencia por arraigo laboral a aquellas personas que no

INFORME 2007 DE CEAR

hayan obtenido el estatuto de refugiado y la puesta en marcha de mecanismos para el reconocimiento del derecho del voto a los refugiados y los inmigrantes.

La historia de CEAR trata de las vidas y esperanzas de personas concretas que conocemos personalmente. Este conocimiento personal transforma constantemente nuestra visión del mundo. CEAR abre una puerta a las vidas de personas que luchan por defender sus derechos, proteger a sus familias y ofrecer a sus hijos un futuro. Este Informe explica también el modo en que CEAR acompaña a los refugiados cada año, ofrece perspectivas sobre lo ocurrido durante 2006 y aboga por varias propuestas útiles de acción en 2007 y 2008.

NOTAS

1. *El estado del mundo 2007*. Akal. Madrid, 2007.
2. ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Icaria. Barcelona, 2006.
3. ONU: *Evaluación de los ecosistemas para el milenio*. 2005.
4. Dictamen jurídico elaborado por CEAR Sur y demanda presentada al Comité contra la Tortura en 2007.
5. APDHA: *Derechos Humanos en la Frontera Sur, 2006*. Esta cifra indica las muertes que se han podido documentar. No obstante, el informe indica que posiblemente 7.000 personas perdieron la vida tratando de llegar a Canarias.
6. Human Rights Watch: *UE: La subcontratación de los controles migratorios pone en peligro los derechos humanos*. Octubre de 2006.

CAPÍTULO 1

EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

Este primer capítulo analiza tres temas muy diferentes que proporcionan una visión de algunas de las causas del éxodo de los refugiados que no se habían examinado todavía en el Informe anual de CEAR. En primer lugar, la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales remite al debate sobre la necesaria ampliación y actualización de los supuestos de persecución que merecen la protección del estatuto de refugiado. En España ya ha habido personas que han invocado la conculcación de estos derechos humanos como fundamento de sus solicitudes de asilo, pero hasta ahora han sido inadmitidas a trámite.

A continuación, el Informe de CEAR se detiene en la explicación de las seis décadas de exilio palestino. En 1948, con la primera guerra árabe-israelí, empezó la tragedia de un pueblo que hoy tiene más de cuatro millones de refugiados, cuyo derecho al retorno reconocen varias resoluciones de Naciones Unidas, principalmente la 194. Las condiciones de vida en los campos de refugiados palestinos en Líbano, Siria, Jordania, Gaza o Cisjordania son muy precarias e incluso una gran parte de ellos han sido bombardeados y destruidos en los últimos años de manera impune por el ejército israelí.

Por último, durante 2006 se produjo, con un gran impacto en los medios de comunicación y en la sociedad, un aumento notable de la llegada de inmigrantes a Canarias a bordo de un nuevo tipo de embarcación denominada cayuco, producto

del agudo proceso de pauperización de la mayor parte de la población africana. El tercer epígrafe analiza en profundidad cuál fue la respuesta de España y la Unión Europea a este fenómeno y las dificultades de estas personas para acceder al procedimiento de asilo.

1.1. LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de aquel año, enumera la relación de derechos humanos fundamentales que deben ser objeto de protección por la comunidad internacional y tienen consideración de *ius cogens*, derecho internacional imperativo de obligado cumplimiento, así como un efecto jurídico *erga omnes*, es decir, frente a todos.

Establece cinco categorías diferentes de derechos humanos fundamentales con el mismo grado teórico de protección y de preponderancia: políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Son, por tanto, derechos de configuración legal en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y deben ser respetados e introducidos en su legislación interna por todos los países del sistema de las Naciones Unidas.

Los derechos económicos y sociales aparecen definidos en la Declaración Universal en los artículos 22 (derecho a la Seguridad Social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales), 23 (derecho al trabajo y a una remuneración justa), 24 (derecho al descanso, al ocio y a las vacaciones laborales), 25 (derecho a un nivel de vida adecuado y a disfrutar de un "estado de bienestar social"), 26 (derecho a la educación), 27 (derecho a la participación cultural y a gozar del arte y del progreso científico) y 28 (derecho a disfrutar de un orden social internacional en el que se hagan efectivos los derechos proclamados en la Declaración).

Sin embargo, en la práctica el grado de protección de los derechos económicos, sociales y culturales es sustancialmente inferior al de los civiles y políticos por dos motivos esencialmente. En primer lugar, en el sistema del Derecho Internacional convencional sólo la conculcación de los civiles o políticos puede llevar aparejados mecanismos coercitivos o de reacción represiva penal, como pueda ser el caso de la comisión de delitos internacionales recogidos en el estatuto de la Corte Penal Internacional.

Estos delitos internacionales hacen referencia básicamente a vulneraciones de derechos civiles y políticos: crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra,

crímenes de agresión, genocidio... Igualmente la violación de determinados derechos civiles y políticos puede dar lugar a la aplicación de otras convenciones internacionales que, a pesar de carecer de mecanismos coercitivos propios, pueden ser cumplidas por los Estados nacionales mediante la aplicación de los principios de jurisdicción universal en materia penal vigentes en el derecho interno de algunos países democráticos: son fundamentalmente vulneraciones de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948) y de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984).

El segundo motivo que causa desprotección frente a las vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales es la ausencia de mecanismos legales de exigencia de sus contenidos tanto en el Derecho Internacional (más allá de las declaraciones de determinados grupos de trabajo de Naciones Unidas, sin ningún mecanismo coercitivo aparejado), como en las constituciones políticas de los denominados Estados de derecho. La práctica habitual en estos sistemas políticos (las "democracias occidentales") es la configuración constitucional de estos derechos como meramente "subjetivos" o como normas programáticas¹.

Por ello, no existen mecanismos legales de exigencia de los anteriores ante los tribunales nacionales o internacionales, derechos a los que habitualmente les están vetados los instrumentos de protección constitucional preferente y sumaria, vía "recurso de amparo", o elementos similares en los distintos ordenamientos nacionales. En cambio, el cumplimiento y respeto por el Estado o los particulares de los derechos civiles y políticos sí es exigible por quien se ha visto privado de ellos habitualmente ante los tribunales de justicia y cuya vulneración deja expedita en muchos casos la vía para accionar de forma urgente a través de recursos de amparo o mecanismos procesales sumarios similares.

El Informe 2006 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano volvió a exponer, con cifras abrumadoras, las heridas de nuestro planeta: 840 millones de personas no tienen acceso a una alimentación nutritiva adecuada; cada hora más de 1.200 niños fallecen por causas evitables; 10 millones de niños mueren cada año antes de cumplir los 5 años; más de 1.000 millones de personas se ven forzadas a sobrevivir con menos de un dólar al día y unos 2.500 millones de personas con menos de dos dólares diarios. El gran escepticismo respecto a los derechos económicos, sociales y culturales obedece a la sensación de impotencia o resignación frente a estas estremecedoras estadísticas de la miseria y la injusticia, en un sistema económico mundial que propicia, además, que los 500 individuos más enriquecidos tengan unos ingresos similares a los de los 416 millones de personas más pobres.

A partir de esta realidad y de la definición de refugiado contenida en la Convención de Ginebra², cabe preguntarse, en primer lugar, si la violación de los derechos económicos, sociales y culturales puede ser interpretada como un supuesto de persecución que merece el reconocimiento de la condición de refugiado y, en segundo lugar, en qué medida puede darse una respuesta jurídica creativa a estos nuevos casos que merecerían la protección internacional.

La definición contenida en la Convención de Ginebra, establecida en el contexto histórico de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial desde una visión eurocéntrica, ha sido actualizada por la jurisprudencia y la doctrina, principalmente en el mundo anglosajón, para adaptarla a los cambios políticos, sociales y económicos y, sobre todo, a las nuevas formas de persecución. Sin lugar a dudas, es en los elementos de la "persecución" y del "nexo causal" donde se han concentrado mayores esfuerzos.

En cuanto al elemento de la persecución, no existe una definición aceptada de modo universal. De manera esquemática, podemos afirmar que en el sentido que le otorga la Convención de Ginebra engloba cualquier "daño grave" cuando existe una quiebra en la protección brindada por el Estado de origen.

En la jurisprudencia y en la normativa internacional de derechos humanos existen precedentes que contribuyen a iluminar este debate. Así, por ejemplo, en 1993, en el caso *Ward contra Canadá* (quizá el más relevante resuelto jamás, con una sentencia de argumentación brillante), la Corte Suprema de este país reconoció: "Subyace en la Convención (de Ginebra) el mandato a la comunidad internacional de garantizar los derechos humanos básicos sin discriminación [...] A la 'persecución', por ejemplo, no definida por el texto de la Convención, se le ha atribuido el significado de violación sistemática y sostenida de derechos humanos básicos demostrativos de una quiebra en la protección del Estado".

Para la definición de "daño grave" podemos citar el artículo 9 de la directiva europea sobre normas mínimas de definición y contenido del estatuto, que establece que los actos de persecución "deberán ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales". En consecuencia, toda violación de los derechos humanos que reúna dichas características debe ser considerada "persecución".

Es necesario, por tanto, remitirse a los tratados internacionales en la materia, tanto universales (en particular, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) como regionales (por ejemplo, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950), para determinar si existe este requisito.

Sin embargo, aún persisten los debates sobre si las personas afectadas por una grave violación de sus derechos económicos, sociales y culturales merecen la protección de la Convención de Ginebra. El propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el párrafo 63 de su *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, afirma: "La distinción entre emigrante por motivos económicos y refugiado es a veces tan imprecisa como la distinción entre medidas económicas y políticas adoptadas en el país de origen. Detrás de las medidas económicas que afectan a los medios de vida de una persona pueden ocultarse intenciones y propósitos de orden racial, religioso o político dirigidos contra un grupo determinado. En los casos en que las medidas económicas destruyen los medios económicos de determinado sector de la población [...], las víctimas pueden, de acuerdo con las circunstancias, convertirse en refugiados al abandonar el país".

A esto cabe añadir que la universalidad, la inalienabilidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos imponen que deban ser tratados de manera global, justa, igualitaria y equitativa, tal y como se pronunciaron la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 y otras posteriores.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha establecido de manera reiterada que es "obligación mínima (de los Estados) asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* está incumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto".

A lo largo de los más de treinta años de vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha desarrollado un marco para evaluar las posibles violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales a través de la aplicación de los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht. Así, un Estado comete una violación de estos derechos cuando no respeta o protege un derecho o tolera las violaciones de estos derechos por terceros; cuando implementa políticas o prácticas que discriminan a determinados grupos o individuos por motivos inadmisibles; cuando incumple una obligación básica; cuando no adopta medidas concretas para la plena efectividad de un derecho; y cuando no establece prioridades adecuadas en el ejercicio de los grados mínimos de cada derecho, especialmente de cara a las personas marginadas, excluidas o vulnerables.

Es importante tomar en consideración las dos recomendaciones que el relator especial de Naciones Unidas, El Hadji Guissé, expuso en su Informe Final sobre la

impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales) de 1997: en primer lugar, debería organizarse un encuentro periódico "de alto nivel" para estimular una discusión profunda sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; y, en segundo lugar, apuntó, "las ONG deberían ser alentadas a crear un organismo que controle el ejercicio y la protección de los derechos económicos y sociales del ser humano"³.

La jurisprudencia ha ido adaptando la definición de refugiado a la actual situación de crisis mundial en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el 13 de abril de 2000 la Alta Corte Australiana subrayó, en el caso *Chen Shi Hai contra el Ministerio para la Inmigración y los Asuntos Multiculturales*: "De forma ordinaria, la denegación de acceso a alimentación, vivienda, tratamiento médico y, en el caso de los niños, la denegación de una oportunidad de obtener educación conlleva tan significativo desvío de los estándares del mundo civilizado como para constituir 'persecución'".

En términos similares se pronunció el 1 de abril de 1993 la Corte Federal canadiense en el caso *Cheung contra el Ministerio de Trabajo e Inmigración*, al señalar: "Si la menor de edad fuese devuelta a China, experimentaría en su propia persona tan severa y concertada discriminación, incluyendo privación de cuidados médicos, educación y oportunidades laborales e incluso alimentación, que constituiría persecución".

Asimismo, la jurisprudencia estadounidense reconoció el 11 de julio de 2003, en el caso *Abraham Baballah contra el Fiscal General*: "Daños puramente económicos pueden elevarse al nivel de persecución cuando existe una probabilidad de imposición deliberada de desventajas económicas sustanciales". Por tanto, la denegación absoluta de empleo o medios de vida, la sumisión exclusiva a trabajos peligrosos o inapropiados y obligatorios supondría persecución.

Ésta tiene lugar cuando se produce una ruptura de la protección que debería otorgarle su Estado: cuando dicha persecución se produce directamente por agentes estatales, es promovida o tolerada por el propio Estado o cuando éste es incapaz de reaccionar. En este contexto, cobra especial importancia la imputable a terceros agentes no estatales que, con la connivencia o la tolerancia de los Estados, cometen violaciones de los derechos humanos, en este caso de los derechos económicos, sociales y culturales, que pueden dar lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

En muchos países del Sur es muy relevante la persecución que puede imputarse a las transnacionales. Por ejemplo, las violaciones cometidas por las grandes empresas energéticas (petroleras, gasísticas, eléctricas...) a lo largo y ancho del

planeta han sido denunciadas por las poblaciones que han sufrido desplazamiento forzoso, privación de sus medios tradicionales de vida y cultura y del derecho a la alimentación, sometimiento a trabajo obligatorio, destrucción del medio ambiente y conculcación de otros muchos derechos económicos y sociales.

Hoy las trescientas empresas más importantes controlan alrededor del 25 por ciento de la producción mundial. Aunque la responsabilidad principal y final recae sobre los Estados en cuya jurisdicción se cometen las violaciones de los derechos humanos, la Declaración Universal de 1948 reconoce también deberes a las "instituciones", rótulo que incluye a las compañías transnacionales. La "irresponsabilidad social corporativa" de la mayor parte de ellas podría conducir al reconocimiento de la condición de refugiado.

De este modo, en relación con aquellos casos en que la persecución por violación de derechos económicos, sociales y culturales guarda una relación de causalidad con alguno de los motivos de la Convención, cabrá el reconocimiento como refugiados y, en los que no sea así, la persona puede obtener una protección complementaria.

En el caso de España, cuando se ha alegado la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales para fundamentar una petición de asilo, la respuesta habitual de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) ha sido la inadmisión a trámite en virtud del apartado b) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, es decir, porque en la solicitud no se exponen ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

Éste fue el caso de un solicitante de asilo de Gambia:

Nací en Tanjé, una pequeña localidad de Gambia, donde crecí y residí hasta que me vi obligado a abandonar mi país. Pertenzco a la etnia mandinga y practico la religión musulmana. En mi infancia nunca tuve acceso a la educación, ya que mis padres no podían sufragar los altos costes de mi escolarización y la de mis hermanos.

En Tanjé vivía en una pequeña casa familiar junto con mi mujer, dos hijos de cuatro y un año y medio y tres sobrinos de mi hermano menor a los que acogí en el seno de mi núcleo familiar; en total, siete personas habitábamos en un pequeña vivienda que carecía de las condiciones mínimas para la salubridad y de dignidad humana. De todos ellos, soy el único que he tenido la oportunidad de trabajar de forma temporal y precaria en la agricultura de maíz y mijo.

Me he encargado del sostenimiento familiar, pero la falta de estabilidad en el empleo y la precariedad laboral no nos permitía comer de forma cotidiana como debiera corresponder a una familia de siete miembros. Además, sufrimos la

exclusión social dentro de nuestro país, donde nuestros derechos económicos, sociales y culturales se vieron sistemáticamente cercenados, hasta el punto de haber padecido hambre, ya que mi empleo nos daba para sobrevivir. No se han visto protegidos ni respetados mis derechos a la alimentación, a la vida familiar, a un trabajo y vivienda dignos y a una asistencia sanitaria adecuada.

Tal y como sucedió conmigo, no he podido proporcionar una educación adecuada y reglada a mis hijos y sobrinos, quienes nunca han podido acudir a la escuela por falta de medios económicos debido a nuestra situación de exclusión social. Jamás he tenido la asistencia de un médico, ni acceso a medicamentos que pudiesen siquiera curar las enfermedades más cotidianas. Padezco una patología oftalmológica evidente, que afecta a mi visión, pero nunca he recibido asistencia médica, ni puedo acceder a ella en mi país de origen.

A consecuencia de la continua violación de nuestros derechos más elementales y con el objetivo de ver satisfechas las necesidades mínimas de mi familia en materia de alimentación, sanidad, educación y vivienda, me vi forzado a abandonar mi país. Desde Tanjé pagué alrededor de 50.000 francos CFA para que me trasladasen a finales de abril de 2006 en coche hasta Nuadibú, Mauritania, donde llegamos tres días después y donde permanecí hasta el 19 de junio a la espera de una oportunidad para viajar a Europa.

Aquel día embarqué en un cayuco donde viajábamos más de cincuenta personas. El durísimo trayecto duró seis interminables días, hasta que logramos arribar a Tenerife. Desde allí fuimos trasladados a Las Palmas, donde permanecimos retenidos en un Centro de Internamiento de Extranjeros desde el 29 de junio hasta el 26 de julio, día en el que fuimos conducidos a la Península. Con la ayuda de CEAR solicité asilo en Valencia el 31 de julio, pero mi petición fue inadmitida a trámite el 25 de septiembre con el argumento de que no alegaba ninguna de las causas de persecución incluidas en la Convención de Ginebra, sin decir nada sobre las razones humanitarias.

Si soy obligado a retornar a mi país, estoy convencido de que mi familia y yo continuaremos padeciendo la situación de exclusión social y de continua y sistemática conculcación de mis derechos fundamentales.

Aunque la jurisprudencia ha confirmado la necesidad de que se pronuncie de manera expresa sobre la concurrencia de razones humanitarias que puedan exigir que se autorice la permanencia del solicitante de asilo en España, el Gobierno tampoco lo ha considerado. En este sentido, en 2001 la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo estimó en el recurso de casación número 5.256: "Constituye doctrina jurisprudencial que la Administración, al inadmitir a trámite o

denegar una solicitud de asilo, debe pronunciarse acerca de si razones humanitarias justifican la permanencia en España del solicitante”.

El documento de trabajo que sintetiza los criterios de aplicación del artículo 17.2 de la Ley de Asilo (elaborado por la OAR, el Imsero y ACNUR tras varias reuniones en 2003) señala que el epígrafe que engloba “las razones estrictamente humanitarias” incluye a las personas que se enfrentan a situaciones de “grave desarraigo” en su país y a las que por la “desestructuración de su país de origen no pueden incorporarse a la vida normalizada” ni satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales inherentes a su dignidad humana.

Por su parte, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia del 28 de octubre de 2005, entendió que existen razones humanitarias “cuando concurren circunstancias incompatibles con el disfrute de los derechos que son inherentes a la persona para el caso de que ésta hubiera de retornar a su país”.

En la fase de inadmisión a trámite del procedimiento de asilo, en la que son rechazadas casi todas las peticiones que invocan la violación de estos derechos, es muy difícil detectar si existen razones humanitarias que recomienden la autorización de la permanencia en España de un solicitante. Por ello, el más mínimo indicio de que existan motivos para ello debería traducirse en la admisión a trámite de la petición de asilo para su análisis en profundidad. En este sentido, una sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2002 concluyó: “La Administración no puede ampararse en un principio exacerbado de la carga de la prueba cuando son ‘razones humanitarias’ las que el intérprete ha de tener en cuenta al aplicar el derecho positivo, ya que a la Administración no le basta con negar valor a lo que declara el solicitante, sino que tiene el deber jurídico de hacer un esfuerzo para comprobar la certeza de lo alegado”.

CEAR ha entendido siempre, de acuerdo con los principios y las directrices internacionales, que los derechos económicos, sociales y culturales son tan fundamentales y universales como los civiles y políticos. Por ello, ha propuesto respuestas jurídicas favorables al reconocimiento de la condición de refugiado a personas necesitadas de protección internacional por la violación de estos derechos y en situación de especial vulnerabilidad. El sistema de asilo español ofrece estas posibilidades y deben ser exploradas por la OAR y la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) para aplicar los mismos criterios flexibles que han permitido que en los últimos años España haya concedido el estatuto de refugiado a algunas mujeres víctimas de la violencia de género o a homosexuales víctimas de persecución homófoba.

Los sistemas de protección de los refugiados deben fortalecerse para brindar garantías a aquellas personas que no pueden obtener el amparo de su Estado,

preservar el derecho de asilo como último derecho humano es esencial desde la perspectiva de la universalidad de los derechos humanos.

1.2. SEIS DÉCADAS DE EXILIO PALESTINO

El pueblo palestino es el que tiene más población refugiada —casi cinco millones—, hasta el punto de que, según los datos que manejan las organizaciones sociales, uno de cada cuatro refugiados es palestino y son ya cinco generaciones de palestinos las que han vivido o viven en campos de refugiados. En 1947 la comunidad judía era una tercera parte de la población que vivía en el territorio de la Palestina histórica y poseía el 6 por ciento de la tierra. Después de la guerra de 1948-1949 y la creación del Estado de Israel, éste ocupó el 77 por ciento del territorio, mientras que los palestinos se convirtieron en un pueblo oprimido: cerca del 90 por ciento de su población, alrededor de 800.000 personas, fue expulsado de 531 ciudades y pueblos situados en los territorios ocupados por los israelíes durante la guerra, en lo que llamaron *Al Nakba* (“el Desastre”).

Además de forzar la huida de 800.000 palestinos, Israel cometió masacres contra la población civil palestina, destruyó aldeas y pueblos enteros y confiscó numerosas propiedades para forjar el mito de que “Palestina era una tierra sin pueblo”, un “territorio vacío” sobre el que el pueblo judío tenía un derecho histórico. Posteriormente, la propaganda israelí construyó otros mitos para afianzar sus intereses, tales como “los palestinos no formaban una nación, no eran parte de un país ni tenían verdaderos lazos históricos con ese territorio, por lo que podían ser trasladados a otras naciones árabes sin que se cometiera ningún atropello”; “el retorno de los refugiados no es posible”; “el país está lleno”; “la salida fue voluntaria”; o “el retorno contaminaría el carácter judío del Estado de Israel”.

En la Guerra de los Seis Días de junio de 1967 miles de palestinos volvieron a buscar refugio en los territorios de Gaza, Cisjordania, Líbano, Jordania y Siria después de que el ejército israelí ocupara Cisjordania y la franja de Gaza, un nuevo éxodo protagonizado principalmente por refugiados palestinos de 1948 que vivían en campamentos a orillas del río Jordán. En aquella ocasión fueron unos 150.000 los refugiados, aunque en los meses posteriores al conflicto otros 300.000 más emprendieron el camino del exilio debido al endurecimiento de las condiciones de vida, sobre todo en Gaza. A esto se sumaron después de 1967 las expulsiones individuales o las medidas de alejamiento, que afectaron sobre todo a dirigentes políticos y sindicales y a intelectuales⁴.

En Jordania estos refugiados fueron asimilados, al igual que los que vivían en el territorio de Cisjordania, entonces bajo soberanía jordana; en Siria los trataron como ciudadanos del país, pero en el Líbano no lograron nunca la residencia permanente. A pesar de las relaciones más o menos buenas con los Gobiernos árabes que los acogieron y de la dispersión territorial y la precariedad de medios, los refugiados palestinos se dotaron de dirigentes políticos que se unieron para luchar por los derechos nacionales y el derecho al retorno y en 1964 fundaron la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), integrada por distintas fuerzas políticas.

Ya el 11 de diciembre de 1948 la Resolución 194 (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas reconoció el derecho al retorno "lo antes posible" de los refugiados palestinos, que ha sido confirmada año tras año por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, incluido Estados Unidos, principal apoyo internacional de Israel⁵:

11. Resuelve que debe permitirse a los refugiados que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos que lo hagan así lo antes posible y que deberán pagarse indemnizaciones a título de compensación por los bienes de los que decidan no regresar a sus hogares y por todo bien perdido o dañado cuando, en virtud de los principios del derecho internacional o por razones de equidad, esta pérdida o este daño deba ser reparado por los Gobiernos o autoridades responsables.

Encarga a la Comisión de Conciliación que facilite la repatriación, reinstalación y rehabilitación económica y social de los refugiados, así como el pago de indemnizaciones, y que se mantenga en estrecho enlace con el Director del Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina, y por conducto de éste, con los órganos e instituciones apropiados de las Naciones Unidas.

Un año después, en diciembre de 1949, la Asamblea General de Naciones Unidas, alarmada ante la grave situación de los refugiados palestinos, aprobó a través de la Resolución 302 (IV) la creación de la Agencia de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA, en sus siglas inglesas), que les presta asistencia humanitaria desde mayo de 1950 en todos los campos de Cisjordania, Gaza, Jordania, Líbano y Siria. Las responsabilidades de la UNRWA son proveer de asistencia social (educación, salud, servicios sociales) y administrar la infraestructura de los campos, pero no ejerce funciones de seguridad, tarea que corresponde a las autoridades del país de acogida. Sí dispone de una oficina de servicios en cada campo a la que acuden los residentes para realizar sus gestiones administrativas⁶.

Cuenta hoy con 23.500 funcionarios que trabajan en 639 centros de enseñanza y 122 centros de atención sanitaria.

Los refugiados palestinos son los desplazados forzosamente o expulsados por las fuerzas militares israelíes durante las guerras de 1948 y 1967, por lo que existen tres grandes grupos: los denominados "refugiados de 1948" (los palestinos desplazados fuera del territorio que se convirtió en el Estado de Israel), los "refugiados del interior" (los desplazados que permanecieron dentro del territorio en el que se creó el Estado de Israel) y los "refugiados de 1967" (los desplazados de Cisjordania y la franja de Gaza).

Sin embargo, la UNRWA sólo considera refugiados palestinos a aquellas personas cuya residencia habitual entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948 era Palestina; a las que perdieron sus hogares y medios de vida a consecuencia del conflicto de 1948; a las que se refugiaron en alguno de los países o regiones donde opera; y, por último, a los descendientes por línea masculina de las personas que cumplen los tres requisitos anteriores. Su definición, pues, excluye a los refugiados de la guerra de 1967, a los que viven en otras zonas o países y que por tanto no reciben ayuda; a los refugiados interiores de Israel o a los desplazados de dentro o fuera de Jerusalén; a la población palestina que se hallaba fuera de Palestina cuando estalló la guerra de 1948; a las personas que se exiliaron durante los años posteriores a aquella guerra; y a los descendientes de refugiados palestinos por línea materna.

En consecuencia, existe una gran dificultad para calcular el número exacto de refugiados palestinos. Según los datos de la UNRWA de marzo de 2006, hay 59 campos de refugiados palestinos, en los que viven 1.306.191 refugiados de un total de 4.375.050 palestinos refugiados registrados oficialmente.

Los países con más refugiados palestinos son Jordania, Líbano y Siria, mientras que la mayor parte del resto vive en campos de Gaza y Cisjordania.

El Estado de Jordania se creó en 1921, cuando el Reino Unido (la potencia ocupante) separó este territorio de Palestina para formar el Reino de Transjordania (entre 1921 y 1949), que después se anexionó Cisjordania para formar el Reino de Jordania hasta la guerra de 1967. Fue el principal destino de los palestinos que huyeron debido a las guerras de 1948 y 1967, así como el de los palestinos que salieron de Kuwait durante la primera guerra del Golfo, en 1991.

Según datos de la UNRWA de 2006, el número de refugiados palestinos registrados en Jordania es de 316.549 en campos de refugiados y 1.519.155 fuera de ellos, por tanto, habría un total de 1.835.704 refugiados palestinos en este país, donde existen diez campamentos de refugiados.

En 1948, el Líbano recibió más de 100.000 refugiados palestinos, aunque algunas fuentes hablan de 150.000, la mayoría procedentes de la zona septentrional de Palestina. El número de refugiados registrado en los doce campamentos oficiales en este país en 2006, según datos de la UNWRA, era de 210.502. Por su parte, los distintos gobiernos libaneses han conservado de manera precaria los campamentos ya que siempre han concebido la presencia de estas personas en el país como temporal. Así, mientras que en este país no se permite ni ampliar ni modernizar los campos de refugiados y sólo se otorgan escasos permisos de trabajo a los palestinos, que además tienen prohibido el acceso a determinados oficios, en Siria o Jordania los campos están en mejor estado. La última agresión militar de Israel contra el Líbano, en julio de 2006, desencadenó una nueva huida de refugiados palestinos hacia el norte del país.

Una de las personas que ha luchado y lucha con mayor tenacidad por el derecho al retorno de los refugiados palestinos es Salah M. Salah, ganador del VI Premio Juan María Bandrés de CEAR y la Fundación CEAR. A continuación se reproduce un extracto de la entrevista realizada a Salah por Juan Pablo Crespo, publicada en la revista *Pueblos*:

Salah, palestino refugiado en Líbano, es miembro del Consejo Nacional Palestino de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y ha dedicado toda su vida a la causa política palestina, ya sea como militante, activista, sindicalista o político. Salah fue invitado por el Comité de Solidaridad con la Causa Árabe a participar en las actividades del II Foro Social Mundial de las Migraciones que tuvo lugar entre los días 22 y 24 de junio de 2006 en la localidad de Rivas Vaciamadrid (Madrid).

—¿Cómo se siente una persona en la condición de refugiado?

—Las condiciones de vida en los campamentos de refugiados varían en función de los lugares de acogida, pero, en general, un refugiado tiene un sentimiento permanente de desarraigo imposible de superar. Especialmente cuando no se ven expectativas de una solución tras decenas de años viviendo en esa condición, como es el caso de los palestinos.

—Usted vive en un campamento de Líbano. ¿Cómo se vive allí?

—Realmente mal, tienes que vivir como un ciudadano sin derechos, soportando controles militares cada mañana que te producen un sufrimiento continuo y diario. Actualmente la situación es tan crítica que, por ejemplo, si el tejado de tu casa se cae, no está permitido arreglarlo sin un permiso. Al igual que si hay una rotura de agua y se necesita un fontanero para arreglarla, también será necesario solicitar autorización. Así continuamente te están recordando

que eres un extranjero. Así, lo único positivo es recordar y tener presente continuamente nuestra tierra.

—Hábleme más en detalle de la situación general de los refugiados en Líbano. ¿Qué derechos se otorgan a los ciudadanos palestinos?

—En Líbano un refugiado no tiene derechos, ni al trabajo, ni a obtener licencia, ni por supuesto a ejercer como comerciante, tampoco tiene derecho a construirse una casa. Sin embargo, la paradoja es que, a diferencia de un palestino, si alguien va a Líbano como extranjero podrá comprarse una casa, incluso un israelí podría hacerlo a pesar de las agresiones que están cometiendo en Palestina. Las consecuencias son realmente desastrosas y se crean verdaderas situaciones violentas. Si a esto unimos las cifras de paro, que llegan al 60 por ciento de la población, termina por producirse multitud de problemas sociales y de convivencia.

Esta situación insoportable lleva a la marginalidad, afectando sobre todo a la juventud, cuya carga de frustración es aprovechada por ciertos grupos que intentan manejar esa condición de insatisfacción en jóvenes para llevarles a cometer actos violentos.

—¿Ha habido muchas negociaciones entre libaneses y palestinos?

—La primera negociación sería fue en 1969 y desembocó en los acuerdos de El Cairo. Este acuerdo, que era algo ventajoso y justo para los palestinos, fue declarado nulo por las autoridades libanesas en 1982. En un esfuerzo por mantener la situación hubo un intento de acuerdo, incluso patrocinado por el entonces representante de EE UU, por el que se formó un Comité libanés-palestino para resolver las desavenencias y discrepancias de los palestinos en Líbano. Lamentablemente, el gobierno ejerció tales presiones entre los propios miembros de su Comité que terminaron en persecuciones arbitrarias de palestinos por parte de la inteligencia libanesa.

El intento de acuerdo más importante tuvo lugar de nuevo en El Cairo en 1991. Una parte de ese acuerdo fue la entrega del armamento ligero y pesado en manos de los palestinos al ejército libanés. Los palestinos se encargarían de la seguridad dentro de los campamentos y que no hubiera presencia militar palestina fuera de los campamentos. A cambio el gobierno libanés se comprometió a un reconocimiento de derechos excepto la nacionalización y el trabajo como funcionarios en los organismos del Estado libanés. Los palestinos cumplieron todas las obligaciones de los acuerdos, pero cuando llegó el cambio de régimen del gobierno libanés en 1992 se negaron a cumplir los compromisos adquiridos por el anterior.

El gobierno libanés actual se comprometió a revisar la situación de los derechos para los palestinos a través de una comisión interministerial. Pero,

aunque está ya formada desde hace siete meses, no ha tomado ninguna decisión ni ha dado pasos en el sentido de iniciar alguna negociación.

—Usted ha sido un político y militante en activo toda su vida ¿Cuál es su área de trabajo actual y que objetivos se plantea?

—De cara al futuro tenemos dos objetivos, el primero es político y queremos abordar los aspectos sobre refugiados tratados en los Acuerdos de Oslo de 1993, que están en un callejón sin salida y se ha demostrado que resultan inútiles. Respecto a lo que está ocurriendo en Cisjordania y Gaza, no se puede considerar algo aislado, sino que es consecuencia de lo que viene ocurriendo y confirma que Israel no está dispuesto a cumplir ninguno de los acuerdos. Ante esta situación nos aproximamos a una etapa mucho más difícil y se hace necesario un trabajo arduo y duro sobre la misma. En lo político no hay horizonte de esperanza o de solución en el tema de los refugiados palestinos. Los palestinos siguen y seguirán necesitando todo el apoyo y solidaridad internacional de todas las personas que anhelan la paz.

—¿Qué papel juega la juventud palestina refugiada?

—Respecto a los jóvenes, la opinión de una persona que ya tiene muchos años es que, como corresponde, son los que tienen la esperanza, la fuerza y el dinamismo para empujar a la opinión pública hacia la paz. Sin embargo, esa juventud necesita un catalizador, un proyecto que les ilusione para que puedan dirigirse en la dirección adecuada (no en el sentido que quieren aprovechar ciertos movimientos fundamentalistas tirando hacia un determinado lado con proyectos que no conducen a nada). Nosotros estamos intentando crear proyectos que ilusionen a esa juventud hacia valores y un sentido más universales.

En esa línea, he puesto en marcha una iniciativa junto a un grupo de jóvenes, creando una asociación que se llama Asociación de Comunicación Social (AJIAL), creando programas y actividades sólo para jóvenes. En ese marco se desarrollan actividades de capacitación, formativas, deportivas, teatrales, culturales, talleres de experiencias, campamentos de debate y campamentos de verano. Todo enfocado para que los jóvenes puedan ejercer su función social en las mejores condiciones y a la vez conozcan sus posibilidades y oportunidades.

En 1948 llegaron a Siria entre 90.000 y 100.000 refugiados palestinos, considerados en este país "sirios del sur". Aunque no pueden adquirir la nacionalidad, ni siquiera el pasaporte para poder viajar, los refugiados palestinos tienen los mismos derechos que los ciudadanos sirios, sobre todo en materia laboral, lo que ha supuesto que muchos palestinos hayan abandonado los campos de refugiados y se

hayan asentado en ciudades y pueblos de este país. Por ello, según datos de la UNRWA de 2006, en los diez campamentos de Siria vivían 238.316 refugiados palestinos.

El territorio palestino de Cisjordania comprende unos 5.500 kilómetros cuadrados y tiene una población de 1,8 millones de habitantes. Existen 19 campamentos oficiales, muchos de ellos situados cerca de las principales ciudades. Los refugiados de esta zona y la población palestina en general padecen condiciones de vida muy duras debido a la ocupación militar israelí, con continuos cierres de los múltiples puntos de control que impiden la entrada y la salida de las ciudades, así como por las constantes agresiones del ejército israelí a las viviendas de las familias palestinas, los incesantes ataques de la población que habita en las colonias israelíes (colonias ilegales según el Derecho Internacional) y un sinfín de vejaciones y hechos represivos cotidianos. Todo esto, unido al elevado desempleo y la construcción del muro por parte de Israel (cuya demolición exigió la Corte Internacional de Justicia de La Haya el 9 de julio de 2004), origina una situación humanitaria auténticamente dramática, ya que además no llegan las ayudas económicas internacionales y el Gobierno palestino no puede pagar los salarios de sus funcionarios, por lo que el paro y la pobreza crecen a diario. El número de refugiados en Cisjordania es de 687.542, de los que 176.783 viven en los 19 campos oficiales.

Por último, está Gaza, donde viven 1,4 millones de personas, en su mayor parte refugiados que habitan en alguno de los ocho campos oficiales. Las condiciones de vida en esta franja de 360 kilómetros cuadrados son peores incluso que en Cisjordania, ya que el 65 por ciento de su población vive en condiciones de pobreza y el desempleo es superior al 50 por ciento.

El número de refugiados palestinos asentados en otros países árabes, según datos de la Media Luna Roja de 2002, era de 1.237.874, repartidos por Arabia Saudí, Kuwait, Egipto, Libia, Qatar e incluso Argelia. Fuera de estos países, las cifras oscilan según las fuentes consultadas: así, por ejemplo, en 2002 en Estados Unidos era de 148.000, según la Media Luna Roja.

En 2006 la UNRWA lanzó una campaña de emergencia para recaudar 246 millones de dólares con la intención de paliar las deplorables condiciones humanitarias de la población del territorio palestino ocupado por Israel, que se han deteriorado hasta extremos desconocidos desde 1967. La crisis, que empezó en septiembre de 2000, se profundizó de manera dramática durante el pasado año a consecuencia del boicot internacional a la Autoridad Palestina, el estado de sitio impuesto a la franja de Gaza y las dificultades de movilidad en Cisjordania. La supervivencia de la mayoría de los palestinos depende actualmente de la ayuda alimentaria internacional.

La población refugiada, que antes de 2006 sufría las más altas tasas de pobreza, se ha visto particularmente afectada por la actual crisis debido a su dependencia de los empleos de la Autoridad Palestina y a su elevada concentración en la franja de Gaza. El comunicado difundido por el organismo de Naciones Unidas responsable de la ayuda a los refugiados palestinos de 1948 señaló: "La UNRWA, el actor humanitario más importante en el territorio palestino ocupado, soporta la mayor carga del impacto de la crisis. Para atender las necesidades básicas de la población refugiada (más del 40 por ciento de la población en Palestina), la UNRWA ha lanzado esta campaña de emergencia solicitando 246 millones de dólares. Las intervenciones proporcionarán apoyo social a un número cada vez mayor de refugiados, que deben recurrir a la ayuda internacional, suministrada en forma de alimentos, creación de empleo directo y apoyo sanitario de emergencia".

Filippo Grande, comisionado general adjunto de la UNRWA, declaró: "La insoportable presión económica se aplica sobre una población bajo ocupación militar. Los que están pagando el precio más alto son los más vulnerables (los más pobres, los enfermos, los ancianos y la infancia)"⁷.

En definitiva, de los casi ocho millones de palestinos, la mitad continúa viviendo en la Palestina histórica, unos tres millones en Cisjordania, Gaza y Jerusalén Este y alrededor de un millón en el Estado de Israel. Unos cuatro millones de refugiados están censados por la UNRWA, pero se calcula que un millón de refugiados de las guerras de 1948 y 1967 están excluidos de sus registros.

Los "refugiados del interior" son aquellos que no quisieron marcharse durante la guerra de 1948 y sus descendientes, quienes se agruparon en núcleos árabes conocidos como "poblados refugio" y tuvieron que abandonar sus propiedades y sus casas, de las que se apropió el recién creado Estado de Israel. Otros, aún hoy en día, viven en pueblos que no han sido reconocidos y que ni siquiera aparecen en los mapas. En la actualidad una quinta parte de la población de Israel es árabe-palestina y sufre el olvido de la comunidad internacional y la marginación de este Estado, que les priva del acceso a los servicios públicos.

En Israel existe el Comité Nacional de Desarraigados, portavoz de esta población, que reclama que se respete el derecho al retorno de los refugiados que reconocen la Resolución 194 (III) y la Resolución 181 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (referida a la población árabe desplazada dentro de las fronteras de Israel). Este Comité también denuncia que Israel ni siquiera respeta las resoluciones de su Corte Suprema, que en varias ocasiones ha fallado a favor de sus planteamientos.

A excepción de Jordania, que sí otorga pasaporte a los palestinos, el resto de los países árabes no ha concedido la nacionalidad a estos refugiados, por lo que se hallan en una situación de inseguridad jurídica debido a su condición de apátridas. Esto significa la existencia de casi dos millones de palestinos considerados apátridas por el Derecho Internacional⁸.

La reivindicación del derecho al retorno de los refugiados palestinos está amparada por el Derecho Internacional y, además, es parte de otro más amplio, el de la libertad de movimientos proclamado por el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el 12 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, al que Israel se adhirió en 1991, aunque esta norma se aplica también para las situaciones anteriores al compromiso de los países. Asimismo, los Convenios de Ginebra de 1949 también proclaman "el derecho de una colectividad nacional a ser protegida en su integridad en caso de conflicto y de agresión o de ocupación armada por otros".

El derecho al retorno, además de ser un objetivo moral de aquellas personas que fueron desplazadas de sus tierras y de sus casas y de estar reconocido por el Derecho Internacional, está reforzado por Naciones Unidas mediante resoluciones como la histórica 194 (III). Además, también se prevén indemnizaciones como compensación por los bienes de aquellas personas que no deseen regresar a sus hogares. La propia Resolución 194 (III) instauró la Comisión de Conciliación de Naciones Unidas para Palestina (UNCCP), el principal organismo de la ONU encargado de este asunto.

La Asamblea General ha adoptado 49 resoluciones sobre el derecho al retorno de los refugiados palestinos y el Consejo de Seguridad esperó a las expulsiones de 1967 para aprobar la Resolución 237, que establece que Israel debe facilitar el retorno de los habitantes que se exiliaron tras el desencadenamiento de las hostilidades.

Sin embargo, el Estado de Israel no se siente responsable de la marcha forzada de la población palestina de 1948 y nunca ha reconocido su derecho al retorno, puesto que siempre rechaza que las negociaciones con la OLP ayer y con la Autoridad Nacional Palestina hoy tengan en cuenta los principios de la Resolución 194 (III). Ningún gobierno israelí consentirá un cambio sustancial en el balance demográfico de su Estado entre judíos y árabes y por ello interpretan el derecho al retorno de los refugiados palestinos como una amenaza. Además, Israel sólo entiende que son refugiados las personas que tuvieron que abandonar su hogar en 1948, al resto, especialmente los de 1967, los considera desplazados.

Entre estas dos posiciones, existen otras intermedias, como el derecho al retorno a su territorio nacional, es decir, a la franja de Gaza y a Cisjordania y no a

sus casas de antes de 1948, alternativa que también rechaza Israel, porque supondría la creación de un Estado palestino dentro de sus fronteras actuales y desequilibraría la "seguridad demográfica", ya que el número de palestinos podría superar al de israelíes. Ni siquiera acepta la posibilidad de la reunificación familiar de algunos refugiados que actualmente tienen familiares viviendo en el interior de Israel.

En el acuerdo en torno al estatus final de los refugiados palestinos, las compensaciones económicas son otro punto que deberá resolverse. Los palestinos las reclaman en sus dos vertientes: la reparación individual para aquellos que no puedan regresar a sus casas porque el Estado de Israel se apropió de ellas y la compensación general para el pueblo palestino como reconocimiento por la injusticia histórica que ha sufrido, como establece la Resolución 194 (III).

Cuando empezaron las conversaciones de paz entre Israel y la OLP en 1991, decidieron que la discusión sobre el derecho al retorno de los refugiados se pospondría a las "cuestiones del estatus final", con la intención de retrasar esta difícil negociación para un momento posterior, pero este derecho es imprescriptible e inalienable para los palestinos, por lo que no habrá una solución duradera sin que los más de cuatro millones de refugiados palestinos puedan regresar a su patria y sean indemnizados.

1.3. A FONDO: EL AÑO DE LOS CAYUCOS

El 5 de enero de 2006 la secretaria de Estado de Inmigración y Emigración valoró de manera positiva el descenso en 7.500 personas de la entrada irregular de inmigrantes en España en 2005. La nota de prensa difundida por el gabinete de comunicación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales añadía: "A juicio de Consuelo Rumí, los esfuerzos desplegados por el Gobierno en la lucha contra la inmigración clandestina ofrecen resultados importantes y muy alentadores. En este sentido, ha sido el reforzamiento de los medios materiales y de recursos humanos dedicados a estas tareas, así como el relanzamiento de la cooperación hispano-marroquí lo que ha motivado que 2005 finalice con estos buenos datos. El Ejecutivo, lejos de cualquier tentación triunfalista, seguirá luchando en la misma línea contra la lacra que supone la inmigración clandestina, situación que afecta tanto a los propios inmigrantes como a las sociedades de destino".

Sin embargo, el aumento notable de la llegada de inmigrantes a Canarias a lo largo de 2006 situó la inmigración como "la principal preocupación de los ciudadanos españoles" según las encuestas periódicas del Centro de Investigaciones

Sociológicas (CIS)⁹. La imagen que simbolizó este fenómeno fue el cayuco, un tipo de embarcación mucho más amplia que la tradicional patera, que sirvió para transportar hasta Canarias a casi 32.000 personas en 2006, la misma cifra que entre 2002 y 2005 (en 2005 llegaron 4.715 y en 2004, 8.426, según los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Las estimaciones de las personas fallecidas en esta travesía oscilan entre los 800 cadáveres recuperados a ambas orillas del Atlántico, según los datos ofrecidos en diciembre por el viceconsejero de Inmigración del Gobierno canario, y las 6.000 que citan ONG como la Media Luna Roja¹⁰. Por su parte, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), en su informe *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006*, señala que documentó la muerte de 1.167 personas, aunque sus estimaciones se elevan hasta las 7.000 personas. Estamos sin duda ante una verdadera catástrofe humana¹¹.

Las razones de esta tragedia nos remiten a la sistemática vulneración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo primer artículo establece el derecho de los pueblos al desarrollo económico, social y cultural, así como su derecho a disponer libremente de sus recursos naturales. A ello se unen los conflictos latentes en algunos países que configuran la huida a Europa como la única alternativa de un futuro digno para miles de jóvenes africanos.

El paradigma de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, examinados en profundidad en el primer epígrafe de este capítulo, son los Acuerdos de Asociación Económica que la Unión Europea ha suscrito con los países africanos. Así, por ejemplo, los informes del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas destacan el impacto devastador de las flotas europeas en las reservas pesqueras, el ecosistema marino y los medios de vida de los pueblos pesqueros africanos. Según la FAO, el 80 por ciento de las reservas pesqueras conocidas en la franja del Atlántico entre Marruecos y el Congo están sobreexplotadas o han sido ya esquilgadas. Por ejemplo, en 2005 once mil toneladas de pescado fueron capturadas de manera ilegal en aguas senegalesas por buques arrastreros europeos¹².

Después de Taiwan (con 169), España (con 116) encabeza la relación del Lloyd's Maritime Information Services de barcos pesqueros cuyos propietarios utilizan banderas de conveniencia con la pretensión de conculcar la legislación internacional¹³. Esta práctica, junto con la transferencia de las capturas en alta mar para dificultar la identificación de la procedencia, es muy difícil de controlar, sobre todo si la prioridad es combatir la inmigración y no enfrentar sus causas. Precisamente, Las Palmas es uno de los puertos más frecuentados por estos "piratas" que saquean los recursos pesqueros de África Occidental.

Pero no es sólo la pesca la actividad económica en peligro, ya que en gran parte de África la agricultura sólo ofrece dos horizontes: el autoconsumo o el ingreso a un mercado mundial despiadado en el que prevalecen los capitales, la tecnología de última generación y los grandes monopolios de transporte de mercancías. La ropa de segunda mano que ha destrozado la incipiente industria textil y el cultivo de algodón en Senegal o las importaciones de pollos congelados y arroz de la Unión Europea que han arruinado a los pequeños productores de Senegal y Ghana son sólo dos ejemplos de las causas reales que explican la masiva llegada de cayucos a las playas canarias.

Todo esto se produce, además, en un contexto de notable crecimiento demográfico, de avance imparable del desierto en países como Mauritania o Malí (la ganadería —otro de los recursos tradicionales— dispone de menos pastos) y de aumento desmedido de los núcleos urbanos, en los que las condiciones de vida cada vez son peores. En el mejor de los casos, estos países del África Subsahariana sólo ofrecen a sus ciudadanos la posibilidad de subsistir, por lo que para poder vivir en condiciones de dignidad tienen que emigrar al Norte y es entonces cuando los cayucos varados sin faena y los pescadores empobrecidos entran a formar parte de las temidas “mafias” que los países desarrollados alimentan con sus políticas y simulan combatir.

Para desarticular las redes mafiosas que trafican con el sufrimiento humano los países europeos suscriben acuerdos con Marruecos, cuyo régimen —a consecuencia del impulso de España y de la UE a la “lucha contra la inmigración ilegal”— ha intensificado las persecuciones, las vejaciones, las deportaciones y los asesinatos de inmigrantes y refugiados subsaharianos en los últimos años.

Para estos países combatir a las mafias también significa cooperar con Mauritania¹⁴, donde una minoría de “moros blancos” (la etnia beidane) detenta el poder y mantiene unas estructuras sociales feudales que someten a la mayoría de “moros negros” (la etnia haratini) y a otras minorías étnicas como los pulaar, los soninké, los bambara y los wolof. Esa oligarquía es la que suscribe y se beneficia de los acuerdos con transnacionales como la española Repsol o la británica Shell para la extracción de gas y petróleo en sus aguas territoriales¹⁵.

Los wolof son un pueblo tradicionalmente de pescadores y son los más afectados, también en Senegal, por la sobreexplotación de los recursos pesqueros por parte de los buques europeos. Son ellos quienes por lo general capitanean los cayucos, acompañados por todos los demás: los fula, los yoruba, los krio...

Los jóvenes africanos, descendientes de quienes fueron colonizados, esclavizados y explotados por los imperialismos europeos durante siglos, sufren las consecuencias de la economía neoliberal y se embarcan en una travesía casi suicida en busca de la dignidad. No son los más humildes quienes intentan emigrar a Europa.

Éstos se quedan en sus tierras empobrecidas o amenazadas por la codicia o tal vez con sus escasas fuerzas apenas logran llegar a los suburbios de las grandes ciudades o a las fronteras si huyen de guerras o de desastres naturales. Ellos se quedan en todos estos lugares, luchando a diario por la supervivencia física y mental, alimentados por la esperanza de que algún día alguien logre sacarles de esta situación.

Son los más fuertes y los que tienen más recursos quienes deciden emprender viaje o son enviados por su clan familiar a saltar los perímetros fronterizos, atravesar el desierto o surcar el océano para conquistar un nuevo destino. Pero a los europeos nos sorprende que vengan, que no se conformen con que sus hijos tengan una esperanza de vida de 40 años, que quieran ayudar a sus padres, a sus hermanos, a sus hijos. Quieren dar una oportunidad a las generaciones futuras, aun a costa de arriesgarlo todo, incluso de morir en medio de un sufrimiento terrible.

En 2006 centenares de cayucos procedentes de Mauritania, Senegal e incluso de Guinea Bissau llegaron a Canarias dirigidos por marineros expertos, en un viaje muy arriesgado. Los peores naufragios conocidos tuvieron lugar frente a las costas africanas, fáciles de detectar porque los cadáveres llegan a las playas. Así, entre el 5 y el 15 de marzo de 2006, 165 personas se ahogaron en cinco naufragios frente a las costas mauritanas; el 30 de agosto 120 murieron también en este país, frente a Nuakchot; en octubre y noviembre unos cien saharauis desaparecieron en varias pateras que se dirigían a Canarias; y el 14 de diciembre 102 personas se ahogaron al encallar su embarcación en la playa senegalesa de Yoff, mientras que unos pescadores pudieron rescatar a 25 supervivientes. Y, en los primeros meses del año, 47 jóvenes senegaleses se embarcaron en Cabo Verde con destino a Canarias, pero el cayuco quedó a la deriva y apareció a finales de abril a miles de kilómetros, en Barbados, en pleno mar Caribe, con once cadáveres¹⁶.

Detrás de estas cifras dramáticas se encuentran las vidas y las familias quebradas, vidas como la del defensor de los derechos humanos saharauí Naju Dohatem, la de John Adams, quien nació en el desierto y murió a los veinte días de edad horas después de llegar a Fuerteventura en un cayuco acurrucado en el regazo de su madre, Marian. Madres, hermanos y hermanas que esperan el milagro de una llamada que nunca llegará.

Como Adama, hermana de Madang Sano, quien tuvo que sufrir la muerte de su propia hija por una enfermedad y la noticia de la muerte de su hermano en el plazo de pocos meses. O su padre, Karma Sano, de 80 años, quien señala que el "sueño" de su hijo era "ayudarnos". Binta Drame, su viuda, ha asumido el cuidado de los ocho miembros de la familia de su hijo, Madang Yrayansí, otro de los ocupantes del mismo barco: "Seguro que, como todos los jóvenes, en lo único que pensó fue en conseguir dinero para dárnoslo a nosotros". "Moriré de pena pronto", advierte¹⁷.

En Senegal, las madres y esposas de los jóvenes fallecidos en los naufragios se han unido en una asociación y están poniendo en marcha distintos proyectos para lograr su autonomía económica y contribuir a que los jóvenes tengan un futuro en su país que les aleje de la inmigración clandestina. CEAR y la Fundación CEAR apoyan su trabajo, del que da muestra este reportaje¹⁸:

Muchas mujeres senegalesas no pueden acercarse al mar. Creen oír las voces de sus hijos muertos, que les suplican que los saquen del agua. Yaye Bayem era una de ellas. Hasta que un día se secó las lágrimas y convocó a varias vecinas de la localidad pesquera de Thiaroye, 20 kilómetros al sur de Dakar. Desde entonces, cada tarde, decenas de madres y viudas de emigrantes ahogados cuando intentaban llegar a Canarias se reúnen en la playa para rezar. Pero Yaye Bayem hizo algo más: convenció a sus vecinas para que trabajaran. "Les dije que no podíamos estar siempre llorando, porque de esa manera sólo lograríamos ser aún más pobres".

Así es como esta mujer de 48 años fundó la asociación Madres y Viudas de los Cayucos, que ya agrupa a 550 familias de Thiaroye. Bayem llegó a España el miércoles, invitada por la Fundación CEAR y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Durante un mes se entrevistará con numerosas autoridades y con empresarios. Su objetivo es obtener ayudas para impulsar el sistema de microcréditos que su organización ha puesto en marcha y ayudar a acabar con la emigración clandestina que, a su juicio, "pone en peligro la construcción de Senegal". "Senegal", dice, "debe ser construido por y para los más jóvenes. Si ellos parten, el país no será construido y nosotras y los niños seremos las víctimas".

Bayem sabe bien de lo que habla. El 25 de marzo del año pasado se hundió cerca de Canarias un cayuco en el que viajaban 80 vecinos de Thiaroye. Algunas familias de ese pueblo pesquero perdieron hasta a cuatro miembros en aquel naufragio. Los cuerpos nunca fueron recuperados. Entre las víctimas estaba Alioune Mar, el único hijo de Bayem.

La tragedia sumió a los habitantes de Thiaroye en el dolor, pero también en la pobreza, porque se habían endeudado hasta las cejas para reunir los 700 euros que costaba cada plaza en la embarcación. Además, sus fuentes de ingresos habían desaparecido con sus parientes.

Ése era también el caso de Bayem. Ella cuenta que su hijo era la única persona que llevaba dinero a su casa, en la que viven unas 50 personas. "Alioune pescaba. Las mujeres de la familia vendíamos las capturas y luego nos repartíamos el dinero", explica. "Sin embargo, desde hace 10 años los peces escasean cada vez más y resulta muy difícil renovar las

artes, porque no hay dinero". De ahí la necesidad de que los jóvenes emigren.

Las mujeres de Thiaroye han tomado el relevo de sus familiares muertos. "Muchos hijos senegaleses han entregado sus vidas al intentar dar de comer a sus familias. Ahora somos nosotras, las mujeres, quienes debemos trabajar", afirma Bayem. Y añade: "Las mujeres sabemos organizarnos. Los hombres senegaleses son incapaces de hacerlo, y además no les interesa".

Bayem organizó a las mujeres de su casa para que cada una aportara mil francos CFA (poco más de un euro) al mes. Con ese dinero pudieron comprar pescado a marineros ajenos al clan, transformarlo en harina y luego vender ésta.

La idea tuvo éxito y en el patio de Bayem se reúnen ahora numerosas vecinas que se ayudan, se consuelan, reciben ayuda psicológica y trabajan para sacar adelante pequeñas empresas. Elaboran zumos de frutas o pan, o tiñen tejidos para venderlos a los turistas. Parte del dinero que obtienen lo emplean en microcréditos que, a su vez, alimentan nuevos negocios.

Bayem ha logrado implicar a las autoridades religiosas locales en su lucha contra la emigración irregular. No debió ser fácil, porque los morabitos obtienen millones de euros en donativos de los residentes en el extranjero. No obstante, profetiza que las llegadas de cayucos a Canarias no serán inferiores este año a las de 2006. "Los pasadores no están dispuestos a perder su negocio", sentencia.

El crimen de todos estos jóvenes fue intentar llegar a Europa para trabajar, el mismo que han cometido la inmensa mayoría de los inmigrantes que hoy tienen un contrato de trabajo en España. En los últimos años no ha habido cauces significativos para la "migración legal" y, sin embargo, España ha crecido un 2,6 por ciento anual de media en la última década gracias a la decisiva contribución de los inmigrantes, según un esclarecedor informe del servicio de estudios de Caixa de Catalunya. La agricultura, la construcción, el transporte, el turismo, el cuidado de niños y ancianos... son sectores económicos donde el esfuerzo de los trabajadores inmigrantes es imprescindible.

Sin embargo, las noticias relacionadas con los cayucos en España no han sido las tragedias humanas y familiares derivadas de la muerte de miles de personas en el océano, sino la preocupación que la llegada en doce meses de casi 32.000 inmigrantes a Canarias ha causado a la mayor parte de los partidos políticos, a los medios de comunicación y a un sector de la sociedad. Los propios sindicatos policiales reconocieron en septiembre de 2006 que las llegadas a Canarias a bordo de

cayucos sólo suponían el 4,5 por ciento de los inmigrantes que cada año entran en España de modo irregular (estimados en más de 600.000) y que utilizan principalmente los aeropuertos, en el caso de los procedentes de América Latina, o las fronteras con Francia, en el de los originarios del este europeo.

Pese a la contundencia de estas cifras, algunos partidos políticos y los medios de comunicación utilizaron con frecuencia palabras como "avalancha", "oleada" o "invasión". Incluso un catedrático de Derecho Constitucional, profesor de expertos universitarios en inteligencia, señaló en un documento de análisis, en el que ignora el drama de los propios inmigrantes, que esta "avalancha" estaba empezando a generar problemas de seguridad ciudadana¹⁹. Así, afirmó: "Si hubiera individuos terroristas que quisieran entrar en España, entre todos los modos en que lo podrían hacer con impunidad para no ser detectados, el método más seguro es el de los cayucos". Y añadió: "La población africana que llega a Canarias, a diferencia de la europea, no aporta riqueza, sino que pretende beneficiarse de dinero público al encontrarse en la indigencia". Por último, agregó: "La crisis de los cayucos amenaza con aniquilar los avances conseguidos durante décadas en España para la prevención de enfermedades contagiosas".

Por otra parte, el 29 de octubre, bajo el lema "Basta ya, no cabemos más", varios miles de personas se manifestaron en Tenerife con la participación de miembros del partido fascista Democracia Nacional, quienes enarbolaron una pancarta que rezaba: "Alto a la invasión". Entre las consignas que se escucharon estaban: "Las islas se hunden, no cabemos más", "No en mi espacio vital" y "Primero los canarios, luego los demás". Sin embargo, la respuesta de la mayor parte de la sociedad canaria estuvo por encima de algunos políticos y de los extremistas. Fue una respuesta ejemplar con imágenes como la de los bañistas que de manera espontánea asistieron el 29 de julio en la playa de La Tejita a 88 exhaustos inmigrantes que se desplomaron sobre la arena.

El 17 de agosto el Gobierno autonómico exigió al central la creación de un "gabinete de crisis" por "la riada de los cayucos"²⁰. "La situación es crítica y los recursos autonómicos están desbordados", advirtió Adán Martín, presidente canario. Y el 20 de agosto, el Ejecutivo insular llegó a pedir la intervención de las Naciones Unidas, ya que el director general de Protección al Menor y Familia autonómico calificó la situación de "emergencia internacional"²¹: "Nadie puede permanecer impasible ni un minuto más ante esta tragedia; Europa, la ONU y la comunidad internacional deben afrontarlo con la urgencia y el respeto que merece la vida de cada una de estas personas, muchas de ellas apenas adolescentes de 15 años".

La reacción del Gobierno fue lanzar una ofensiva diplomática dirigida a dos frentes, la Unión Europea y los países de origen de la inmigración, para intensificar

los controles marítimos que localizaran e interceptaran estas embarcaciones, tareas en las que la Guardia Civil cooperó con las policías de Mauritania (donación de cuatro patrulleras y patrullas conjuntas, en el marco del proyecto *Atlantis*) y Senegal (donación de dos patrulleras).

El 21 de agosto el ministro del Interior (acompañado por los secretarios de Estado de Seguridad y Exteriores) inició una gira por ambos países para abordar con sus mandatarios la inmigración irregular. Pactó con su homólogo senegalés el patrullaje conjunto en barcos españoles hasta el 30 de noviembre y anunció el envío de dos patrulleras de la Guardia Civil y un helicóptero del Cuerpo Nacional de Policía.

Diez días después el comisario europeo responsable de los asuntos de inmigración, el italiano Franco Frattini, respondió a las críticas dirigidas contra la UE por su lenta reacción ante el notable aumento de la llegada de inmigrantes a Canarias²². Frattini achacó la demora a lo novedoso de la experiencia de las patrullas conjuntas y explicó que las nuevas perspectivas financieras (la aprobación del presupuesto de la UE para los próximos siete años) contemplan notables mejoras en las partidas destinadas a la inmigración. Los nuevos capítulos presupuestarios, pendientes de la aprobación de los 27 países miembro, incluyen dinero para financiar políticas de integración, el control de las fronteras exteriores, la atención a los refugiados y los vuelos conjuntos de retorno, para los que se necesita suscribir previamente acuerdos de readmisión que no acaban de cerrarse en el caso de los países africanos²³.

El 4 de septiembre el Gobierno exigió a Senegal que pusiera freno a los cayucos y avisó que expulsaría a los inmigrantes irregulares. En la inauguración en Madrid de la IV Conferencia de Embajadores españoles, la vicepresidenta afirmó: "Es necesario hacer saber a los países de origen de los inmigrantes que estas semanas están arribando a nuestras costas que no vamos a tolerar que sigan llegando, que no vamos a seguir aceptando que se incumplan los acuerdos bilaterales y multilaterales alcanzados y que estamos dispuestos a actuar con toda firmeza [...]. Quede bien claro que todo el que entre en España de manera irregular, más tarde o más temprano, saldrá de España"²⁴.

La solicitud de ayuda a la Unión Europea, a través de la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX), no tuvo resultados inmediatos, aunque algunos países como Italia aportaron medios (un avión y un barco) a la vigilancia de las costas de Mauritania y Senegal para reforzar el dispositivo español (tres patrulleras y dos helicópteros) y una corbeta portuguesa se desplazó a Cabo Verde. Finalmente, ocho países europeos (Austria, Grecia, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Portugal y Reino Unido) enviaron patrullas navales para vigilar las rutas más frecuentes hacia Canarias.

La llamada Operación Hera II duró del 11 de agosto al 15 de diciembre y supuso un coste de tres millones de euros. Según Eduardo Lobo, comandante de la Guardia Civil y coordinador del dispositivo FRONTEX, "esta operación, coordinada por España y liderada por la Guardia Civil, ha sido pionera en todos los sentidos, ya que era la primera vez que un despliegue europeo se desarrollaba en territorio de un Estado tercero"²⁵, un hito en la política de externalización de fronteras, a la que CEAR se opone.

Según este comandante, este despliegue ha permitido interceptar en los países de origen a un total de 3.900 personas a bordo de 58 cayucos y ha facilitado la repatriación de unos cinco mil inmigrantes desde Canarias. Más allá de que la actuación de la Guardia Civil haya podido salvar muchas vidas, la Unión Europea está vulnerando y promoviendo en otros países la conculcación del artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ("toda persona tiene derecho a salir de su país y a regresar al mismo"). Además, este despliegue de "seguridad" europeo vulnera la esencia del derecho de asilo, pues quienes realizan estas labores de vigilancia no tienen ninguna intención de averiguar los motivos que empujan a estas personas a emprender tan peligrosa travesía.

En este sentido, la adjunta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Erika Feller, declaró durante su visita a Canarias a finales de mayo de 2006 que el uso de flotas nacionales y europeas para controlar la inmigración irregular debía tener como principal objetivo que las personas rescatadas fueran llevadas a "lugares seguros" y no forzarlas por sistema a regresar a sus respectivos puntos de partida²⁶. Además, la devolución en las costas senegalesas es inútil, puesto que estas personas volverán a intentar embarcarse, y peligrosa, ya que cuanto mayores son las medidas de seguridad, los inmigrantes asumen más riesgos para no ser interceptados.

Otra medida "histórica" de la Unión Europea contra la inmigración, liderada también por España, fue la construcción de centros de detención en terceros países. Con fondos europeos, 35 ingenieros españoles habilitaron en abril de 2006 una "cárcel" para inmigrantes en Nuadibú (Mauritania) con capacidad para 250 personas. Según una información de *Afronews* (citada en el último informe anual de la APDHA sobre la Frontera Sur), las ventanas de las habitaciones de este centro se han tapiado para evitar fugas y en las habitaciones individuales llegan a hacinarse hasta cuarenta personas. El Gobierno español ha previsto la construcción o habilitación de nuevas "cárceles" para inmigrantes en Mauritania y Senegal.

En cuanto a las personas que llegaron a Canarias, fueron internadas durante cuarenta días (el periodo máximo que marca la ley) en los Centros de Internamiento

de Extranjeros (CIE) de Hoya Fría (Tenerife), Barranco Seco (Gran Canaria) y El Matorral (Fuerteventura), así como en las instalaciones aeroportuarias de Lanzarote y en otros espacios que se fueron preparando para reunir a estas personas e impedir sus movimientos durante su permanencia en el archipiélago (existen un total de 5.058 "plazas" entre todos estos centros²⁷). En estos improvisados lugares de detención (como campamentos militares abandonados o un aparcamiento de coches en una comisaría) miles de personas han sido recluidas en deplorables condiciones higiénicas, antes de ser trasladadas a la Península en el marco de un programa analizado en profundidad en el Informe 2006 de CEAR. Por lo menos el acceso del servicio jurídico de CEAR a los CIE se normalizó después de que en mayo de 2006 la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior aprobara una Instrucción, tal y como se examina en el capítulo 2.

A pesar de que la privación de libertad es una medida excepcional e individualizada según la legislación española, durante estos internamientos el Ministerio del Interior ha vulnerado de manera sistemática la normativa que rige los CIE y la legislación de Extranjería, que establece que la detención de un inmigrante sólo está justificada mientras se realizan los trámites de devolución, tal y como se examina a fondo en el próximo capítulo.

Además, desde el 25 de abril se realizaron a los internos análisis médicos con el único objetivo de informar a la policía de las posibles enfermedades que padecían. Ninguno de ellos recibió los resultados individualizados de tales análisis, ni se ha hecho el seguimiento de ninguna enfermedad, con lo que se ha vulnerado el derecho a la asistencia médica. La prioridad del Ministerio del Interior en estos centros es identificar con rapidez la nacionalidad de los inmigrantes para proceder a tramitar su expulsión y los funcionarios no hacen preguntas específicas sobre los motivos por los que las personas han emprendido este arriesgado viaje. Incluso en ocasiones las expulsiones se realizaron sin informar a los afectados acerca de su situación, sus derechos y su destino.

El Gobierno desarrolló intensas negociaciones para suscribir acuerdos de readmisión con países como Camerún, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea, Gambia, Ghana, Malí y Senegal, que se sumaron a los ya existentes con Marruecos, Argelia, Mauritania y Nigeria. Esta intensa actividad diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en la que se combinaban las promesas de cupos de inmigración legal con otro tipo de presiones, propició la agilización de las deportaciones, fundamentalmente a Senegal.

Sin embargo, estos caros esfuerzos de contención de la inmigración serán estériles mientras persista un modelo económico global que condena a la inmensa

mayoría de la población africana a la miseria: el Informe 2005 sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas reveló que en el África Subsahariana cien millones de personas más que en 1990 viven en condiciones de extrema pobreza.

En noviembre de 2006, diez profesores de universidades canarias difundieron un artículo titulado *Reflexiones sobre la actual inmigración africana en cayucos*, en el que vincularon la pobreza de los países de origen de los inmigrantes con la riqueza de los receptores²⁸. Estos profesores se interrogaban en estos términos sobre las posibles soluciones:

¿Existen soluciones? Sí, las hay, pero no son gratuitas, ni completas, ni definitivas. Son necesariamente combinaciones de medidas coherentes en distintos frentes de acción y diferentes horizontes temporales. El endurecimiento exclusivo del control de fronteras provoca variaciones en los puntos de entrada, así como readaptaciones en los medios utilizados y en el grado de organización de la migración irregular; no elimina los flujos indeseados por parte de los receptores de los mismos. En paralelo, deben adoptarse otras medidas como la ampliación de la inmigración regular, la lucha contra la economía sumergida en destino y la ayuda al codesarrollo de los países de origen.

En relación con las condiciones de vida en las áreas de procedencia, parece observarse un cierto consenso en la opinión pública acerca de la necesidad de colaborar, efectivamente, con el desarrollo económico que propicie condiciones de vida más favorables en los países africanos. [...] Por último, casi la totalidad de los responsables políticos valora la inmigración regular como necesaria, por lo menos retóricamente, pero cuando se trata de ampliarla en un contexto de afluencia de inmigrantes irregulares, ya son muchos menos los que se atreven a sacar esta conclusión de su premisa original. La cuestión no es tanto "inmigración regular: sí o no"; más bien "inmigración regular: ¿cuánta y cuál?". Los actuales mecanismos establecidos para la inmigración regular en España son claramente insuficientes para satisfacer la demanda de mano de obra inmigrante. Luego queda la irregular como alternativa.

El año en que miles de jóvenes africanos murieron ahogados durante la travesía hacia nuestras costas no puede cerrarse tan sólo con acusaciones genéricas hacia las mafias que trafican con el sufrimiento humano, sino que es imprescindible volver los ojos hacia un modelo económico neoliberal que excluye a la inmensa mayoría de la humanidad.

INFORME 2007 DE CEAR

NOTAS

1. Santiago Romero, Enrique: "Reconocimiento del derecho de asilo por causas económicas: persecución por vulneración de derechos económicos y sociales". *Rebelión*, 11 de enero de 2007: www.rebelion.org/noticia.php?id=44585
2. El artículo 1.A de la Convención de Ginebra establece que será considerado refugiado toda persona que "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...". Servicio Jurídico de CEAR: *Manual de Procedimientos de Asilo en España*. Madrid, 2002, p. 18.
3. Fuente: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/guisse.html#Recomendaciones>
4. Lapidoth, R.: "The right of return in the International Law with Special References to the Palestinian Refugees". En: *Israel yearbook on Human Rights 1986*. Vol. 16, p. 103.
5. Véase el texto completo de la Resolución 194 (III) en: <http://www.jerusalemite.org/spanish/Copy%20of%20spanish/documentos/13.htm>
6. La definición oficial de campo de refugiados es la de un terreno puesto a disposición de la UNRWA por el gobierno anfitrión para acomodar a los refugiados palestinos y construir instalaciones para cubrir sus necesidades. Las áreas que incumplan estos requisitos no son consideradas campos de refugiados, pero aún así la UNRWA dispone de colegios y centros de salud en estos otros lugares.
7. Fuente: Comité Español de la UNRWA (www.unrwace.org).
8. Fuente: <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/palestina/analisis.htm>
9. En septiembre de 2006, la inmigración se convirtió por primera vez en la principal preocupación de los españoles: el 59,2 por ciento de los encuestados la mencionaron en primer lugar, mientras que el paro (42,1 por ciento), la vivienda (el 20,9 por ciento) y el terrorismo (18 por ciento) quedaban muy atrás. *El País*, 26 de octubre de 2006, p. 24.
10. *El Periódico de Catalunya*, 28 de diciembre de 2006. Edición digital: www.elperiodico.com
11. En marzo de 2006, los medios de comunicación se refirieron a una nota interna de la Guardia Civil fechada el 19 de diciembre de 2005 y titulada *Inmigración: fallecimiento masivo de inmigrantes*. Ésta revelaba que, antes del "año de los cayucos", las fuerzas de seguridad y por tanto las autoridades españolas ya conocían que el número de personas fallecidas en el Atlántico se contaba por millares. De hecho, el subdirector de Operaciones de la Guardia Civil señalaba en ese documento que sólo en noviembre y diciembre de 2005 entre 1.200 y 1.700 inmigrantes se habían ahogado en el océano. Esta nota interna de la Guardia Civil hablaba también de dos personas muertas por cada una que llegaba viva a las costas canarias, un dato que, de ser cierto, sería terrible, puesto que en 2006 llegaron al archipiélago casi 32.000 personas, mil de ellas menores de edad. Fuente: Teletipo de la agencia Europa Press fechado el 20 de marzo de 2006.
12. Friends of the Earth. Corporate Conquest: *Why the UK and its EU partners must stop forcing Economic Partnership Agreements (EPAs) upon developing countries*. Informe de septiembre de 2006.
13. Greenpeace: *Pirate Fishing: Plundering West Africa*. Informe de septiembre de 2001.
14. En 2005 CEAR envió a Mauritania una misión para localizar a las personas abandonadas en el desierto por el régimen marroquí, como se explicó en el Informe 2006. Ésta constató el incremento de las embarcaciones que partían hacia Canarias, así como las duras condiciones de vida de la población negra en este país.
15. El 25 de marzo de 2007, se celebró la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en Mauritania y parece que el país se encamina hacia un proceso de apertura democrática.
16. *El País*, 13 de mayo de 2006. Edición digital: www.elpais.com
17. "El sueño que se rompió en Barbados". *El País*, 28 de diciembre de 2006.
18. *El País*, 2 de febrero de 2007, p. 33.
19. Ruiz Miguel, Carlos: "La 'crisis de los cayucos' o el naufragio de una política". Grupo de Estudios Estratégicos: www.gees.org/articulo/3045
20. *El País*, 18 de agosto de 2006, p. 17.
21. *El País*, 21 de agosto de 2006, p. 15.
22. Días después, Frattini aseguró en un artículo de opinión: "Debemos evitar el gravísimo error de atrincherarnos como en una fortaleza, pero también el error igualmente grave de abrirnos irresponsablemente, desdeñando tanto las razones de la economía (que hacen posible el control de la inmigración) como las de convivencia y el respeto por los valores de nuestra Europa". *El Mundo*, 10 de septiembre de 2006, p. 30.
23. *El País*, 1 de septiembre de 2006, p. 15.
24. *El País*, 5 de septiembre de 2006, p. 16.
25. *El Mundo*, 28 de diciembre de 2006. Edición digital: www.elmundo.es
26. *La Provincia*, 25 de mayo de 2006. Edición digital: www.la-provincia.com
27. *El País*, 5 de septiembre de 2006, p. 17.
28. Este artículo puede leerse íntegro en: <http://estoesnada.blogcindario.com/2006/10/00889-reflexiones-sobre-la-inmigracion-africana-en-cayucos.html>

CAPÍTULO 2

LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

Al igual que en los cuatro Informes anuales anteriores, CEAR dedica un espacio importante a la revisión de las dificultades de acceso al procedimiento de asilo en los principales puntos fronterizos (Canarias, Ceuta, Melilla) y de los polizones, con un especial énfasis este año en las razones del acusado descenso del número de solicitudes de asilo presentadas en Ceuta.

El segundo epígrafe se refiere a un caso muy ilustrativo: las solicitudes de asilo de un grupo de marfileños asentados en el bosque de Nador cursadas por CEAR ante el Consulado de España en esta ciudad marroquí que el Ministerio del Interior desestimó con los argumentos de que los interesados no habían comparecido ante la representación diplomática (hacerlo significaba poner en peligro su seguridad física) y de que no quedaba acreditada la representación del letrado de CEAR.

Después, se examina la odisea del pesquero *Francisco y Catalina*, cuya tripulación salvó de una muerte segura a 51 naufragos en aguas del Mediterráneo en julio de 2006. Además de la actuación humanitaria de estos pescadores, se revisa el conflicto en materia migratoria entre Malta, Libia y España y cómo finalmente dos de los ciudadanos eritreos rescatados acaban de obtener el estatuto de refugiado en nuestro país y tres una protección complementaria.

El capítulo se completa con un análisis en profundidad de los Centros de Internamiento de Extranjeros, una de las expresiones más evidentes del carácter

sancionador e intimidatorio de la legislación de extranjería, con especial atención a las dificultades constatadas para solicitar asilo desde ellos.

2.1. LAS ZONAS FRONTERIZAS Y LOS POLIZONES

En 2006 hubo 40 solicitantes de asilo más que en 2005 (5.297 frente a 5.257), pero esta cifra sigue siendo muy reducida en comparación con las de los países de más peso político, económico y demográfico de la Unión Europea, ya que por ejemplo en Francia hubo 30.690; en Alemania, 21.030; en Italia, 10.110; y en el Reino Unido, 27.850. De hecho, según los datos de ACNUR, en 2006 España fue el vigésimo segundo país de la UE-27 que menos recibió en proporción a su población, sólo por delante de los países bálticos, Rumania y Portugal.

El reducido número de solicitantes en España y el descenso sostenido que también se produce en los otros países industrializados obedece a los crecientes obstáculos que sus gobiernos están levantando para el acceso a los procedimientos nacionales de asilo, ya que los conflictos que originan el éxodo de los refugiados siguen presentes y la violación de los derechos humanos es una realidad cotidiana y lacerante en la inmensa mayoría de los países¹.

Las prácticas que limitan el acceso efectivo a la protección que otorga el estatus de refugiado suponen, sin duda alguna, una vulneración por parte de las autoridades españolas de las responsabilidades adquiridas por nuestro país como signatario de la Convención de Ginebra y del Protocolo de Nueva York de 1967, así como de la Constitución y de la Ley de Asilo. Como cada año, se dedica un espacio a analizar qué sucedió en Ceuta, Melilla y Canarias y con la llegada de polizones a bordo de buques a puertos españoles.

Polizones. En 2006, CEAR continuó detectando casos en los que las autoridades españolas vulneraron los derechos de estas personas a disponer de asistencia letrada o intérprete, esenciales en el acceso al procedimiento de asilo. Por tanto, siguió sin aplicarse de manera sistemática la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración de 9 de abril de 2002 (analizada en profundidad en los Informes 2003 y 2004 de CEAR), así como la Instrucción de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de 14 de julio de 2005, que completa la anterior y fue examinada en el Informe 2006 de CEAR.

En el plano de las garantías jurídicas, destaca la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Castellón de 21 de febrero de 2006, que estimó un recurso interpuesto por CEAR-Valencia contra la actuación de la

Subdelegación de Gobierno (dependiente de la Delegación de Gobierno de Valencia), que se negó a desembarcar a cuatro polizones ghaneses y a ingresarlos en un hospital y los mantuvo en el buque para que retornaran a su país, sin observar el procedimiento de devolución o expulsión correspondiente con las garantías necesarias.

CEAR también constató que en algunos casos las autoridades policiales siguieron realizando el cuestionario previsto en la Instrucción de 2002, en lugar del incluido en la Instrucción de 2005. Asimismo, las distintas delegaciones del Gobierno continúan impidiendo el acceso a los buques de las ONG especializadas, CEAR entre ellas, que defienden los derechos humanos de los polizones.

Uno de los casos más relevantes de 2006 fue el del *Agiasma*. El 28 de agosto de 2006 CEAR-Euskadi solicitó que se permitiera la entrada en territorio español por razones humanitarias a tres polizones que llegaron a bordo de este barco al puerto de Bilbao y que permanecían en huelga de hambre. Estas personas, dos de ellas procedentes de Tanzania y la otra de Congo, habían solicitado asilo, pero sus peticiones fueron inadmitidas a trámite y por ello decidieron ayunar para no tener que continuar su travesía hasta el puerto de Rotterdam (Holanda) en un estado físico y psicológico muy deteriorado. La solicitud de asilo del cuarto polizón, natural de Burundi, sí superó la primera fase del procedimiento y, por tanto, obtuvo la autorización para desembarcar.

Canarias. En el último epígrafe del capítulo anterior ya se ha analizado el considerable aumento de la llegada de inmigrantes irregulares a este archipiélago en 2006. Cruz Roja y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado les ofrecen una primera asistencia social y a continuación son conducidos en autobús a las instalaciones de que dispongan en ese momento, tanto en la propia Comisaría como en los CIE. Después son puestos a disposición judicial y se decreta de forma sistemática su internamiento en el CIE más próximo o en el que ya se encuentran retenidos. Otros son trasladados a antiguos campamentos militares como el de Las Raíces en Tenerife, situado en una zona fría y muy lluviosa, donde duermen en tiendas de campaña a la intemperie, expuestos a la lluvia, el barro y el frío. De ellos, a quienes a simple vista parecen menores se les hace una prueba ósea para determinar su edad, como se explica en el capítulo 7.

En este contexto, se suceden las vulneraciones de los derechos de los inmigrantes, entre ellas la falta de información sobre el procedimiento de asilo (sobre todo en Tenerife) e incluso CEAR conoce casos en los que se ha dificultado el ejercicio de este derecho. De hecho, es ínfimo el porcentaje de personas

que ha solicitado el estatuto de refugiado en relación con el número de las que llegaron a las islas en 2006, aunque en términos absolutos sí hubo un notorio aumento, ya que en 2005 pidieron asilo 81 personas en Canarias y en 2006, 366. Una parte significativa de los solicitantes fueron saharauis que huyeron de la brutal represión del régimen marroquí en los territorios que ocupa militarmente en el Sáhara Occidental desde el otoño de 1975, frente a la pasividad cómplice de la comunidad internacional, en particular del Gobierno español².

Al incremento del número de solicitantes de asilo contribuyó la aprobación de una Instrucción de la Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en mayo de 2006, que autorizó el acceso del servicio jurídico de CEAR a todos los CIE del archipiélago, puesto que hasta aquel momento sus abogados entraban sin problemas en el de Barranco Seco (Gran Canaria) y en el campamento provisional de la Isleta, pero no podían hacerlo en los de Hoya Fría y Las Raíces (ambos en Tenerife) y tenían muchas dificultades en el de El Matorral (Fuerteventura). La atención jurídica de CEAR a los internos en los CIE se intensificó en el último trimestre del año pasado, con lo que este importante avance propició un aumento del número de solicitudes de asilo de personas originarias de Costa de Marfil o República Democrática del Congo.

Ceuta y Melilla. El primer obstáculo relevante de las personas que intentaron solicitar asilo en las ciudades autónomas del norte de África es el propio acceso a las mismas, ya que después de la crisis humanitaria de agosto y septiembre de 2005 (analizada en el Informe 2006 de CEAR), el Ministerio del Interior ha blindado aún más ambas fronteras y el régimen marroquí ha intensificado los controles policiales y la represión contra los inmigrantes y los refugiados que viven en el país.

En 2006 se instaló en Melilla una sirga tridimensional que rodea su perímetro de idéntica manera a la que lo hacía la antigua valla doble. Si se observa la sirga desde la ciudad, se aprecia en primer lugar una alambrada vertical, después se encuentra el espacio físico que separa a esta primera valla de la segunda y en el que hay un enjambre de alambres que se tensan y retienen a las personas que intentan rebasar el perímetro. A continuación está la tercera valla, inclinada diez grados hacia Marruecos para impedir que puedan apoyarse escaleras y provista de un sistema de alarma temprana que se acciona cuando alguien se apoya en la parte exterior. Cuando se activa esta alarma se encienden unos potentes focos que dificultan la visión al impactar en los ojos y se pone en marcha un sistema de presión de agua con pimienta. A pesar de que la Delegación del Gobierno sostiene que esta infraestructura es menos lesiva que la anterior, durante 2006 en todos los intentos de rebasar el perímetro fronterizo hubo personas que resultaron heridas de gravedad o que incluso fallecieron.

Por ejemplo, en la madrugada del 3 de julio tres personas murieron cuando pretendían cruzar la frontera española en las proximidades de Farhana y una de las que lograron entrar permaneció ingresada durante 25 días en el Hospital Comarcal de Melilla después de ser operada por haber sufrido un desgarramiento de vientre. Y en la madrugada del 3 de diciembre intentaron cruzar la frontera de Melilla un grupo de subsaharianos y lo lograron dos ciudadanos cameruneses: uno reside en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) y aguarda la resolución sobre su solicitud de asilo y el otro está ingresado en el Hospital Comarcal por haber sufrido graves lesiones en sus extremidades superiores e inferiores. CEAR-Sur ha instado un procedimiento judicial de reclamación de daños y perjuicios causados al interesado ante el Ministerio del Interior, que está pendiente de resolución.

Las dificultades para el acceso a Melilla aumentan en el caso de las personas que proceden del África Subsahariana, que no tienen ninguna posibilidad de entrar de manera irregular por los puestos fronterizos como los magrebíes. De ahí, en parte, la explicación del elevado número de solicitantes de asilo argelinos en esta ciudad autónoma.

La situación en Ceuta es similar, ya que después de los sucesos del verano de 2005 el Gobierno decidió elevar la valla en todo el perímetro hasta una altura de seis metros y está prevista la construcción de una sirga tridimensional. Este blindaje de la frontera terrestre originó que la mayor parte de los intentos de entrada se produjeran por mar. Allí también hubo escenas dramáticas, ya que el 9 de noviembre de 2006 once inmigrantes que no sabían nadar fueron abandonados en la playa del Sarchal a cincuenta metros de tierra. Un joven marfileño estuvo ingresado durante dos semanas en la Unidad de Cuidados Intensivos del Hospital del INGESA y finalmente falleció.

La impermeabilización de ambos perímetros fronterizos impide el acceso al territorio español de muchas personas necesitadas de protección internacional. Sin embargo, los mayores obstáculos para la entrada residen en la actuación de las autoridades marroquíes, ya que la presencia del ejército se ha intensificado en toda la zona fronteriza, así como la represión de sus fuerzas policiales. Como ya se analizó en los anteriores Informes anuales de CEAR, el cierre sistemático de las fronteras españolas en el norte de África ha propiciado la aparición de campamentos muy precarios tanto en las proximidades de Ceuta y Melilla, como en otros puntos del territorio marroquí.

Durante 2006 se produjo un recrudecimiento de la violencia ejercida sobre las personas, en su mayoría subsaharianas, que intentaron cruzar los perímetros fronterizos que separan Marruecos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Su libre circulación por el territorio marroquí es muy complicada debido a las continuas redadas efectuadas por los cuerpos policiales de este país, después de recorrer miles de kilómetros y de sortear un sinfín de obstáculos con la esperanza de llegar a Europa.

En la madrugada del 23 de diciembre de 2006 policías marroquíes realizaron una redada en varias zonas de Rabat y detuvieron de manera indiscriminada a unas 250 personas de origen subsahariano que fueron trasladadas en autobús y expulsadas a Argelia por la frontera de Oujda. Entre estas personas había al menos 79 solicitantes de asilo y refugiados reconocidos por ACNUR procedentes de Costa de Marfil y de la República Democrática del Congo. La actuación policial se realizó con gran violencia (robo de las pertenencias de los ciudadanos subsaharianos, deportación de mujeres embarazadas y niños y agresiones sexuales a varias mujeres).

CEAR denunció estos hechos inaceptables, que vulneran el Derecho Internacional, y solicitó a los gobiernos europeos, y en particular al español, que adoptasen medidas encaminadas a garantizar que el régimen marroquí respete los derechos humanos y los derechos de los refugiados. En el caso de que las agresiones y las deportaciones continuaran (y así fue durante las primeras semanas de 2007) CEAR pidió a los gobiernos europeos que pusiesen en marcha programas de reasentamiento de los solicitantes de asilo y de los refugiados en territorio europeo.

El Gobierno español ha suscrito con el marroquí un conjunto de acuerdos migratorios y de cooperación que implican una corresponsabilidad y obligan a España a hacer cumplir de manera real los derechos de los refugiados en Marruecos, un país que, aunque ha suscrito la Convención de Ginebra, no presta ningún tipo de asistencia a los solicitantes de asilo y a los refugiados; al contrario, los hostiga y expulsa de manera ilegal.

Si, a pesar de todas estas dificultades, una persona logra cruzar las fronteras de Ceuta y Melilla con la intención de solicitar el estatuto de refugiado, se enfrentará a una situación bastante peculiar. Durante 2006 CEAR continuó detectando casos de absoluta ausencia de información sobre el procedimiento de asilo, tanto en lo relativo al acceso al mismo, como al propio conocimiento de su inicio y sus repercusiones. Así, por ejemplo, en la madrugada del 24 de enero fue localizado en la frontera de Beni Enzar en Melilla un camión en el que viajaban escondidos 38 inmigrantes, que fueron trasladados directamente a la comisaría de Policía Nacional e iniciaron, sin saberlo, sus solicitudes de asilo.

También siguió verificando deficiencias en la asistencia letrada, fundamentalmente en lo que se refiere a la información sobre su ejercicio. En Ceuta, a pesar de que la situación mejoró, CEAR siguió constatando casos en los que se retrasó varios días la formalización de una solicitud cuando la persona expresó su deseo de

disponer de asistencia letrada durante la entrevista. En Melilla, aunque todos los solicitantes de asilo dispusieron del apoyo de un abogado durante la presentación de la solicitud, es imprescindible fortalecer la capacitación de los profesionales que intervienen en el procedimiento. Asimismo, CEAR ha recibido testimonios de personas que señalan que no han sido conscientes de la presencia del letrado durante la formalización de su solicitud de asilo.

También existen graves deficiencias en la asistencia de intérprete, ya que como no los hay de determinadas lenguas, suelen intervenir dos, el oficial y uno "de enlace" que suele ser compatriota del solicitante. Esto sucedió con los ciudadanos bangladeshíes que solicitaron asilo en Ceuta en 2006 (125 del total de 456), pero esta solución a veces plantea problemas importantes.

Asimismo, hay deficiencias en la realización de las entrevistas de asilo, ya que en algunos casos son excesivamente breves o se limitan a copiar las declaraciones del solicitante cuando las llevan por escrito. En general, las alegaciones son esquemáticas y a los solicitantes no se les pregunta sobre posibles aspectos contradictorios, una actitud de los entrevistadores poco comprensible dada la difícil situación de estas personas.

CEAR también continúa constatando el uso abusivo que la OAR hace de la inadmisión masiva de solicitudes presentadas en Ceuta y Melilla, ya que las considera "manifiestamente infundadas" por ser alegaciones genéricas, imprecisas, contradictorias o inverosímiles. Pero, además, ha habido casos en los que se han inadmitido a trámite solicitudes en Melilla por tener incoado un expediente de expulsión cuando en esta ciudad todo ciudadano extranjero, para poder entrar en el CETI, debe acudir previamente a una comisaría de la Policía Nacional, donde le abren un acuerdo de expulsión.

Así, el 28 de noviembre dos ciudadanos cameruneses que tenían un documento provisional como solicitantes de asilo fueron detenidos en el CETI a las siete de la mañana, mientras dormían, y permanecieron detenidos, con ocasión del expediente de expulsión que se les había incoado antes de iniciar su solicitud de asilo, durante más de 28 horas. Cuando se notificó a la Policía Nacional la admisión a trámite de sus solicitudes de asilo, fueron puestos en libertad.

CEAR también criticó un año más la entrada frecuente en los CETI de Ceuta y Melilla de funcionarios de embajadas, aunque su intervención impidió que tuvieran contacto con ciudadanos de su país que habían solicitado el estatuto de refugiado.

Todos estos factores influyeron en el acusado descenso del número de solicitantes de asilo, sobre todo en Ceuta: mientras que en 2005 pidieron asilo en esta ciudad autónoma 1.189 personas, en 2006 lo hicieron 456. En Melilla la cifra se redujo de 216 a 156 solicitantes de asilo.

2.2. SOLICITAR ASILO DESDE EL BOSQUE DE NADOR

Un caso que refleja la desprotección de los refugiados en Marruecos es el de un grupo de personas procedentes del África Subsahariana escondidas en el bosque de Nador³. En febrero de 2006, CEAR (en colaboración con otras ONG de Melilla) contactó con un grupo de ciudadanos marfileños que vivían allí después de haber huido de la guerra de su país y que expresaban un grave temor a ser asesinados. Al constatar que estas personas podían ser susceptibles de solicitar el estatuto de refugiado, un letrado de CEAR llegó al lugar y les informó y asesoró en la tramitación de sus solicitudes de asilo.

El artículo 4 de la Ley de Asilo establece, como regla general, que la presentación de la solicitud debe ser realizada personalmente y “en los casos de imposibilidad mediante persona que lo represente”. En esta situación, y ante la privación de libertad de movimientos, la imposibilidad de abandonar su escondite ante el riesgo cierto de ser detenidos y maltratados por las autoridades marroquíes, CEAR designó a un representante para que, previa redacción y firma por parte de los interesados de sus solicitudes de asilo, iniciara en su nombre la tramitación de la petición de estatuto de refugiado por vía diplomática en el Consulado de España en Nador.

Al amparo del Código Civil, es válido cualquier documento público o privado en el que una persona exprese su voluntad clara de otorgar su representación a otra para lograr unos fines determinados. En este caso, los solicitantes de asilo suscribieron de su puño y letra —con plasmación de sus huellas dactilares— un documento en el que otorgaban su representación al servicio jurídico de CEAR para que tramitara sus solicitudes ante la imposibilidad de realizar ellos mismos este trámite. Se ofrece a continuación el testimonio de uno de ellos:

Hace cuatro años vivía en mi país apaciblemente con mi pequeña familia. Era agricultor y mi padre también, no teníamos ningún problema y vivíamos con lo poco que ganábamos. Por desgracia la mañana del 20 de septiembre de 2002, mientras nos preparábamos para ir al campo, nos enteramos de que había habido un incendio, la capital estaba muy agitada y la radio y la televisión no funcionaban. Por la BBC supimos que un campo militar cercano había sido bombardeado por hombres armados no identificados, lo que causó un gran pánico en mi pueblo. Mi padre me dijo que no fuera más al campo y que dejara mis herramientas. Algunas horas después se confirmó la muerte del ex presidente, del ministro del Interior y de otras personas.

Todos los habitantes de la zona empezaron a huir hacia el bosque para esconderse, pero yo tomé un taxi para ir a SUEKOUÉ para poder informarme más

sobre los hechos. Allí supe que se trataba de un motín que había estallado en Bouaké. También conocí por la televisión la noticia de la muerte del general Guei Robert en plena calle por efectivos de las fuerzas gubernamentales. Una hora después escuchamos las declaraciones del presidente Bgabgo en la televisión y pude comprender que se trataba de una rebelión. Al día siguiente regresé a mi pueblo y le expliqué estos hechos a mi padre, quien me aconsejó que me quedara con mi familia.

En enero de 2003 la región donde vivía estaba controlada por el Movimiento Patriótico Marfileño del Gran Oeste. Era sobradamente conocido que la rebelión había sido protagonizada por personas de mi etnia y por eso con el comienzo de la guerra empezaron los problemas para mi familia. Como las fuerzas rebeldes eran poderosas, las otras etnias de mi región empezaron a molestar a los jefes de las familias de la mía. A mi padre le amenazaron en varias ocasiones, hasta que la noche del 23 de diciembre de 2003 unos hombres armados guiados por jefes de una etnia favorable al régimen de Bgabgo allanaron nuestra casa y le asesinaron.

Nosotros estábamos escondidos en el campo, cuando llegamos a casa mi madre lloró y me pidió que me marchara del pueblo, porque yo era el heredero de mi padre y recibiría las mismas amenazas. El 10 de octubre de 2004 a las diez de la mañana me marché y me dirigí a Suekoué, donde tuve la suerte de encontrar un camión con ciudadanos guineanos que partía hacia su país. Fui con ellos hasta N'Zérékoko y luego viajé a Conakry. Allí recibí un préstamo de mi tío y con este dinero el 25 de diciembre de 2004 pude tomar un vuelo hacia Casablanca. De allí fui a Tánger, más tarde a Rabat, el 29 de diciembre de aquel año, y por último llegué a Nador el 1 de septiembre de 2005.

El 21 de diciembre de 2005 participé en un asalto a la valla del perímetro fronterizo de Melilla y logré entrar en territorio español junto a otras 17 personas, pero la Guardia Civil nos expulsó a Marruecos. Los militares de este país nos condujeron a un campo militar y luego nos abandonaron en la frontera con Argelia, en la zona de Oudja. Hoy me encuentro en el bosque de Mawari y he intentado pedir el estatuto de refugiado en España con la ayuda de CEAR.

Por otra parte, CEAR dirigió un escrito a ACNUR en el que le instaba a la localización del grupo para la tramitación del estatuto de refugiado ya que este organismo recomienda el reconocimiento de la condición de refugiados a los ciudadanos marfileños debido al conflicto bélico por el que atraviesa su país. La delegación de ACNUR en Rabat respondió a este requerimiento a través de esta misiva fechada el 25 de mayo de 2006:

Desde la recepción de su carta, la Delegación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Rabat se movilizó para intentar resolver la situación de ese grupo de personas. Pudimos comprobar que, en efecto, estaban en los bosques cercanos a Nador y que querían presentar a ACNUR una petición de asilo. Dado que era imposible que ACNUR se desplazase a ese lugar, ACNUR se puso en contacto con varios colaboradores locales para organizar el transporte de estas personas y permitirles inscribirse en su Delegación en Rabat. Nos había llegado la información de que algunas personas de ese mismo grupo habían pedido asilo en el Consulado Español de Nador y que, según esas mismas noticias, habían sido arrestadas y expulsadas a Argelia.

Por tanto, quedó constatado que a los solicitantes de asilo les era imposible comparecer en el Consulado de España en Nador para presentar su solicitud por el riesgo evidente de ser detenidos y expulsados del país en una violación flagrante de sus derechos humanos. A pesar de que la actuación de CEAR tenía una absoluta cobertura legal, una vez presentadas las solicitudes de asilo en el Consulado de España y de que éste las remitiera al Ministerio del Interior, en abril de 2006 éste consideró que habían sido presentadas de manera indebida por la falta de comparecencia personal de los interesados en el Consulado y de acreditación de la representación del letrado de CEAR.

El artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo exige al Ministerio del Interior enviar un requerimiento a los interesados poniendo de manifiesto los defectos formales de la solicitud y su posibilidad de subsanación como fase previa al archivo definitivo de las solicitudes de asilo. En consecuencia, el Ministerio del Interior lo envió, pero no a los interesados sino a las oficinas de CEAR. Y como era muy peligrosa la salida del bosque de los solicitantes de asilo para cumplir con el requerimiento y el Ministerio consideró insuficiente el documento que firmaron los interesados para otorgar su representación a CEAR, archivó de manera definitiva las solicitudes por defectos de forma, sin entrar a analizar ni las causas de asilo invocadas por cada persona, ni la situación de clandestinidad en la que vivían.

Por todo ello, CEAR interpuso un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa con el argumento de que era un hecho conocido por Interior y por la comunidad internacional que en el bosque próximo a Melilla, ubicado en las inmediaciones de Nador, se hallaba escondido un grupo de subsaharianos sometidos a persecuciones constantes por parte de las autoridades marroquíes, además de tratos degradantes como agresiones y abandono de los heridos, así como la anulación de su libertad de movimientos.

CEAR también señaló que estos solicitantes tenían derecho a tramitar su solicitud de asilo, dado que el motivo que les había llevado a su situación era el temor fundado a ser asesinados en su país. La presentación de las solicitudes se realizó cumpliendo todas las prescripciones legales, por lo que la decisión de archivarlas a partir de inexistentes defectos legales vulneró el derecho de asilo reconocido por el artículo 13.4 de la Constitución como un derecho fundamental. Pretender, como sugirió el Ministerio del Interior, que unas personas escondidas por temor a ser deportadas al desierto comparecieran personalmente en el Consulado de España implicaba un riesgo evidente para su vida.

Así, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en una sentencia de 8 de noviembre de 2004, declaró: "Está claro que el derecho de asilo guarda una estrecha relación con los derechos fundamentales en todos aquellos casos en que la persecución que sufren o temen fundadamente sufrir quienes lo solicitan consista en amenazas o vulneraciones contra el objeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Eso quiere decir que mediante el asilo se amparan indirectamente esos derechos y, también, cuando no se concede, incumpliendo las normas legales que lo regulan, existiendo el trasfondo indicado, esa decisión se proyecta igualmente sobre aquellos derechos".

Además, hay que señalar que la decisión del Ministerio del Interior de no reconocer la representación otorgada a CEAR por los solicitantes de asilo lesiona la doctrina de actos propios, consagrada en la jurisprudencia administrativa. Ésta establece que no es posible que la Administración remita a los representantes la notificación de un requerimiento de subsanación y la resolución de archivar, en este caso a las oficinas de CEAR, y después archive de manera definitiva las actuaciones por representación inadecuada.

A pesar de todo esto, de los catorce recursos presentados, sólo dos fueron admitidos ya que se consideró que la competencia correspondía a la Audiencia Nacional, cuestión procesal que prolonga aún más la espera de este grupo de refugiados para que al menos sea estudiada su solicitud de protección.

2.3. LA ODISEA DEL 'FRANCISCO Y CATALINA'

El *Francisco y Catalina* es un pequeño barco pesquero de 25 metros de eslora que tras rescatar a 51 naufragos en julio de 2006 vivió una auténtica odisea, en la que se demostró la inmensa humanidad de sus tripulantes. Aquel episodio tuvo una gran repercusión en la prensa española e internacional y envolvió a los Gobiernos de Malta y España, así como a la Unión Europea, en un conflicto político y humanitario que

tardó siete días en resolverse. Con base en el puerto de Carboneras (Almería), este pesquero trabaja en la campaña de la gamba y su tripulación está integrada por diez personas naturales de Santa Pola (José Durá —el patrón—, Jaime Valero, Bautista Molina, José Pascual, Álvaro Domínguez y Antonio Baeza) y de Muxía (Manuel Pérez, Ramón Moncote, José Toba Martínez y Jesús Meniña).

A la una de la tarde del 14 de julio de 2006 se encontraba faenando en su caladero principal, cien millas al sur del archipiélago de Malta, cuando Bautista Molina, su segundo patrón, avistó una barcaza ya semihundida desde la que un grupo de personas intentaban llamar su atención y pedían auxilio. El pesquero cambió su ruta y solicitaron y esperaron respuesta en vano a las llamadas de auxilio que hicieron por los canales de socorro. Por el temor a que la noche se echara encima y dificultara el rescate, a las seis de la tarde el capitán reunió a la tripulación y de manera unánime acordaron subir a bordo a los naufragos y dirigirse al puerto más próximo, La Valetta, capital de Malta. Los pescadores explicaron después que pidieron ayuda a muchos barcos y que uno de bandera maltesa, después de conocer la situación, se desentendió y prosiguió su ruta hasta puerto. Los naufragos llevaban más de dos días sin comer ni beber: eran 42 hombres, ocho mujeres (dos de ellas embarazadas) y una niña de dos años.

Sin embargo, ante la sorpresa de la tripulación, las autoridades portuarias impidieron el acceso del pesquero a La Valetta para desembarcar a los naufragos y desde aquel día estuvo custodiado por una patrullera maltesa cuyos ocupantes exhibían sus metralletas y que sólo les permitió aproximarse a la distancia imprescindible de la costa (16 millas) para mantener la conexión vía satélite que les permitía utilizar sus teléfonos móviles. Malta se negó a acoger a los naufragos con la excusa de que el rescate se había producido en aguas en las que la responsabilidad de salvamento correspondía a Libia. Por tanto, 61 personas tuvieron que empezar a compartir el espacio físico de un barco pesquero de una superficie inferior a 50 metros cuadrados, ocupados en gran parte por aparejos de pesca, con tan sólo dos cuartos de baño y con comida y agua potable para sus diez tripulantes.

Durante aquellos siete días el Gobierno maltés sólo tuvo dos gestos humanitarios. El primer día hizo llegar al pesquero desde un helicóptero diez paquetes de pan de molde y cuatro o cinco cajas de agua y al día siguiente agua y víveres (únicamente veinte kilos de arroz y diez de espaguetis). Por ello, la tripulación solicitó el 18 de julio más víveres a la Embajada de España, en concreto yogures, fruta, leche y compresas y se ofrecieron a “pagarlo de su bolsillo”.

El segundo gesto se produjo el mismo 14 de julio, cuando dos mujeres y la niña de dos años fueron desembarcadas y trasladadas a un hospital, ya que una de las

embarazadas presentaba episodios de fiebre alta y la niña padecía una gastroenteritis grave (le acompañó su madre), aunque inicialmente no querían abandonar el barco como gesto de solidaridad con sus compañeros.

Este episodio trajo a la memoria el caso del buque noruego *Tampa*, que en agosto de 2001 rescató a 433 solicitantes de asilo, la mayor parte de ellos ciudadanos afganos, frente a las costas de la isla de Navidad (perteneciente a Australia), cuando el barco indonesio en el que viajaban se hundía. Yakarta y Camberra denegaron el permiso para desembarcar a estas personas, que subsistieron durante ocho días en el *Tampa* en condiciones espantosas y Australia también impidió el acceso a un equipo médico enviado por una ONG con ayuda humanitaria. Aquella crisis se resolvió cuando el Gobierno australiano alcanzó un acuerdo con Nauru, una diminuta isla Estado del Pacífico Sur, para que acogiera a los 433 refugiados a cambio de una sustancial ayuda económica.

En 2004, la Organización Marítima Internacional (una agencia de la ONU) modificó el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo aprobado en 1979 por su preocupación ante los sucesos del *Tampa* e infinidad de incidentes de menor repercusión que probaban la actitud reacia de los Estados a asumir sus responsabilidades en este tipo de situaciones⁴. Tales cambios entraron en vigor el 1 de julio de 2006, apenas dos semanas antes de que el *Francisco y Catalina* rescatara a estas 51 personas, por tanto, aquel incidente supuso una prueba de fuego para verificar los resultados de aquella reforma.

Por otra parte, desde hace años CEAR se muestra muy preocupada por la opacidad que envuelve la llegada periódica de polizones en buques que atracan en los puertos españoles. Las legislaciones nacionales convierten un drama humano (la necesidad de muchas personas de embarcarse de manera clandestina para huir de la guerra, la miseria, la persecución, las amenazas) en un grave problema para el capitán del barco y la compañía consignataria, al tener que custodiarles en el barco y permanecer en puerto hasta la resolución de su situación administrativa.

Por ello, en ocasiones algunos barcos adoptan la cruel decisión de abandonar a los polizones en alta mar. Así, y como se analizó en el Informe 2005 de CEAR, el 22 de mayo de 2004 el capitán del *Wisteria*, un buque de bandera panameña, ordenó a su tripulación dejar a la deriva a los cuatro polizones senegaleses que acababan de descubrir en un frágil palé de madera frente a las costas del Sáhara Occidental o de Mauritania. Aquel caso sí pudo ser denunciado y se inició una investigación para determinar las responsabilidades penales y las acciones judiciales, en las que CEAR se personó como acusación particular, pero son numerosos los indicios que sugieren que hechos tan trágicos pueden producirse a menudo con la más absoluta impunidad.

La reforma de la normativa internacional de salvamento marítimo establece que los Estados implicados deben “cooperar” con el capitán del buque que haya recogido a los náufragos para garantizar el desembarco en un puerto seguro. Es preciso, por tanto, analizar el comportamiento de los Estados implicados en la resolución de la crisis humanitaria de los náufragos salvados por el *Francisco y Catalina* y su grado de cumplimiento del deber de cooperación con el capitán.

El Gobierno maltés se negó de manera tajante a acceder a la petición de entrada en puerto del *Francisco y Catalina* y envió incluso una patrullera con varias metralletas a bordo para impedirlo si era necesario. El capitán pretendía desembarcar a los náufragos y retomar su trabajo, puesto que cada día sin pescar les generaba unas pérdidas aproximadas de diez mil euros. Sin embargo, la cerrazón de Malta abrió paso a un proceso de negociación entre los tres países involucrados: Libia, de cuyo territorio supuestamente había salido la barcaza y que debía haberse encargado del rescate, Malta, como primer país de la UE al que se comunicó la situación de estas 51 personas, y España, bajo cuya bandera navegaba el pesquero.

El principal objetivo de Malta, España y la Unión Europea durante aquellos días fue hacer efectiva la repatriación de los náufragos. El Gobierno español logró que la identificación de estas personas se produjese a bordo con la intención de proceder a su inmediata devolución; dos policías españoles procedentes de Canarias expertos en extranjería accedieron al pesquero y señalaron que 45 personas procedían de Eritrea, cinco de Marruecos y una de Pakistán.

Las abundantes noticias y artículos que aparecieron durante aquellos días de julio de 2006 en todos los medios de comunicación sobre la odisea del *Francisco y Catalina* sólo hablaban de los náufragos como “inmigrantes sin papeles” que debían ser repatriados, en muy pocos casos se mencionó la posibilidad de que entre ellos hubiera personas susceptibles de merecer protección internacional por proceder de países en conflicto.

Ante la dificultad de alcanzar un acuerdo, las partes implicadas en este conflicto diplomático coincidieron en la necesidad de repartir de los 51 náufragos entre algunos de los países con más protagonismo en la crisis o más próximos territorialmente. Se ocuparían de su repatriación o de la permanencia en su territorio nacional. Ninguno de los gobiernos que intervinieron en las negociaciones expresó la necesidad de que fueran, al menos, trasladados a países que hubieran suscrito la Convención de Ginebra.

Sólo algunas organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, exigieron públicamente que se preservara el derecho de estas personas a acceder al procedimiento de asilo y plantearon como condición mínima que fueran trasladados a países firmantes de la Convención de Ginebra que pudieran protegerlas de una repatriación

que pusiera en peligro su vida. Incluso el Ministerio de Asuntos Exteriores español llegó a mostrarse partidario de que la responsabilidad del desembarco correspondiera sólo a Libia, un país que no se ha adherido al principal instrumento jurídico internacional de protección de los refugiados.

Durante aquellos días los medios de comunicación hablaron de una auténtica "subasta de inmigrantes", cuyas cifras oscilaban como un péndulo, aunque siempre eran Italia, Libia, Malta y España los países involucrados, hasta extremos como éste: "Italia, país que se había comprometido a acoger a 10 de ellos, rompió ayer la baraja y exigió que a cambio España se llevara a 40 de los sin papeles marroquíes que el Gobierno italiano mantiene retenidos en la isla de Lampedusa"⁵, ya que España podía devolver a estos inmigrantes marroquíes en virtud del acuerdo bilateral suscrito en 1992.

Mientras los gobiernos buscaban una solución, los tripulantes del pesquero expresaban su preocupación sobre la pésima situación de los 48 náufragos a sus familiares y a los medios de comunicación y señalaban que aquel conflicto parecía sugerir que en el futuro en circunstancias similares lo apropiado sería denegar el auxilio.

El 20 de julio las autoridades maltesas autorizaron al pesquero la entrada en el puerto de La Valetta para desembarcar a los 48 náufragos, aunque quince minutos después les ordenó que regresaran a su posición inicial hasta que todos los países de acogida hubieran ratificado sus respectivos compromisos. Malta exigió que aterrizaran los dos aviones enviados por España para recoger a los inmigrantes y distribuirlos por distintos países (una operación financiada por la Unión Europea) y pidió la conformidad expresa de Libia para que pudieran aterrizar más tarde en su territorio, pero en el último momento Trípoli se negó a aceptar a diez ciudadanos eritreos.

Cuando los dos aviones españoles se posaron en territorio maltés la tarde del 21 de julio, el Gobierno de este país aprobó el desembarco y los 48 náufragos fueron enviados directamente al aeropuerto para abandonar de inmediato la isla. En cuanto a la tripulación, el cocinero, Jaime Valero, fue ingresado en un hospital por tener la tensión alta y después el pesquero repostó combustible, adquirió víveres y continuó faenando en la zona hasta su regreso a puerto el 31 de agosto. José Durá, su capitán, aseguró a la prensa: "Sabíamos que esto acabaría tarde o temprano. Era cuestión de tiempo pero dolía, y mucho, cuando veías a la patrullera de Malta dando vueltas alrededor de nuestro pesquero con las metralletas fuera, amenazante".

Las 51 personas que el *Francisco y Catalina* salvó fueron repartidas de esta manera: cuatro personas de origen marroquí y el ciudadano paquistaní permanecieron en

Malta; Italia se ocupó de doce ciudadanos eritreos; Andorra de otros cinco; España de 19 personas y ACNUR de diez.

CEAR prestó asistencia jurídica a seis de los ciudadanos eritreos acogidos por España. Después de solicitar asilo y de que su petición fuera admitida a trámite, estas personas fueron acogidas en el Centro de Migraciones de Sevilla, gestionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En su reunión de febrero, la CIAR examinó los expedientes y apoyó la concesión del estatuto de refugiado a dos de estas personas y en otros tres casos propuso la protección complementaria, mientras que en sólo un caso planteó la denegación de cualquier tipo de protección. Por tanto, ha quedado en evidencia que entre los "inmigrantes" cuya tragedia ocupó la atención mediática y social en julio de 2006 había personas que merecían protección internacional, aunque las circunstancias de los refugiados casi siempre se olvidan en estas crisis.

El Reglamento de Dublín establece que las personas que desean solicitar el estatuto de refugiado en algún país de la Unión Europea deben hacerlo en el primero al que lleguen. En consecuencia, y como señaló CEAR en julio de 2006, era Malta el estado responsable de estudiar todas las solicitudes de asilo de los náufra- gos que rescató el *Francisco y Catalina*.

La negación de la evidencia de que algunos de éstos podían necesitar protec- ción internacional y del derecho a la asistencia letrada en casos como éste suponen una grave violación de la Convención de Ginebra. La masiva presencia de ciudada- nos de Eritrea, un país inmerso en un grave conflicto bélico, hace que la valoración sobre la actuación de los gobiernos involucrados en este episodio sea necesaria- mente crítica. Su preocupación por el reparto de estas personas y por la acelerada determinación de su nacionalidad en el propio pesquero, a fin de agilizar su repa- triación, y la ausencia de garantías de que estas personas no hayan sido enviadas a países seguros ponen en entredicho su compromiso con la más básica protección de los derechos humanos.

En cuanto a los cinco ciudadanos eritreos trasladados a Andorra, hay que recordar que este país no ha suscrito la Convención de Ginebra. Aunque en un pri- mer momento se hizo público que eran acogidos en "régimen de refugiados" por el Gobierno del Principado, a su llegada vieron autorizada de manera provisional su permanencia durante tres meses. Allí explicaron que escaparon de su país hacía más de un año porque les obligaban a ser soldados; atravesaron Sudán y, tras cul- minar un recorrido de tres mil kilómetros llegaron a Libia, donde trabajaron para conseguir los 1.100 dólares que les costó una plaza en la embarcación con destino a algún punto no revelado de Europa.

A pesar del anuncio de que iban a ser acogidos como refugiados, estos cinco ciudadanos eritreos recibieron un permiso de acogida por motivos humanitarios

de tres meses de duración que les impedía trabajar. El coordinador de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores andorrano explicó que, una vez concluido este periodo, les ofrecerían la posibilidad de elegir entre regresar a su país, tramitar su traslado a otra nación europea donde tuvieran familia o lograr un permiso de trabajo en Andorra si encontraban una oferta de trabajo. Como no ha suscrito la Convención de Ginebra, Andorra no garantiza la protección a los refugiados que se deriva de los instrumentos internacionales vigentes, por lo que estas personas están expuestas a ser expulsadas a un país en el que su vida puede correr peligro.

CEAR expresa su preocupación por la situación actual de la mayor parte de las personas rescatadas por el *Francisco y Catalina*. Si la Comisión Europea afirmó que el acuerdo para que varios países se repartieran a los inmigrantes había sido un "ejemplo de la solidaridad europea", varias ONG, entre ellas CEAR, aseguraron que fue una resolución improvisada que sentó un precedente peligroso para futuras situaciones similares.

La actuación de los tripulantes del *Francisco y Catalina* mereció los elogios de la sociedad española y de la comunidad internacional. Recibieron la Medalla de Oro de Cruz Roja, la Medalla al Mérito Civil otorgada por el Gobierno, la Distinción de la Generalitat Valenciana, fueron propuestos al Premio Príncipe de Asturias de la Concordia y distinguidos con el Premio a los Derechos Humanos 2006 del Consejo General de la Abogacía Española, reconocimientos a los que se suman muchos otros que hacen la lista interminable. "Nosotros no somos unos héroes, somos pescadores", afirmaban durante aquellos convulsos días de julio⁶.

El *Francisco y Catalina* también percibió las indemnizaciones correspondientes del Ministerio de Agricultura y de la Generalitat Valenciana para compensar las cuantiosas pérdidas económicas que les supuso dejar de trabajar durante siete días y atender a los 51 naufragos. Su humanidad será evocada y ensalzada como un ejemplo durante mucho tiempo.

2.4. A FONDO: LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), que dependen de la Dirección General de Policía del Ministerio del Interior, son una de las expresiones más evidentes del carácter sancionador e intimidatorio de la legislación de extranjería. En estos centros, cuyo marco legal no les otorga un carácter penitenciario, son internados aquellos extranjeros que carecen de documentación para residir en España y han sido interceptados por la Policía a la espera de que culmine el procedimiento de expulsión que se les ha incoado por este motivo.

Sin embargo, la exigencia de que exista un convenio puntual o estable con sus países de origen y la escasez de centros y plazas para ubicar a los miles de extranjeros que cada año son detenidos por estar en una situación administrativa irregular originan que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sólo soliciten a la autoridad judicial el internamiento de aquellas personas detenidas que por su nacionalidad pueden ser expulsadas porque exista un acuerdo con su país de origen o quienes, además de estar en situación irregular, han cometido un hecho delictivo.

Por ello, la mayoría de las personas recluidas en los CIE son ciudadanos de Marruecos, Colombia o Ecuador, países con los que España tiene un convenio estable que permite ejecutar las expulsiones con agilidad, y en ocasiones estas cifras han sido instrumentalizadas para promover la xenofobia y estigmatizar a los ciudadanos de estos países, en particular entre los mismos policías.

En 2006, el Gobierno repatrió a 97.115 inmigrantes irregulares, 46.277 gracias a las readmisiones en sus países de origen; 21.163 retornaron de manera voluntaria y 11.383 fueron expulsados⁷.

En principio, en estos centros sólo está limitada la libertad de movimientos de los internos y, de acuerdo con las previsiones legales, en ellos podrían vivir familias enteras, con sus hijos, que por ello deberían tener un espacio adecuado. Asimismo, el régimen de visitas debería ser prácticamente libre y tendría que existir un espacio determinado para los abogados que presten su asistencia a los internos. Pero la realidad de las personas que, sin haber cometido ningún delito, son internadas en estas pseudocárceles es muy diferente.

Existen varios CIE repartidos por el territorio nacional, cada uno con sus características propias. En Madrid, se ha construido recientemente uno en una parte de los terrenos de la antigua prisión de Carabanchel (cuyas galerías albergaron durante la dictadura a miles de presos políticos), que ofrece mejores condiciones que el que estaba en el distrito de Moratalaz, ya en desuso.

En Barcelona, el de La Verneda fue reemplazado en agosto de 2006 por uno de nueva construcción en la Zona Franca⁸ y hay otro en Algeciras (Centro de La Piñera) y en Málaga⁹ (Centro Capuchinos) en los que, por los testimonios que se conocen, las condiciones son peores que en algunas cárceles, ya que a los internos no se les respetan ni siquiera los derechos que tienen los presos.

Por último, existen otros CIE en Tenerife (Hoya Fría), Gran Canaria (Barranco Seco), Lanzarote y Fuerteventura (El Matorral), que hasta hace poco tiempo estaban en pésimas condiciones e incluso ubicados en zonas tan inapropiadas como viejas terminales de aeropuerto (en el caso de Fuerteventura y Lanzarote, donde continúa siendo así) o en antiguos recintos militares. Y en Tenerife está el centro de Las Raíces, un campamento militar que se emplea en función de las necesidades y cuyas condiciones

de vida han sido denunciadas por numerosos testimonios de personas que fueron recluidas allí y por organizaciones sociales locales.

También en la Península se ha utilizado el recurso a viejos cuarteles militares en la Isla Paloma (Tarifa) y en Algeciras (Centro de Las Heras) o incluso un cocedero de mariscos en Almería, lugares donde las condiciones de vida son pésimas y los derechos previstos por la legislación se ejercen con grandes dificultades.

Ni en Ceuta ni en Melilla existe un CIE, aunque hace algunos años también tuvieron centros de internamiento "informales" como los de Canarias. De hecho, cuando se ejecuta la expulsión de alguno de los residentes en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI, dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), debe ser trasladado previamente a un CIE, normalmente el de Málaga o el de Almería.

Ha habido numerosas denuncias contra los Centros de Internamiento de Extranjeros, bien contra su misma existencia, bien por hechos deplorables acaecidos en su interior, por abusos de los funcionarios o por otros altercados. El escándalo de mayor resonancia en 2006 fue el descubrimiento de que se abusaba sexualmente de las internas del CIE de Málaga, sobre lo que se ha abierto un proceso judicial. Al conocerse las denuncias, la respuesta de las autoridades fue expulsar a una de las extranjeras víctimas de estos hechos e intentar expulsar a la otra testigo, unas decisiones muy graves que refuerzan la impunidad de quienes vulneran la legalidad en los CIE. A ello se une la desprotección de los internos, que no contribuye a que estos delitos sean denunciados.

Han sido varias las reformas que ha sufrido la normativa que regula los CIE debido a distintos motivos. Como no están considerados centros penitenciarios y se habla de modo eufemístico de retención en su interior, y no de detención, hasta fechas recientes su regulación estaba incluida en una Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, que explicitaba los derechos de los internos, sus obligaciones y cómo habían de ejercerse, aunque la realidad, por la falta de fiscalización, era más dura.

La disposición de internamiento de un extranjero siempre debe ser adoptada por una autoridad judicial, al tratarse de una medida privativa de libertad, y debe dictarse en el plazo de las 72 horas posteriores a que el extranjero sea interceptado sin la documentación en regla y haber sido conducido a una comisaría. A causa de la exigencia constitucional de que toda persona detenida debe pasar a disposición judicial a las 72 horas, para decidir en cuanto a su reclusión, los CIE se han visto afectados por sentencias sobre su régimen "especial".

La última que destaca por su relevancia y su trascendencia para la reforma de su regulación legal fue dictada el 20 de marzo de 2003 por el Tribunal Supremo al

resolver un recurso de la organización Andalucía Acoge contra algunos artículos del Reglamento de Extranjería. En relación a los CIE, el Tribunal Supremo estableció que lugares como éstos, donde se priva de derechos básicos a los internos, deben estar regulados por una ley orgánica al tratarse de derechos fundamentales.

Además, anuló la posibilidad, prevista entonces en el Reglamento, de internar en un CIE a las personas detenidas en las inmediaciones de un punto fronterizo que debían ser objeto de devolución, porque al producirse una privación de libertad, no podía ser una norma de rango tan inferior como un Reglamento la que lo permitiera. Aquella sentencia implicaba la necesaria puesta en libertad de estas personas al cumplirse el plazo de 72 horas y prohibía que se denominaran centros de internamiento a lugares no habilitados como tales, como los calabozos de una comisaría o la sala de rechazo de un aeropuerto, como sucedía hasta entonces.

Ante este varapalo judicial, el Gobierno, lejos de cumplir con la legalidad vigente, procedió a realizar una reforma urgente de la Ley de Extranjería para convertirla en una ley orgánica y evitar así otra decisión judicial similar en el futuro. Con el consenso de los dos partidos políticos mayoritarios, se aprobó una reforma que afectó a los CIE y se utilizó para introducir otras discriminaciones y arbitrariedades. La regulación actual de los derechos y obligaciones de las personas internadas en estos centros está recogida en el artículo 62 de la Ley de Extranjería, dentro del título dedicado al régimen sancionador. Este artículo tiene una fórmula de apartados atípica en la legislación española, consecuencia de la citada sentencia del Tribunal Supremo.

El artículo 62 bis define los derechos de los internos, en una relación de nueve apartados en los que se recogen el derecho a ser informados, a que se protejan sus vidas y su integridad física, su dignidad e intimidad, a recibir asistencia sanitaria y jurídica adecuadas, a que se comunique a una persona de su entorno, a su Consulado y a su abogado el ingreso en el CIE y a poder comunicarse con ellos en el horario establecido y con garantías de reserva en el caso del letrado, a ser asistidos por un intérprete de manera gratuita, si lo requieren, y a tener consigo a sus hijos menores de edad.

El artículo 62 *ter* determina las obligaciones de los internos en cinco apartados y así les impone permanecer en el CIE a disposición del juez que haya autorizado su ingreso, cumplir las normas de régimen interno y las instrucciones de los funcionarios, mantener una actitud de respeto hacia éstos y el resto de internos y someterse a un reconocimiento médico al ingresar y salir del centro.

El artículo 62 *quáter* regula las informaciones que deben recibir los internos y las posibles reclamaciones que pueden interponer. Destaca la necesaria información de sus derechos y obligaciones al ser internados y la posibilidad de dirigir una

reclamación verbal o escrita al director del CIE, una opción ésta, sin embargo, de difícil cumplimiento por la situación de vulnerabilidad en que se hallan.

El artículo 62 *quinquies* regula las medidas de seguridad que pueden adoptar los funcionarios del CIE en el caso de que se produzcan incidentes, fugas u otros problemas. Así, les autoriza a usar medios de contención física para evitar actos de violencia o lesiones siempre que sean proporcionados a la finalidad perseguida y su adopción debe ser aprobada por el director y comunicada lo antes posible al juez que autorizó el ingreso de las personas involucradas en esos hechos. Por último, el artículo 62 *sexies* regula el régimen de funcionamiento interno de los CIE y determina las funciones y competencias de sus directores.

A pesar de la aprobación de la nueva regulación de los Centros de Internamiento de Extranjeros, la realidad no ha variado mucho, ya que mantienen su carácter pseudopenitenciario y persisten los numerosos problemas de acceso y de visita para familiares y letrados, las pésimas condiciones vitales y la falta de información a los internos. Es cierto que han mejorado algunas infraestructuras, como la construcción de los nuevos en Madrid y Barcelona, pero se mantiene la injusticia central de tener encerradas a personas que no han cometido ningún delito.

Las informaciones periodísticas sobre lo sucedido en el CIE de Málaga en agosto de 2006 en torno a las graves denuncias sobre los abusos sexuales sufridos por las internas y las fiestas nocturnas organizadas por los funcionarios atrajeron la atención de la sociedad hacia estos centros durante un tiempo, aunque muy pronto volvió a quedar en el olvido la suerte de las personas internadas en ellos.

El incremento del número de plazas ha permitido al Gobierno suscribir acuerdos de readmisión con más países, la mayor parte de ellos africanos, por lo que se ha aumentado el número de personas expulsadas. Sin embargo, CEAR y otras organizaciones sociales siguen recogiendo testimonios que denuncian una defectuosa asistencia jurídica y expulsiones a países de los que no son originarios. Así, a muchos africanos francófonos se les envía a Senegal y a otros anglófonos a Nigeria (países con los que existen acuerdos de expulsión de sus ciudadanos), como ha denunciado en varias ocasiones Médicos sin Fronteras.

A pesar del aumento del número de plazas en los CIE y de las expulsiones conjuntas pactadas con otros países de la Unión Europea para abaratar gastos, continúa la dinámica de las autoridades de internar sólo a quien, además de la estancia irregular en España, ha cometido un delito u otra infracción, mientras que se deja en libertad a las personas a las que se les incoa un expediente de expulsión, aunque quedan condenadas a una irregularidad absoluta.

En este contexto, el acceso al derecho de asilo en los CIE siempre es objeto de preocupación. En principio, no debería haber numerosas personas susceptibles

de merecer protección internacional en estos centros, pero no es así, ya que muchas no piden el estatuto de refugiado al llegar a España a pesar de que se han exiliado por causas que lo justificarían, a veces por falta de confianza, otras por considerarse ya seguras después de haber huido de manera precipitada o por otras razones. En algunos casos, al ser internados en un CIE por estar en situación irregular y estar a punto de ser expulsados a su país, expresan de manera precipitada y urgente los motivos de su viaje a España y su temor al regreso.

Lo mismo sucede con personas que pueden sufrir las llamadas "nuevas formas de persecución", como las víctimas de la trata de mujeres con fines de explotación sexual detenidas en el marco de operaciones policiales contra las mafias. En estos casos, si están en situación administrativa irregular, también van a ser internadas y pueden ser expulsadas. Estas personas deberían ejercer de inmediato su derecho de asilo, pero tropiezan con serios problemas para acceder a él. En algunas ocasiones cuando transmiten a los funcionarios del CIE esta intención, éstos la ignoran y no la tramitan porque creen que es una maniobra para retrasar su expulsión. En otras, los funcionarios sí escuchan su petición, pero no saben cómo deben actuar ya que desconocen las características del procedimiento de asilo en España; o, si la tramitan, se encarga de ella un funcionario del centro, sin formación en asilo, que normalmente recopila de modo deficiente los datos y hace mal la entrevista que da inicio a la solicitud de asilo.

Además, al estar la persona interna y en peligro permanente de ser expulsada, la decisión sobre la admisión a trámite de su solicitud será muy rápida, lo que impide que muchas veces pueda valorarse de manera justa el caso y que organizaciones especializadas como CEAR realicen su labor de asistencia en condiciones adecuadas. Para ilustrar lo expuesto, se citan dos casos que muestran que la existencia de los CIE perjudica el derecho a solicitar asilo de algunas personas:

Una ciudadana búlgara, víctima de la red de tráfico de mujeres con fines de explotación sexual en su país, fue detenida en una redada en España, se le incoó un expediente de expulsión por estancia irregular y fue internada en un CIE para ser expulsada. Allí expresó su deseo de solicitar el estatuto de refugiada porque su vida corría peligro en caso de regreso, ya que no había pagado toda la deuda y la red mafiosa, con conexiones con las autoridades de su país, podía amenazar a su familia.

Expresó varias veces estos temores, pero ningún funcionario le hizo caso. Finalmente, con la ayuda de un familiar, contactó con CEAR, que realizó las llamadas necesarias a los responsables del CIE para alertarles de que esta mujer deseaba pedir asilo e indicarles que debía tramitarse su solicitud.

Para iniciar el procedimiento se iba a realizar una entrevista, en la que sería el jefe de seguridad del CIE quien anotaría los datos. Éste le explicó sus derechos y le dijo que podía hacerse sin intérprete ya que el rumano "se parece mucho al español". Al final no se realizó porque se decidió ponerle en libertad al señalar que era preferible que tramitara su solicitud de asilo ante la OAR. Por tanto, esta ciudadana búlgara se quedó en la calle, de nuevo en manos de la red mafiosa que la sometía a explotación sexual, y CEAR no volvió a tener noticias de ella.

El otro caso es el de un ciudadano marfileño, víctima del conflicto civil que desangra su país, que se exilió y viajó hasta Marruecos:

Allí solicitó y obtuvo el estatuto de refugiado y a pesar de ello fue deportado por las autoridades marroquíes a la frontera con Mauritania. En este país, se embarcó en una patera en Nuadibú, porque era la única manera de llegar a Europa y lograr seguridad, y llegó a Canarias, donde fue internado en un CIE y logró pedir asilo después de varios intentos para que las autoridades le escucharan.

Su solicitud de asilo fue admitida a trámite, pero el Ministerio de Trabajo decidió que permaneciera en un Centro de Migraciones del archipiélago. Sin embargo, planteó a la dirección del Centro su deseo de ser trasladado a la Península y que él mismo se pagaría el viaje con el dinero que le prestaban unos amigos. En el Centro le hicieron firmar un documento que no entendía y se marchó a Madrid.

Allí acudió a las autoridades responsables de la acogida (el Ministerio de Trabajo), pero le dijeron que no podía ingresar en ningún Centro de Migraciones porque en el documento que había suscrito en Canarias se explicitaba que renunciaba a estos recursos.

Aquella noche durmió en unos contenedores en la Puerta del Sol y llamó a sus compatriotas para indicarles que resistan en Marruecos y que no se les ocurra pedir asilo en Canarias.

Por otra parte, en todos los países de la Unión Europea existen centros similares a los CIE españoles, con diferentes regulaciones y características pero con los mismos objetivos. Por ello, ha habido y hay campañas encaminadas a lograr su desaparición puesto que simbolizan el intento de las opulentas sociedades europeas por impedir que las personas de los países más empobrecidos, cuyos recursos naturales han sido esquilados durante siglos por las potencias coloniales y neocoloniales, puedan compartir una mínima parte de su

bienestar. Incluso existe una red europea denominada Migreurop, que está desarrollando un trabajo sobresaliente y realiza un seguimiento de lo que sucede en estos centros¹⁰.

En los últimos años, las políticas europeas de externalización de fronteras (el intento de trasladar el control de fronteras fuera del espacio europeo y cederlo a países con regímenes no democráticos que vulneran de manera sistemática los derechos humanos) también han influido en estos centros, como se examinó en profundidad en el Informe 2005 de CEAR. Aunque se rechazaron las propuestas iniciales del Gobierno británico de crear centros de internamiento para solicitantes de asilo en la Unión Europea en países fronterizos, aquel debate surgido en 2003 desencadenó toda una política posterior para lograr el mismo objetivo: la contención de las migraciones.

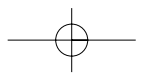
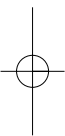
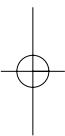
Sí ha habido una excepción e Italia está financiando unos centros de retención de inmigrantes en Libia y, aunque la Unión Europea envía de manera periódica comisiones para verificar sus condiciones, no se plantea su supresión ni la evidente vulneración de los derechos humanos.

El Gobierno español no parece haberse decidido a crear este tipo de centros en el marco de su política de acuerdos migratorios con Marruecos, pero en realidad son innecesarios porque el territorio marroquí y el Sáhara Occidental ocupado están salteados de recintos militares, que pueden en su caso cumplir las funciones de campos de concentración para los inmigrantes en tránsito. En los últimos años cientos de personas detenidas en las calles marroquíes, incluso con permiso de residencia, han sido recluidas en estos fuertes militares absolutamente inexpugnables. Por tanto, las llamadas políticas de externalización de fronteras están causando unas graves vulneraciones de los derechos humanos.

NOTAS

1. En el último lustro el número de solicitantes de asilo en los cincuenta países industrializados se ha reducido a más de la mitad, según ACNUR. En la Unión Europea esta cifra fue la más baja de los últimos veinte años. Más información: <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/460150272.pdf>
2. Una de las abogadas de CEAR-Canarias declaró en noviembre: "Relatan que sufren discriminación laboral y social, que el clima de violencia es insoportable, que la policía acosa a cualquiera por el mero hecho de ser joven y saharauí. Es evidente que los marroquíes les están facilitando la salida del Sáhara". *El País*, 22 de noviembre de 2006, p. 30.
3. En 2005, Médicos Sin Fronteras denunció la situación de absoluta desprotección del colectivo de personas de origen subsahariano escondidas en el bosque de Nador, las torturas y tratos inhumanos que sufrieron y la ausencia absoluta de protección jurídica en su *Informe sobre la inmigración de origen subsahariano en situación irregular en Marruecos*.
4. Ruiz Soroa, José María: "Los apestados del mar". *El País*, 20 de julio de 2006, p. 22. Ruiz Soroa es abogado especialista en Derecho Marítimo.
5. *El País*, 21 de julio de 2006, p. 26. El titular de aquella noticia era muy gráfico: "Subasta de inmigrantes en el Mediterráneo".

6. *El País*, 21 de julio de 2006, p. 26.
7. *El País*, 9 de enero de 2007, p. 25.
8. Machado, Decio: "Miles de inmigrantes se hacinan en los CIE". *Diagonal*, diciembre de 2006. Reportaje consultado en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=43586>
9. En octubre de 2006, un diario tituló y subtituló un reportaje sobre este CIE con estas palabras: "Una cárcel para 40 días. Los inmigrantes del Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga viven en condiciones similares a la prisión". *El País*, 23 de octubre de 2006, p. 20.
10. En la página web de Migreurop (www.migreurop.org) puede consultarse un mapa que recoge la situación exacta de estos centros de internamiento para extranjeros, incluidos los situados fuera del territorio europeo y que son utilizados en el marco de las políticas de externalización de fronteras. CEAR forma parte de esta red.



CAPÍTULO 3

LA ADMISIÓN A TRÁMITE

Una de las noticias positivas de 2006 fue el notable ascenso del número de solicitantes de asilo admitidos a trámite, cuyo porcentaje alcanzó un relevante 58,28 por ciento, ya que, como reconoce la propia OAR, se manejan criterios más objetivos en la valoración de los motivos de persecución alegados y en la aplicación de los distintos apartados del artículo 5.6 de la Ley de Asilo.

Este aumento afecta en general a todas las nacionalidades, aunque todavía existen países cuyos ciudadanos tienen grandes dificultades para superar la primera fase del procedimiento de asilo. El caso más notorio es Nigeria, el país de origen de más solicitantes de asilo en España después de Colombia: si bien el 15,68 por ciento de admisiones a trámite es muy superior al 2,49 de 2003, este porcentaje es todavía muy reducido para un país golpeado por múltiples conflictos y en el que los derechos humanos se vulneran con absoluta impunidad.

El tercer y último epígrafe de este capítulo analiza un controvertido asunto: la utilización por parte de un número creciente de solicitantes de asilo colombianos de documentación falsa para fundamentar la solicitud del estatuto de refugiado, actuación que ante los ojos de la OAR y el ACNUR extiende el manto de la sospecha a gran parte de las peticiones formuladas por otros ciudadanos de este país. CEAR considera que en los casos en que se detecte la utilización de los llamados “paquetes documentales” corresponde realizar una

instrucción aún más exhaustiva para dilucidar si, pese a ello, la persona merece la protección internacional.

3.1. EL SOSTENIDO CRECIMIENTO DE LAS ADMISIONES

Durante 2006 se mantuvo el ascenso sostenido del número de solicitantes de asilo admitidos a trámite por la OAR, una tendencia que se inauguró en el último trimestre de 2004. Del 23,47 por ciento de solicitantes admitidos a trámite en 2004 se pasó al 42,93 por ciento de 2005, mientras que en 2006 este porcentaje acentuó su tendencia ascendente y alcanzó un histórico 58,28 por ciento¹. Sin embargo, a pesar de este aumento tan sustancial en el plazo de dos años, aún son demasiadas las peticiones de asilo que no llegan a ser estudiadas en profundidad por la OAR al ser rechazadas en la primera fase, que queda desvirtuada al ser en realidad una "vía rápida" de denegación del estatuto de refugiado.

En 2006, 3.404 solicitantes de asilo fueron admitidos a trámite y 2.437, inadmitidos. Si se examinan los datos por nacionalidades, se comprueba que existen importantes oscilaciones puesto que, si Colombia (59,77 por ciento de admitidos a trámite), Cuba (88,89 por ciento), Costa de Marfil (89,24 por ciento) o Bangladesh (92,41 por ciento) presentan elevados porcentajes de admisión, los nacionales de países como Nigeria (15,68 por ciento), Gambia (30,04 por ciento), Argelia (39,23 por ciento) o India (4,55 por ciento) tienen enormes dificultades para superar la primera fase del procedimiento.

Asimismo, y para interpretar de modo correcto los datos de 2006, conviene tener presente que el número total de solicitantes de asilo en España se mantuvo el pasado año en una cifra exigua (5.297), ya que persisten las dificultades en los puntos fronterizos, por lo que el aumento de la admisión a trámite está lejos de significar un fortalecimiento de las garantías de los solicitantes de asilo.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el elemento principal que valora la OAR en esta primera fase del procedimiento es la entrevista en la que la persona formaliza su petición de asilo. Sin embargo, el lugar de origen del solicitante y las condiciones en que se marchó del país acarrearán que en muchas ocasiones esta persona carezca de elementos probatorios que apoyen su relato de persecución.

En los Informes anteriores de CEAR ya se examinó que las principales razones por las que la OAR inadmite a trámite más solicitudes de asilo estriban en que la declaración del solicitante no encaja en los supuestos recogidos por la Convención de Ginebra o en que es genérica o incluye contradicciones. Sin embargo, no tiene

en cuenta lo inapropiado que son estas entrevistas para valorar y llegar a conocer la verdadera situación de persecución sufrida.

Para que las entrevistas en la OAR favorezcan una correcta valoración de los motivos expuestos por los solicitantes de asilo es necesario modificar de modo inaplazable esta situación o bien admitir las carencias que presentan, tanto por la falta de formación adecuada de los entrevistadores, como por la carencia de medios idóneos para su realización. En las condiciones actuales, una deficiente entrevista puede suponer que el solicitante de asilo sea inadmitido a trámite y, por tanto, privado de una protección internacional que tal vez pueda merecer.

Éste fue el caso de un ciudadano de Burundi de padre hutu y madre tutsi que a finales de 2002 tuvo que abandonar su país después de que un grupo armado asesinara a su familia. Pidió asilo por primera vez en Bélgica en 2003, pero su solicitud fue rechazada y optó por trasladarse a Suecia para realizar otro intento, pero fue trasladado a España porque, de acuerdo con el Reglamento de Dublín, le correspondía a nuestro país el examen de su solicitud al tener expedido un visado para viajar aquí. De nuevo se vio obligado a realizar otra entrevista en mayo de 2005 pero, debido a su grave deterioro anímico y psicológico, se limitó a relatar lacónicamente el conflicto existente en su país y el peligro que entrañaba para su vida.

El servicio jurídico de CEAR detectó esta situación y aportó al expediente una ampliación de las alegaciones que incluyó las causas que le obligaron a huir de Burundi, su precario estado anímico y su desconfianza después de más de dos años de vagar por Europa sin haber obtenido la protección deseada a pesar de las graves circunstancias que motivaron su exilio. También se adjuntó un informe elaborado por el área de atención psicológica que describía su deterioro psicológico y la dificultad de volver a evocar los sucesos que forzaron su partida.

Este estado no fue detectado por el entrevistador de la OAR, el instructor de la solicitud tampoco tuvo en cuenta la documentación posterior aportada por CEAR y por tanto en julio de 2005 se decretó la inadmisión a trámite al aplicar lo dispuesto en el apartado d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, es decir, que dicha solicitud de asilo se fundaba en hechos, datos o alegaciones falsos, inverosímiles o que ya no estaban vigentes.

Entonces, el servicio jurídico de CEAR presentó un recurso contencioso-administrativo, que fue estimado por una sentencia que declaró que la concordancia entre las alegaciones del solicitante y la información sobre Burundi avalaba, a la espera de posteriores comprobaciones, que había sufrido persecución, por lo que procedía su admisión a trámite. Para valorar la trascendencia de estos hechos hay que tener en cuenta que la duración del procedimiento judicial necesario para que

se corrigiera el criterio de la OAR fue superior a un año, periodo en el que el solicitante de asilo fue excluido del sistema de atención social existente para quienes piden el estatuto de refugiado.

No son pocos los casos en los que los tribunales de justicia enmiendan los criterios restrictivos de la OAR. De hecho, entre enero y septiembre de 2006 (al cierre de este Informe no se disponía de los datos del último trimestre) hubo 332 sentencias que enmendaron las resoluciones de inadmisión a trámite de la OAR (98 afectaron a ciudadanos cubanos, 55 de colombianos y 23 nigerianos, entre otros).

Otra circunstancia que puede originar inadmisiones a trámite es que a los solicitantes de asilo no se les reconocen determinados derechos de carácter administrativo, como el de obtener una copia sellada de la declaración formulada, con lo que posteriormente puede haber contradicciones en las declaraciones del solicitante de asilo. A pesar de las exigencias de CEAR en este sentido y del compromiso adquirido por la OAR en el primer semestre de 2006 para facilitar una copia de la declaración formulada, a principios de 2007 aún no se entregaba ni al solicitante ni a su letrado (habitualmente distinto al que estuvo presente en la declaración), cuando en ocasiones es el único elemento en que se funda la resolución sobre la admisión a trámite.

Asimismo, la jurisprudencia ha ido definiendo algunos criterios que deben tenerse en cuenta durante esta fase. Desde el punto de vista procedimental, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo reconocieron ya en 2004 como causa de revocación de la resolución de inadmisión que se haya cumplido el plazo de sesenta días hábiles previsto por la Ley de Asilo para comunicar al interesado esta resolución. Esta práctica irregular, que originó la presentación por parte de CEAR de un sinnúmero de recursos contencioso-administrativos contra resoluciones de inadmisión a trámite a lo largo de 2005, fue corregida en 2006 por la OAR, que estimó los recursos de reposición que se interpusieron por transcurso de plazo, acelerando el proceso y evitando tener que acudir a los tribunales.

Por otra parte, aunque en los anteriores Informes de CEAR ya se analizaron sentencias que examinaban diferentes aspectos, como la correcta interpretación de las distintas causas de inadmisión a trámite previstas en el artículo 5.6 de la Ley de Asilo y la no exigibilidad de prueba sobre las alegaciones del solicitante de asilo en esta primera fase del procedimiento, se examinan ahora dos sentencias relevantes del Tribunal Supremo que abordan otros aspectos diferentes, pero igualmente importantes.

Una sentencia de 1 de septiembre de 2006 estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un ciudadano colombiano. La OAR había inadmitido a trámite su solicitud porque consideró que no había alegado ninguna de las

causas previstas en la Convención de Ginebra, al fundamentar su petición en el conflicto que desgarró su país, sin argumentar haber sufrido una persecución personal. Además, de acuerdo con la información disponible sobre el país de origen, la OAR sentenció que sus circunstancias personales no justificaban un temor fundado a sufrir persecución.

En la solicitud de asilo que presentó el 13 de julio de 2001, este ciudadano colombiano señaló que en marzo del año 2000 estaba trabajando en su finca de Puerto Nare cuando llegaron miembros de uno de los grupos que operan en el conflicto y le preguntaron si habían visto pasar gente armada y él respondió que sí. Estos mismos hombres se encontraron con sus hermanos en la carretera de regreso a la finca y al preguntarles si habían visto algo, respondieron que no y los mataron. Después de esto, su familia y él tuvieron que marcharse del lugar.

Esta sentencia estimó el recurso porque entendía que del relato se deducía una amenaza de persecución que merecía protección internacional y por tanto esta solicitud de asilo debía estudiarse a fondo. Su relevancia estriba en que establece cuál es la perspectiva adecuada desde la que deben valorarse los elementos aportados por el solicitante de asilo en esta fase:

Para la mera admisión a trámite de la solicitud basta, por lo que se refiere a los requisitos de fondo, que se "describa una persecución" y que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones que no sean manifiestamente falsos o inverosímiles o que por carecer de vigencia actual no fundamenten una necesidad de protección. Tal y como hemos dicho en numerosas sentencias, es un requisito positivo (descripción de una persecución) junto con un requisito negativo (que no haya manifiesta falsedad o inverosimilitud) lo que abre el trámite. Y, aunque la diferencia pueda creerse demasiado sutil, no lo es, la Administración —y definitivamente los jueces y tribunales— no deben juzgar en fase de admisión a trámite si hay indicios suficientes de la persecución alegada, sino si el relato describe una persecución y si es o no manifiestamente falso o inverosímil; basta ésta para que la solicitud merezca el trámite.

Por otra parte, una sentencia de 31 de octubre de 2006 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo aborda el alcance y el contenido del derecho del solicitante de asilo a ser instruido sobre sus derechos y, en concreto, acerca de la asistencia letrada. En este sentido, es doctrina del Tribunal Supremo que su reconocimiento comprende el asesoramiento jurídico técnico anterior a la solicitud, no sólo en el momento de responder al cuestionario policial, sino también para aportar pruebas e indicios en los que fundamentar la solicitud de asilo. En este caso se trataba de la anulación de un expediente

de asilo que finalizó con la inadmisión a trámite del solicitante, contra la que se presentó un recurso en el que se alegaba que la OAR había vulnerado uno de sus derechos fundamentales (la asistencia técnica de un abogado).

La sentencia declaró que la mera información al solicitante del derecho a disponer de asistencia jurídica y la acreditación del cumplimiento de este trámite mediante una diligencia firmada que obraba en el expediente no satisfizo el derecho a ser instruido por la autoridad sobre la posibilidad de disponer de la asistencia de abogado de su elección, puesto que no existía una diligencia posterior en la que constara que había renunciado a su asistencia letrada o en la que se le ofreciera la posibilidad de pedir la asignación de un abogado de oficio o renunciar a este derecho. En definitiva, estableció que la Administración ha de dar un cumplimiento efectivo al deber que se le impone de instruir a los solicitantes de asilo sobre su derecho a contar con la asistencia de abogado para su solicitud de asilo y sobre la posibilidad de que le sea nombrado un abogado de oficio en el caso muy frecuente de carecer de medios económicos.

Esta sentencia señaló también que el impreso que la Administración utiliza para informar sobre sus derechos a los solicitantes de asilo era claramente deficiente y por ello subrayó que de los hechos expuestos se desprende una situación real y efectiva de indefensión del solicitante de asilo, sobre todo por su condición de extranjero y su desconocimiento del español y de nuestro ordenamiento jurídico. Esta indefensión tenía tal trascendencia que invalidaba las actuaciones administrativas que condujeron a la resolución impugnada.

Un año más, CEAR considera que la OAR debería ajustar sus criterios a los adoptados por la jurisprudencia, ser más estricta en la aplicación de las causas de inadmisión a trámite y valorar de modo adecuado los elementos de juicio que el solicitante de asilo aporta y abandonar la obsesión por el control de la inmigración irregular, que desvirtúa las características de esta primera fase del procedimiento. Asimismo, es urgente que se adecuen los aspectos procedimentales para procurar unas garantías mínimas de acceso al procedimiento y respeto a los derechos reconocidos a los solicitantes de asilo.

3.2. LA ELEVADA INADMISIÓN DE LOS SOLICITANTES NIGERIANOS

Un año más, llama la atención el elevado porcentaje de solicitantes de asilo nigerianos que fueron inadmitidos a trámite en España: en 2006, de los 644 ciudadanos de este país sobre los que la OAR adoptó esta resolución, sólo 101 superaron la primera fase del procedimiento. Esta cifra representa un porcentaje del 15,68 por

ciento que, si bien significa un incremento respecto a años anteriores (en 2003, sólo el 2,49 por ciento de los 1.767 solicitantes nigerianos fueron admitidos a trámite), aún es muy inferior al de los nacionales de países como Colombia, Cuba o Bangladesh. Estas estadísticas llaman poderosamente la atención ya que la situación de los derechos humanos en Nigeria es muy precaria, como se analizó en profundidad en el Informe 2005 de CEAR y como confirman año tras año distintas ONG internacionales.

La situación de este país se caracteriza por los graves conflictos y violaciones de los derechos humanos y más de la mitad de sus 131 millones de habitantes sobrevive con menos de un dólar al día. Además de los conflictos entre los ganaderos *fulani* (de religión musulmana) y los agricultores *tarok* (de fe cristiana) en la región de la meseta y de la sistemática vulneración de los derechos y la dignidad de las mujeres (con prácticas como la mutilación genital o el matrimonio forzoso), el principal foco de conflicto es la explotación de su principal riqueza natural, el petróleo, por parte de empresas transnacionales. La pugna por el control de este recurso enfrenta a las distintas etnias del país, aunque son los valedores del régimen del presidente Olusegun Obasanjo quienes detentan el poder político y el económico. Debido a su relevante condición de sexto productor mundial de crudo, la dictadura de Obasanjo goza del beneplácito de Occidente.

En su *Informe 2006*, Amnistía Internacional constató: "La exploración y producción de petróleo continuaron provocando privaciones, injusticia y violencia en la región petrolífera del delta de Níger. La proliferación de armas pequeñas, que según los informes se financiaban en parte mediante robos de petróleo, y los inadecuados programas de desarme del Gobierno agravaron la violencia". Además, fueron atacadas comunidades enteras a las que se acusaba de obstaculizar la producción de petróleo o dar cobijo a grupos de delincuentes por parte de fuerzas armadas que operan con impunidad en la zona. Primer productor de crudo africano, Nigeria pierde a diario casi el 25 por ciento de su producción total debido a la violencia.

Por ejemplo, el 23 de diciembre de 2006 el Movimiento por la Emancipación del Delta del Níger amenazó al Gobierno con una oleada de bombardeos, asesinatos y revueltas por parte de los seguidores de Dokubo Asari si éste no era excarcelado y podía presentarse a las próximas elecciones legislativas. Además, este grupo reivindicaba la restitución al pueblo de los beneficios obtenidos por la explotación del petróleo, de los que se habían apropiado los gobernadores de la región, y la indemnización a las poblaciones costeras afectadas por los numerosos vertidos de gasoil.

Aunque el número de solicitantes de asilo nigerianos en España ha caído en picado desde los 1.685 de 2003 a los 644 de 2006, el pasado año Nigeria aún fue el segundo país de origen del mayor número. Pero curiosamente también acoge cada año a numerosos refugiados y por eso ACNUR tiene presencia allí. Esta paradoja se explica porque el conflicto que vive este país es solapado, no se trata de una guerra abierta y extendida a todo el territorio, sino esencialmente que algunos grupos étnicos son discriminados por el régimen. Estos grupos carecen de derechos básicos pues ni pueden acceder a las riquezas del país, ni beneficiarse de los derechos de explotación del petróleo que las transnacionales abonan al Estado (el 98 por ciento de los ingresos del país), de los que se apropian ciertas elites.

Los activistas que defienden los derechos de los grupos étnicos discriminados sufren un acoso continuo y sus derechos fundamentales de expresión y asociación son conculcados a diario, mientras que numerosos periodistas y defensores de los derechos humanos han sido encarcelados de manera arbitraria, ante la pasividad cómplice de las potencias occidentales, preocupadas por preservar el lucro de sus transnacionales.

Asimismo, es conocido que en los estados septentrionales se aplica la *sharia* y se condena a pena de muerte a las personas acusadas de adulterio u homosexualidad. Tampoco existe una entidad autónoma capaz de investigar y juzgar a las policías responsables de estas violaciones de los derechos humanos, lo que potencia la impunidad. La legislación y las prácticas discriminatorias, la actitud despreciativa de la policía, la dificultad de acceder al sistema judicial y la falta de protección para las víctimas favorecen la tolerancia frente a la violencia contra las mujeres y la impunidad de sus responsables.

La asociación de defensa de los derechos humanos Civil Liberties Organization asevera que este país se encamina hacia el desastre, puesto que, desde que Olosegun Obasanjo accedió al poder en 1999, la situación política y socioeconómica ha empeorado año tras año. La aplicación de las recetas neoliberales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial ha agudizado el empobrecimiento de la población, a causa de las políticas de privatizaciones masivas y la corrupción generalizada de las esferas administrativas. Según el Informe 2006 del PNUD, Nigeria ocupa el puesto 159 de 177 países en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano y el 70 por ciento de su población vive por debajo del umbral de la pobreza. En consecuencia, sorprende que la OAR inadmitiera a trámite en 2006 a casi el 85 por ciento de los solicitantes de asilo nigerianos, entre ellos a este estudiante universitario:

E. F. estudiaba Informática en la Universidad de Nmedi Azikme, en el estado de Owka. En 2001, un grupo de personas pertenecientes al Movimiento de Restauración del Estado de Biafra comenzó a presionarle para que se uniera a

ellos y luchara por la autodeterminación. Como se negó de manera reiterada, empezó a recibir amenazas que se materializaron semanas más tarde con la irrupción en su domicilio de cuatro miembros del citado movimiento, quienes le propinaron una paliza y le dieron un plazo de dos semanas para que se uniera a ellos. Entonces resolvió abandonar la Universidad y trasladarse al estado de Lagos, pero a las pocas semanas recibió la llamada de los miembros del MASSOB que le indicaron que conocían su paradero y volvieron a amenazarle para que se uniera a ellos.

Finalmente, decidió exiliarse para buscar protección internacional. Después de recorrer durante varios años diversos países africanos, en junio de 2006 llegó a España y formalizó su petición de asilo con la asistencia de CEAR. La OAR decretó la inadmisión a trámite por considerar que concurrían las circunstancias previstas en los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo. El turno de oficio del Colegio de Abogados de Madrid presentó un recurso contencioso-administrativo frente a esta decisión.

3.3. A FONDO: LAS MAFIAS DOCUMENTALES Y LAS SOLICITUDES DE ASILO EN BARAJAS

En los últimos años CEAR ha detectado una situación muy compleja y específica que se produce en el aeropuerto de Madrid-Barajas cuando se formalizan algunas solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos: la utilización de los denominados "paquetes documentales", es decir, de una documentación falsa preparada para fundamentar la petición del estatuto de refugiado. Aunque el Informe 2006 de CEAR ya examinó en profundidad las deficiencias y las peculiaridades de la presentación de solicitudes de asilo en el aeropuerto madrileño, antes de entrar en el tema del presente epígrafe conviene destacar algunos aspectos: según los datos del Turno de Oficio del Colegio de Abogados de Madrid, en 2006 se presentaron allí 1.230 solicitudes de asilo (la inmensa mayoría de ciudadanos colombianos), de las que el Servicio Jurídico de CEAR-Madrid atendió 709, con un porcentaje de admisión a trámite del 51,62 por ciento.

CEAR empezó a percibir este fenómeno de los "paquetes documentales" en el verano de 2004, algo que desde entonces se ha detectado con mayor frecuencia debido a varios motivos. El primero es el ascenso de las solicitudes de ciudadanos procedentes de Colombia y con ello el aumento del número de peticiones en las que se detecta documentación aparentemente falsa, un ascenso numérico que, quizá, no se refleje a efectos de porcentaje².

Pero, sin lugar a dudas, la principal razón de este incremento de solicitudes tiene relación con la difícil situación de los derechos humanos en Colombia y las crecientes dificultades para huir del conflicto hacia países seguros. Un país inmerso en una confrontación armada que ya dura más de cuatro décadas entre la insurgencia y el Estado, que actúa por medio de un brazo legal, las Fuerzas Armadas, y otro ilegal, los paramilitares, tal y como han denunciado numerosos organismos y organizaciones nacionales e internacionales³. Un país del que para escapar de la crueldad del conflicto resulta imprescindible el asesoramiento previo y en el que las víctimas se encuentran a merced de grupos de influencia de cariz muy complejo y diferente.

En este conflicto se entrelazan múltiples realidades que son consecuencia de la violencia que le es consustancial, como la precaria situación económica de un país en el que, a pesar de sus riquísimos recursos naturales, cerca del 40 por ciento de la población subsiste por debajo del umbral de la pobreza; o el narcotráfico, como fenómeno transversal, en la actualidad controlado principalmente por los grupos paramilitares.

Resulta evidente la simbiosis entre el empoderamiento del narcotráfico en distintos departamentos, sobre todo en el Valle del Cauca, y la ampliación de la influencia de los grupos paramilitares que desarrollan estrategias de control del territorio mediante el desplazamiento forzado de la población civil. Todo lo anterior genera la existencia de más de tres millones de personas desplazadas dentro de las fronteras nacionales a causa de la violencia y sus consecuencias, el tercer país del mundo en número de desplazados internos, tras Sudán y la República Democrática del Congo.

Esta realidad poliédrica es la que deben tener en cuenta los abogados de CEAR cuando afrontan una solicitud de asilo de un ciudadano colombiano. Se trata de personas que han visto cómo sus derechos han sido vulnerados durante décadas, que buscan protección y seguridad, en un contexto en el que la salida hacia un país seguro es casi imposible por la política de visados impuesta hacia Colombia.

Éste es el contexto en el que también actúan y se lucran unos grupos que podrían denominarse "mafias documentales", cuya actuación es menos opaca que la de otras organizaciones delictivas, como por ejemplo las que se dedican a la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. En esta actividad ilícita intervienen asesorías legales y despachos de abogados que venden sus servicios a los clientes por una cantidad que oscila entre tres y doce millones de pesos colombianos (entre mil y cuatro mil euros)⁴ y que suelen consistir en proporcionar una documentación falsa a personas que huyen por motivos vinculados al

conflicto que se vive en el país desde hace más de cuatro décadas, documentación que se les presenta como imprescindible para que su solicitud de asilo pueda ser admitida a trámite y por tanto puedan entrar en territorio español.

Es, sin lugar a dudas, una práctica repudiable la de estas personas y mafias, que se enriquecen con el desplazamiento, la pobreza, el sufrimiento y las esperanzas de las víctimas del conflicto, como también es rechazable la permisividad de las autoridades ante este tipo de prácticas. Resulta imprescindible también recordar que en la actualidad el acceso al procedimiento de asilo en España y en la Unión Europea es más difícil que nunca y que la posibilidad de migrar por razones económicas a los países enriquecidos es casi imposible ante las restrictivas políticas de cierre de fronteras antes citadas.

En estas circunstancias, puede hablarse de tres situaciones que pueden surgir a partir del uso de estos paquetes documentales falsos: un relato real de persecución con o sin documentación pero en la que ésta no se pone en duda; un relato de persecución falso amparado en documentación también aparentemente falsa⁵; y una petición que puede estar fundada en un temor real a ser perseguido, pero que se justifica en parte o en su totalidad por documentación aparentemente falsa. Es este último caso el que plantea más problemas al afrontarlo desde el punto de vista del asesoramiento jurídico que CEAR ofrece.

En la aparición y crecimiento de estas mafias ha tenido una incidencia capital, como ya se ha avanzado, la decisión de la Unión Europea (impulsada por el Gobierno español) de exigir desde enero de 2002 un visado de entrada a los ciudadanos colombianos, una circunstancia que, unida a la práctica imposibilidad de obtenerlo en el Consulado español de Bogotá o en otro de cualquier país de la UE, origina que viajar de Colombia a Europa sea un proyecto casi quimérico.

Por tanto, la única opción para los ciudadanos colombianos que pretenden exiliarse a causa del conflicto es adquirir un viaje a un país que no les exija visado y que haga escala en suelo español o europeo, ya que en el Espacio Schengen no se les exige visa de tránsito. La ruta más utilizada es el vuelo Bogotá-Tel Aviv (Israel) para aprovechar la escala en Barajas para solicitar asilo y poder entrar en territorio español si su solicitud es admitida a trámite. Es en este contexto de extrema reducción de las opciones de salida en el que aparecen las mafias que ofrecen "seguridad" a los futuros solicitantes de asilo por medio de la entrega de paquetes de documentación. Una "seguridad" que, como ya se ha adelantado, es irreal.

Ante la detección del aumento de estas prácticas fraudulentas, la oficina de ACNUR en Colombia difundió este comunicado el 16 de marzo de 2006:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) alerta a la población colombiana, y en particular a la población del departamento del Valle del Cauca, de la existencia de personas inescrupulosas que ofrecen asesoría para que ciudadanos colombianos intenten entrar a otros países tratando de utilizar relatos falsos para ser reconocidos como personas refugiadas.

Estas personas se presentan como abogados, ofrecen asesoría a ciudadanos que desean emigrar y, en algunos casos, también les venden pasajes de avión. Es del conocimiento del ACNUR que algunas de estas personas que ofrecen su asesoría para salir del país se hacen pasar por funcionarios o asociados del ACNUR, con lo que buscan dar credibilidad a sus instrucciones.

Las autoridades en los países de destino están capacitadas para identificar casos que se basan en relatos y documentación falsos y las personas que presenten casos fraudulentos son retornadas a su país de origen.

El ACNUR aclara que no posee ningún mecanismo para evacuar a personas de su país de origen, no provee documentos para la salida del país y tampoco intercede ante embajadas para buscar la salida de personas. Para solicitar la condición de refugiado una persona debe estar fuera de su país de origen.

El ACNUR reitera que no tiene oficina en el Departamento del Valle y tampoco dispone de funcionarios en ese departamento que brinden asesoría a personas sobre protección de refugiados.

Las personas que deseen mayor información sobre los mecanismos para determinar la condición de refugiado pueden contactar a las oficinas del ACNUR, o consultar la información disponible en nuestra página de Internet www.acnur.org La provisión de esta información es gratuita. El teléfono del ACNUR en Bogotá es (+57) 1 65806000.

El ACNUR reitera que toda persona tiene derecho de solicitar asilo en territorio extranjero y de disfrutar de él en caso de persecución. Los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado existen para proteger específicamente a personas que está fuera de sus países y que tienen "un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política".

La situación del solicitante de asilo durante los días que permanece en Barajas no es nada sencilla, en primer lugar, por la vulnerabilidad emocional que presenta, el temor a ser devuelto o el desconocimiento del procedimiento y de las personas que intervienen en el mismo. Además, el espacio físico no es el más adecuado:

permanece recluso durante un máximo de unos ocho días en una sala sin luz natural y sin espacios debidamente acondicionados, en particular para los menores, y en la que en ocasiones se producen situaciones de hacinamiento.

Si a ello se une la escasa formación y especialización de los funcionarios de policía y de los guardas jurados que allí trabajan en conceptos básicos de derechos humanos, de interculturalidad o de no discriminación, el resultado final es un cóctel que incide de manera definitiva sobre el estado de ansiedad de los solicitantes de asilo a la hora de narrar su relato de persecución.

Por último, los abogados prestan su asesoramiento jurídico en circunstancias precarias, ya que sólo existen dos salas para realizar su trabajo en un clima de confidencialidad. En ocasiones sucede que, ante el "elevado" número de peticiones⁶, están ocupadas y por ello muchas veces la asistencia letrada ha debido realizarse en la sala común o, debido al hacinamiento, incluso en las literas de las habitaciones, lo que perjudica la confidencialidad y el intento de construir una relación de confianza entre el abogado y el solicitante de asilo.

Pero el principal déficit es la imposibilidad de aquél de mantener un contacto directo con éste antes de la formalización de la solicitud, a pesar de las numerosas sentencias que reconocen que el derecho a la asistencia letrada debe concretarse desde que una persona expresa su deseo de solicitar el estatuto de refugiado, pero también durante y después de la misma. En la actualidad los funcionarios de policía impiden cualquier relación previa a la solicitud, con lo que se niega en la práctica y se perjudica casi de manera definitiva la relación de confianza que habría de mantener con el solicitante⁷.

Finalmente, la inadecuada preparación de una parte importante de los funcionarios enviados a Barajas por la OAR como instructores tampoco ayuda, al igual que la falta de medios⁸. Su actitud, ya expuesta en anteriores informes de CEAR, no suele ser comprensiva con esta difícil situación y además, en este clima de ansiedad y ante la extraordinaria celeridad del procedimiento de solicitud de asilo en frontera, en muchas ocasiones al solicitante le cuesta diferenciar entre el papel del instructor de la OAR y el del letrado de CEAR.

Éste es el contexto en el que aparecen los "paquetes documentales". Cuando un abogado de CEAR sospecha de la autenticidad de alguna documentación (por algún sello que no suele aparecer, por algo que no encaja con lo que ha contado), intenta enfrentar al solicitante de asilo con esta situación, algo que no resulta fácil, porque el solicitante ha interiorizado que ésta es imprescindible para lograr la admisión de su petición. El carácter fundamental de la documentación indiciaria es, de los tópicos rodean el derecho de asilo, el que más daño hace a los solicitantes colombianos en la situación descrita⁹.

La explicación de que en esta primera fase no es necesario ningún tipo de documento sorprende a aquellas personas que traen una documentación "comprada", puesto que han pagado muchísimo dinero para fundamentar una historia de persecución. En ocasiones, incluso estos grupos mafiosos han "informado" a los solicitantes de que ellos son abogados de CEAR o de ACNUR en Colombia, que ya se han puesto en contacto con estas organizaciones en España para ponerles al corriente de su caso y que una parte del dinero que les han pagado servirá para sufragar "nuestros gastos".

La confianza inicial del solicitante de asilo en el abogado de CEAR se desvanece cuando éste le explica que no tienen abogados en su país, que todos los servicios que presta esta organización son gratuitos y que en definitiva ha sido engañado. Esta información desencadena mil dudas en esta persona, por lo que se multiplica su ansiedad y su nerviosismo y no siempre termina confiando en el abogado de CEAR y le explica la realidad. A título de ejemplo, podemos citar este caso:

Una solicitante de asilo colombiana alegó ser enfermera y haber sufrido persecución por parte de la principal guerrilla del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que reclamaban sus servicios para la cura de sus heridos, a lo que ella se negó. Este relato parecía verosímil, pero la documentación lo contradecía en varios puntos sustanciales. Por la relación de confianza entre el abogado de CEAR y la instructora de la OAR, decidieron que el primero le expresara en plena entrevista las dudas que le planteaba la documentación que aportaba, con argumentos que evidenciaban sus contradicciones.

Insistió durante quince minutos, mientras la solicitante de asilo se sumía en un mar de contradicciones, sin saber de quién fiarse, si de lo que le habían dicho en su país o de ese abogado a quien acababa de conocer. Finalmente, cedió y reconoció que la documentación era falsa: señaló que había huido desde su región hasta la casa de una tía en Cali. Su familiar se puso en contacto con un abogado, quien, tras ser informado brevemente de la historia, le preparó una serie de documentos que le fue entregada a la solicitante por un empleado de dicho abogado sólo cuatro horas antes de tomar el vuelo con destino a Tel Aviv con la indicación de que se los estudiara en el avión.

Ella nunca vio a ese abogado y desconoce si su tía le había pagado por la documentación. Finalmente, el caso fue admitido a trámite y en esta resolución fue determinante la confesión de que la documentación era falsa. Su relato de persecución era verídico.

Una de las consecuencias graves de la proliferación de estos casos ha sido la generación de prejuicios hacia las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos, la presunción por parte de la OAR e incluso de ACNUR¹⁰ de que el solicitante de asilo originario de este país "miente" en cuanto perciben un atisbo de falsedad en la documentación. Esto ha causado que, en Barajas, más que una fase de inadmisión a trámite, en la que unos mínimos indicios de veracidad serían suficientes para una resolución favorable, se está llevando a cabo una instrucción acelerada del expediente al entablarse un juicio sobre el fondo de las alegaciones: la presentación de cualquier documento con apariencia de falsedad determina una presunción de inverosimilitud de lo alegado ante la que es muy complicado actuar.

En consecuencia, un solicitante de asilo colombiano tendrá que explicar una historia perfecta, sobre todo si no encaja en uno de los "perfiles" más susceptibles de recibir protección (sindicalista, dirigente político, periodista, defensor de derechos humanos...), puesto que entonces las sospechas derivadas de la documentación se convierten en insalvables. La experiencia sugiere muchas veces que un documento puede ser falso, pero es muy difícil sentenciar sobre la falsedad y más en esta fase inicial del procedimiento¹¹.

En todo caso, las sospechas sobre una documentación no deberían desembocar en la inadmisión a trámite de manera automática, sino originar una instrucción más detallada sobre todos los elementos aportados para finalmente sentenciar sobre la pertinencia de otorgar o no la protección internacional demandada, sobre todo cuando ha podido ser el miedo o la necesidad, en un contexto de violación de derechos humanos, los que han empujado a la persona a adquirir esa documentación aparentemente falsa. Y cuando, en muchos casos, las sospechas sobre esos documentos no se basan más que en conjeturas.

En estos casos, estas personas merecen el estatuto de refugiado e inadmitir a trámite su solicitud de asilo por sospechar que la documentación que aporta puede ser falsa significa renunciar a un análisis riguroso e interpretar de manera restrictiva la normativa aplicable, algo proscrito por el propio Tribunal Supremo.

La OAR o ACNUR no deberían enfrentar este fenómeno en perjuicio de los solicitantes de asilo colombianos. El contexto expuesto, conocido por todas las organizaciones e instituciones implicadas, y las consecuencias de la actuación de estas "mafias documentales" debería ser tenido en cuenta como un factor relevante a la hora de abordar las entrevistas, el estudio y la resolución de los expedientes, sin que pueda ser valorado en perjuicio de los solicitantes de asilo colombianos.

No puede pretenderse que un solicitante de asilo exponga de manera serena en Barajas los motivos por los que solicita el estatuto de refugiado en España, de

manera detallada y sin contradicción alguna, ya que son muchos y variados los sentimientos y temores que atenazan a estas personas durante la entrevista con el funcionario de la OAR (nerviosismo, ansiedad, estrés postraumático, posibles problemas de memoria, extrapolación de la desconfianza en la Administración de su país hacia la española...). Y también es quimérico pensar que en un mundo como éste, plagado de conflictos, no van a aparecer organizaciones mafiosas que pretendan lucrarse del sufrimiento humano, con lo que no se puede imputar las responsabilidades sobre el eslabón más débil.

En definitiva, en los tres últimos años ha aparecido el fenómeno de los "paquetes documentales", pero también ha aumentado de manera muy importante el número de solicitantes de asilo procedentes de Colombia. Hay más casos pero se hacen más solicitudes. Y lo que resulta más importante, los porcentajes de admisión no varían ostensiblemente y, si lo hacen, es debido en gran parte a los prejuicios instalados en la OAR y, en ocasiones, en ACNUR ante estas solicitudes. Es de todo punto inexplicable este clima, cuando esta situación debería alentar a realizar un trabajo más riguroso.

La labor de todos los actores implicados debiera ser examinar el fondo de su relato, a partir del conocimiento exhaustivo del contexto del que proceden, para dilucidar de la manera más objetiva posible si merecen o no la admisión a trámite de la solicitud y la consiguiente entrada en territorio nacional. Además, deberían denunciar e investigar a estas mafias que se lucran, alimentan y desarrollan aprovechándose del sufrimiento de la población civil colombiana. En este sentido, es fundamental una colaboración policial con garantías entre la Administración española y la colombiana para erradicar de manera definitiva estas prácticas.

En relación a este asunto, el 23 de agosto de 2006 CEAR remitió esta carta a la directora general de Política Interior del Ministerio del Interior:

Ante el debate mantenido en la última reunión de la CIAR sobre la incidencia de los paquetes documentales falsos en la tramitación de los expedientes, detectados en un número creciente de casos de solicitantes de asilo colombianos en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, desde CEAR queremos expresar nuestra coincidencia con la preocupación ante este tipo de prácticas, así como la necesidad de abordar con el mayor cuidado la situación de las personas que son víctimas de estas estafas aprovechándose de su situación de necesidad.

Desde el Servicio Jurídico de CEAR se ha abordado esta realidad desde hace tiempo, ya que entre otras cosas se ha utilizado su nombre y el de algunos de sus componentes, lo que nos ha obligado a establecer una serie de medidas

y pautas de actuación en la intervención cotidiana en el Aeropuerto de Madrid-Barajas:

Profundizar en el estudio de la documentación originaria de las autoridades o de las organizaciones colombianas. Para ello se mantiene una constante comunicación con organizaciones con las que se colabora en Colombia. Desde el Servicio Jurídico de CEAR, se ha sistematizado la información con el objetivo de formar y coordinar a los abogados.

Mantener una franca conversación con todos los solicitantes de asilo que hayan sido víctimas de esta estafa para que no se utilice este tipo de documentación, animándoles a denunciar a las redes que se lucran a su costa. A pesar de que se realiza un gran esfuerzo en obtener la confianza y poder incidir en las solicitudes, muchas veces no se consigue hasta después de haber obtenido una respuesta desfavorable por parte de la Administración.

Por último, con independencia de la constatación de paquetes documentales falsos, desde nuestro Servicio Jurídico se pone énfasis en la detección de situaciones de persecución, que son deformadas artificialmente por la orientación interesada de las redes mafiosas.

Entre las propuestas que, a nuestro juicio, podrían contribuir a abordar este fenómeno, te planteamos las siguientes:

Consideramos que sería muy adecuado, además de acorde con la legalidad vigente, que los letrados tengan un acceso más directo con los solicitantes de asilo, en especial, previamente a la entrevista con el funcionario del Ministerio del Interior, así como que se puedan obtener copias de las solicitudes y la documentación entregada en el momento de su formalización.

Proponemos la realización periódica de reuniones con la OAR con el fin de compartir toda la información disponible. De esta forma podremos avanzar en la identificación de este tipo de casos, así como aportar datos para el desmantelamiento de este tipo de redes.

Por último, ofrecemos nuestra colaboración para establecer mecanismos de validación de documentos, como ya hemos realizado en algunos casos en el pasado, en especial, con las organizaciones sociales de Colombia con las que mantenemos convenios de colaboración y estrechos contactos (CUT, asociaciones de desplazados, organismos de derechos humanos...).

Por otra parte, consideramos de especial importancia que se realice el esfuerzo necesario para el desmantelamiento de las redes mafiosas, que se lucran con un tema tan delicado como son las solicitudes de asilo y la desesperación de las personas. Para facilitar esto mismo, tras denuncias recibidas en CEAR, con referencias muy precisas, pusimos en conocimiento de la OAR todos

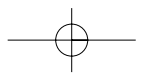
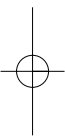
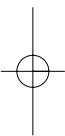
los datos y, por indicación de su director, lo remitimos a la Brigada de Información Exterior de la Policía Nacional. En el mismo sentido, en dos viajes realizados a Colombia por miembros del Servicio Jurídico, se solicitó la intervención de las autoridades colombianas, en especial al Gobernador del Departamento del Valle, Angelino Garzón, realizando una labor de sensibilización en los medios de comunicación para dar a conocer los efectos perniciosos de este tipo de estafas.

No debe olvidarse que los solicitantes de asilo afectados, de un modo u otro, son las víctimas y no los culpables. No puede responsabilizarse de estas prácticas a personas que, al fin y al cabo, víctimas del miedo y la desesperación, huyen de un país inmerso en una gravísima crisis de derechos humanos. Y en este sentido, España no puede desentenderse de las obligaciones contraídas internacionalmente en relación con la protección de los refugiados.

NOTAS

1. La propia OAR, en su Boletín de Asilo de agosto de 2006, explica en estos términos el notable aumento de las admisiones a trámite: "La tasa de admisibilidad a trámite [...] ha evolucionado en los últimos dos años, registrándose un incremento de la misma, fruto de la introducción de criterios objetivos en su aplicación que, a su vez, han sido resaltados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su interpretación de las distintas causas de inadmisión".
2. Es cierto que ha aumentado el número de casos en los que se ha detectado esta documentación aparentemente falsa, pero también ha habido un incremento sustancial del número de solicitudes. Así, en 2004, CEAR atendió 147 solicitudes de asilo en Barajas (146 de ciudadanos colombianos); en 2005, el número de solicitudes atendidas se duplicó (375, 372, de ciudadanos colombianos) y, en 2006, también (709, 704 de ciudadanos colombianos). Sin embargo, los porcentajes de admisión no han variado de manera sustancial. Como no existen datos en la OAR relativos al porcentaje de admisión a trámite en este aeropuerto, se citan a título de muestra los de las solicitudes atendidas por CEAR-Madrid: en 2004, el 63,95 por ciento; en 2005, el 53,6 por ciento y, en 2006, el 51,92 por ciento. Si bien el porcentaje descende, esta disminución no es tan alarmante como se quiere hacer ver y más si se considera el aumento sustancial del número de peticiones y los criterios restrictivos instalados en los organismos encargados de resolver el caso, como se verá a continuación.
3. Organismos como ACNUR o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y organizaciones como Amnistía Internacional, Human Rights Watch o Internacional Crisis Group, amén de otras nacionales, han constatado que las relaciones entre los grupos paramilitares y el Estado son muy estrechas, tanto en el origen como en el posterior desarrollo de los primeros. Las amenazas que estos grupos dirigieron a todos aquellos que en las elecciones presidenciales de mayo de 2006 no apoyaran a Uribe (a quien denominaban "nuestro presidente") son una muestra evidente de esos intereses conjuntos. La tolerancia, apoyo o complicidad de servidores públicos y el incumplimiento del deber de garantía en varias de las actuaciones de estos grupos no hace sino seguir comprometiendo la responsabilidad del Estado. Y no se trata sólo de inacción, sino de una coordinación activa en ocasiones entre unidades gubernamentales y paramilitares durante las operaciones militares, además de la vinculación de oficiales de las Fuerzas Armadas a estos grupos. De manera paradójica, el control paramilitar es más fuerte en las zonas urbanas, donde es mayor la presencia de la fuerza pública y de las autoridades, lo que no deja de ser un elemento significativo. Estos grupos, además, mantienen estrechos vínculos con una parte de los parlamentarios que sostienen al actual Gobierno, según las revelaciones que se han conocido a principios de 2007, que forzaron la dimisión de la ministra de Relaciones Exteriores y que han evidenciado que su "desmovilización" es una falacia.
4. A modo de ejemplo, estas asesorías se anuncian de manera explícita en la sección de anuncios de los diarios locales de Cali con títulos tan llamativos como éste: "¿Desea viajar a España?".

5. Incluso en estos casos no es infrecuente que exista una situación real de persecución que, por motivos del "asesoramiento" recibido en Colombia, permanece oculta. No han sido pocos los casos en que, una vez que los solicitantes de asilo han sido inadmitidos a trámite y están a punto de ser devueltos a su país, han reconocido a los abogados de CEAR que allí les habían dicho que con lo que alegaban en primera instancia no tendrían ninguna opción o que, si decían que la persecución provenía de los paramilitares, no tendrían posibilidad alguna de ser admitidos. Esto causaba un cambio radical en las alegaciones de duras consecuencias.
6. Conviene recordar que España es de los cinco países "grandes" de la UE (por extensión y población) el que menos solicitantes de asilo recibe tanto en términos absolutos, lejos de Italia y a mucha más distancia de Francia, Alemania y Reino Unido, como en relación a su población. Por tanto, el hacinamiento que se produce en la sala de Barajas se explica por que los medios son absolutamente insuficientes.
7. Aunque los abogados de CEAR intentan contactar telefónicamente con los solicitantes antes de la realización de la entrevista, y en ese momento advertir de lo accesorio de la documentación, los casos de documentación aparentemente falsa, las fatales consecuencias de su utilización y la conveniencia de atenerse a los detalles del relato de persecución, es evidente que una voz de una persona desconocida de un país ajeno desde el otro lado del teléfono no despierta la confianza que la difícil situación requiere. Además, este contacto no siempre es posible por motivos tales como el alto número de solicitudes u otras tan simples como que sólo existe un teléfono público en la sala donde se encuentran y muchas veces o comunica o está estropeado.
8. Tal y como recomiendan ACNUR y la propia OAR ha desarrollado en una guía interna dirigida a los entrevistadores, éstos deben permitir la libre expresión del solicitante de asilo, sin incurrir en actitudes que puedan aumentar el nerviosismo del solicitante y perjudicar a su solicitud de asilo.
9. Un tópico que no afecta sólo a los solicitantes de asilo, sino también a muchas de las personas que se acercan a la realidad del asilo, instructores e incluso abogados que intervienen en el procedimiento que tienen y difunden su firme convicción de que "sin pruebas no hay nada que hacer". Por supuesto, el "asesoramiento" previo recibido en Colombia ha ido en el mismo sentido.
10. La posición de ACNUR en las solicitudes de asilo en frontera es determinante porque, si apoya la admisión a trámite, normalmente la OAR resolverá en la misma línea y admitirá la petición. Pero, incluso en el caso en que la OAR decidiera inadmitir la solicitud, la ley señala que la persona podría cruzar la frontera y entrar finalmente en territorio nacional merced al criterio favorable de ACNUR. Sin embargo, ACNUR no está presente en Barajas, sino que adopta su decisión a partir de las notas tomadas por el instructor de la OAR y de la documentación presentada, sin tener contacto directo con los solicitantes, algo que CEAR considera fundamental, máxime cuando estamos hablando de un procedimiento acelerado, de apenas unos días de duración y en las condiciones ya examinadas.
11. La consideración de cualquier documento como falso no debe dejar lugar a dudas, como así establece la Ley de Enjuiciamiento Civil. Asimismo, para inadmitir una solicitud es necesario que ésta sea "manifiestamente falsa o inverosímil", es decir, que no haya resquicio alguno en la decisión que se toma. Sin embargo, esto, en el procedimiento acelerado que se lleva a cabo en Barajas, casi nunca es así. En primer lugar, por la imposibilidad legal que tanto ACNUR como la OAR tienen de ponerse en contacto con las autoridades colombianas para cualquier tipo de comprobación. Normalmente no existe esa constatación fehaciente de que tal o cual documento es falso. No obstante, en las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en general, y en particular en las que se producen en este aeropuerto, sólo son necesarias sospechas de esa falsedad, en ocasiones meras intuiciones de los funcionarios implicados en la decisión, para echar la solicitud abajo.



CAPÍTULO 4

LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

En 2006, España sólo otorgó el estatuto de refugiado a 168 personas, dato que supone el 3,72 por ciento de las resoluciones que el ministro del Interior suscribió, mientras que 188 personas lograron otro tipo de protección inferior. Es decir, el pasado año nuestro país volvió a ser uno de los que menos refugiados reconoció en la Unión Europea. También es significativo que entre enero y septiembre de 2006 la Audiencia Nacional corrigiera en 49 de sus 631 sentencias las resoluciones del ministro del Interior al resolver sobre los recursos presentados contra la denegación del estatuto de refugiado y otorgara el estatuto de refugiado a 35 personas y la protección complementaria a 14.

Después de este importante epígrafe, el análisis se detiene en la realidad de los apátridas, estatuto que España sólo reconoció en 2006 a dos personas. La apatridia es una de las situaciones más dramáticas que un ser humano puede experimentar, puesto que las personas afectadas no son reconocidas por ningún Estado como nacionales y por tanto viven en un limbo jurídico, ya que no se les reconocen identidad, derechos, asistencia y protección.

El capítulo se cierra con un examen exhaustivo de la evolución de la concesión del estatuto de refugiado y de la protección complementaria en la UE entre 1995 y 2005, ya que estos datos ilustran la magnitud de la crisis del derecho de asilo en Europa. Por ejemplo, en 2005 los 25 países de la UE concedieron el estatuto de

refugiado a 25.000 personas, un número ligeramente superior al de personas a las que sólo Alemania otorgó dicha protección en 1995 (23.468).

4.1. EL DESCENSO DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

Las concesiones del estatuto de refugiado son el dato esencial que define el compromiso de un país con los refugiados. Un año más, el análisis del Informe de CEAR se centra en las propuestas de resolución presentadas por la CIAR: de las 2.089 que acordó en 2006, tan sólo 155 personas se vieron afectadas por una propuesta en sentido favorable (el 7,42 por ciento), mientras que recomendó la concesión a 196 del permiso de residencia por razones humanitarias o en virtud de la protección complementaria (el 9,38 por ciento). Por el contrario, a 1.429 personas (68,41 por ciento) la CIAR sugirió la denegación de cualquier tipo de protección.

Por otra parte, es interesante subrayar que en 2006 la CIAR devolvió a la OAR 75 expedientes (el 3,59 por ciento de los que analizó), dato que revela que en no pocos casos ésta no ha realizado una instrucción concienzuda de las solicitudes de asilo, ya que en ocasiones el instructor ni siquiera entrevista personalmente al solicitante.

Si se comparan estas cifras con las de los años precedentes, se aprecia que son mínimos, ya que la propuesta de otorgar el estatuto de refugiado a tan sólo 155 personas es la más reducida desde 1984 (el primer año de vigencia de la Ley de Asilo), porque, por ejemplo, en 2003 fue de 213, en 2004, de 199 y, en 2005, de 190.

Los datos acerca de las resoluciones suscritas en 2006 por el ministro del Interior (los más esclarecedores dado que incluyen —a diferencia de los de la CIAR— las decisiones de inadmisión a trámite) confirman el pesimismo sobre el estado del derecho de asilo en España: 2.437 personas (el 53,98 por ciento) fueron inadmitidas a trámite; a 1.475 (el 32,67 por ciento) les denegó el estatuto de refugiado; sólo 168 lo obtuvieron (el 3,72 por ciento), frente a las 201 de 2005; 188 (el 4,16 por ciento) lograron el permiso de residencia en España en virtud de la protección complementaria o por razones humanitarias, frente a las 129 de 2005; y 229 casos fueron archivados (el 5,07 por ciento). En total, el 7,88 por ciento de las personas afectadas por resoluciones del ministro del Interior recibieron algún tipo de protección, frente al 6,77 por ciento de 2005.

Estas cifras son muy reducidas y debieran invitar a reflexionar sobre los motivos por los que España deniega la protección internacional cada año a miles de

personas procedentes de países como Colombia, Nigeria, Argelia, Rusia o Costa de Marfil.

Y, por último, a 18 personas se les denegó el asilo en virtud de los presupuestos del Reglamento de Dublín, es decir, por ser otro país de la Unión Europea el competente para el examen de su solicitud de asilo¹. Aunque sólo se trató del 0,40 por ciento de los casos, las consecuencias de estas resoluciones son graves desde el punto de vista social, ya que las personas afectadas se ven forzadas a desplazarse al país que sea competente para iniciar de nuevo todo el proceso de solicitud del estatuto de refugiado. En la mayoría de los casos, son personas que han vivido en España más de dos años y que han seguido todo un proceso de inserción social, muchos han tenido que aprender español, han encontrado un puesto de trabajo, han recibido asistencia psicológica para abordar las consecuencias de un exilio casi siempre traumático y, en definitiva, después de haber logrado reconstruir en parte su vida, reciben esta notificación, una invitación a abandonar España o a sumergirse en los rigores de la vida clandestina.

Si se considera el escaso número de solicitudes de asilo denegadas por la aplicación del Reglamento de Dublín y que este incluye una cláusula de soberanía por la que cualquier Estado puede, si lo considera oportuno, asumir el análisis de una solicitud, parece innecesario obligar a los solicitantes de asilo a vivir una suerte de segundo exilio forzoso.

Respecto a las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional en relación con los recursos presentados ante la denegación del estatuto de refugiado, entre enero y septiembre de 2006 (al cierre de este Informe no se disponía de los datos del último trimestre) se dictaron 631 sentencias: de ellas, 49 (el 7,77 por ciento) corrigieron las resoluciones del ministro del Interior y otorgaron el estatuto de refugiado (a 35 personas) o bien la protección complementaria (a 14 personas), mientras que 475 desestimaron la concesión de cualquier tipo de protección. Sobre la nacionalidad de los recurrentes, hay un dato especialmente relevante: de las 35 personas que obtuvieron el estatuto de refugiado por vía judicial, 17 fueron ciudadanos colombianos, mientras que otros seis lograron así la protección complementaria.

También se concedió el estatuto de refugiado por vía judicial a dos ciudadanos argelinos, seis cubanos, cuatro ecuatoguineanos, un mauritano, uno de República Democrática del Congo, tres turcos y uno de la antigua Yugoslavia. Asimismo, la Audiencia Nacional otorgó la protección complementaria a dos ciudadanos cubanos, cinco iraquíes y uno ruso, además de los seis colombianos. En 2005, 58 personas lograron el asilo en España gracias a la presentación de un recurso ante la Audiencia Nacional.

4.2. LA APATRIDIA, UNA REALIDAD DESCONOCIDA

La apatridia es una de las situaciones más dramáticas que un ser humano puede experimentar, puesto que las personas afectadas no son reconocidas por ningún Estado como nacionales y por tanto viven en un limbo jurídico, ya que no se les reconocen identidad, derechos, asistencia y protección. Carecen de una identidad demostrable, no pueden ir a la escuela o la universidad, adquirir o alquilar una vivienda, firmar un contrato de trabajo, acceder a atención médica, disponer de un pasaporte para viajar, contraer matrimonio, inscribir el nacimiento de sus hijos...

La nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, en los términos definidos por la legislación de este, e incluye derechos políticos, económicos, sociales y de otra índole, así como responsabilidades del Estado y del individuo. El derecho a tener una nacionalidad y a no ser privado de manera arbitraria de ella está reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Las causas más comunes son dos: la apatridia de hecho y la apatridia de derecho. Los apátridas de hecho son aquellas personas que, aunque sí están registradas como nacionales de algún Estado, éste les impide el acceso a los derechos consustanciales a la ciudadanía: nos les proporciona pasaporte o carné de identidad y les niega la protección y el reconocimiento, en definitiva, de sus derechos. A menudo esto podría considerarse una forma de persecución que daría lugar a una solicitud de asilo y protección por parte de un tercer Estado seguro. Con frecuencia CEAR presta asistencia a personas que llegan a España huyendo de un conflicto bélico, de persecución o hambre y que carecen de documentación, porque en muchos casos nunca la han tenido. Sirva como ejemplo esta persona de origen sudafricano atendida por el equipo especializado de CEAR-Madrid:

Tengo 45 años y no sé qué es tener una casa. Llegué a España hace más de veinte años y estoy en la calle, no tengo salida. Nací en la provincia de Limpopo, Sudáfrica, mi madre y mi padre eran sudafricanos, así que no hay mucha duda de mi nacionalidad: soy de Sudáfrica y negro. Nací en un pueblo muy pequeño, durante la época del apartheid. Mi padre trabajaba en las minas de diamante y murió trabajando, con lo que algunos de mis siete hermanos y yo nos vimos obligados a emigrar a Europa. Llevo sin saber nada de mi familia más de quince años. Cuando era pequeño en Sudáfrica había una segregación racial tremenda y por la poca facilidad administrativa que "los blancos" daban a los nativos, mis padres nunca registraron mi nacimiento.

Cuando mi padre murió, éramos siete hermanos. No había comida para todos y, aunque algunos comenzaron con 10 años a trabajar en las minas, el

salario era insuficiente para todos. Así que mi hermano y yo salimos hacia Europa... sin documentos, sin pasaporte y sin apenas dinero. En Kenia estuvimos trabajando un año y medio y luego en Egipto y Libia otros tres, hasta que con 22 años llegué a España, por Ceuta.

Como nunca he tenido pasaporte, nunca he podido obtener un permiso de trabajo y residencia a lo largo de estos veinte años. Al principio, lo intenté, no había casi africanos en España y no había tantos extranjeros, por lo que, aunque no tenía documentación, podía hacer algún "trabajillo" mal pagado, pero que me permitía alquilar una habitación y comer caliente. Nada más. En 1987 solicité asilo y me lo denegaron. En 1991 intenté solicitar un permiso de trabajo y residencia, pero al no tener pasaporte, al no poder acreditar mi identidad, España me decía que no iba a darme permiso.

Entonces me puse en contacto con el consulado sudafricano en España para que me diera un pasaporte y me dijeron que no constaba registrado como ciudadano sudafricano y que, si afirmaba que era nacional de Sudáfrica, tendría que probarlo con alguna documentación. Por aquel entonces, mi madre había muerto, yo no podía conseguir ninguna prueba de mi nacionalidad, salvo que volviese a Limpopo... Y eso nunca. ¿Cómo iba a hacer de nuevo todo el viaje? No iba a poder regresar a España. En el viaje casi morimos. Y en Sudáfrica ¿qué futuro me esperaba?, ¿trabajar en una mina de diamantes y morir a los 30 años?, ¿morir de hambre o de SIDA? Yo allí no era nadie... pero ahora en España tampoco soy nadie.

No tengo ningún documento para demostrar mi identidad, con lo que no puedo conseguir la cédula de inscripción, ni ningún pasaporte o permiso de trabajo, por lo que ni siquiera tengo tarjeta sanitaria, ni empadronamiento... no tengo identidad. Desde hace unos seis años ya no me aceptan ni siquiera en los albergues de Madrid. He perdido toda esperanza de conseguir algo en esta vida. No puedo trabajar y he luchado por tener una vida digna, pero el sistema legal me ha podido, me ha vencido y ya no puedo luchar más. Comencé a beber vino para no pasar frío en la calle durante los inviernos en Madrid y ahora tengo otro problema: bebo. No entiendo cómo podría salir de esta situación si no puedo conseguir un permiso, un trabajo, un salario... una identidad.

Por otra parte, los apátridas de derecho son todas aquellas personas que no son considerados nacionales por ningún Estado de acuerdo con su legislación y manifiestan carecer de nacionalidad, es decir, aquellas personas que no cumplen los requisitos exigidos en la Constitución o en la legislación de ningún país para tener su nacionalidad.

Éste es el caso de una mujer nacida en Polonia hace 77 años, cuya historia debe interpretarse en el contexto de las situaciones de conflicto, desplazamientos humanos masivos, discriminación y luchas étnicas que se produjeron en los países del bloque soviético desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta su desintegración entre 1989 y 1991². Esta mujer vive en España desde hace más de una década y su único deseo es descansar en los últimos años de una vida consagrada a la lucha por la supervivencia, pero su solicitud del estatuto de apátrida fue denegada en octubre de 2006:

Durante toda mi vida he estado trasladándome de un sitio a otro sin sentir que ninguno era mi hogar. Nací en Polonia y desde los 10 años he vivido en muchos sitios pero ninguno ha sido mi casa. Una parte de Polonia fue anexionada a la Unión Soviética en 1939 cuando tenía sólo diez años y a esa edad me deportaron junto con mi familia a Siberia. Mis padres realizaron trabajos forzados durante mucho tiempo. En Siberia viví durante unos años en unas condiciones muy duras, después en Abjasia, con los conflictos que había en la zona, y por último en Bielorrusia, pero no soy ciudadana de ningún país. Me quitaron mi nacionalidad y mi identidad pues dejé de ser polaca, ya que no tengo forma de demostrar que nací allí y mi lengua natal la olvidé cuando me deportaron a Siberia tan pequeña. Después de quitarme todo y vivir el resto de mi vida en la Unión Soviética, me dieron un pasaporte de la URSS. Intenté vivir y a veces sobrevivir, pero los problemas reaparecieron cuando se desintegró la Unión Soviética pues ya no era nacional de ningún sitio.

Vine a España pensando que por fin podría tener una vida completa, pero al pedir ayuda a las autoridades españolas me la han denegado porque dicen que no soy ni refugiada ni apátrida, que tengo nacionalidad, que soy bielorrusa, pero, si eso es así ¿por qué no me reconoce el Gobierno bielorruso como nacional de su país?, ¿por qué unos u otros no se hacen cargo de la situación y me ayudan a pasar los últimos años que me quedan de vida sin preocupaciones?

Los niños que vivimos la guerra no tuvimos culpa de lo que nos pasó, pero parece que los gobiernos actuales sí lo creen y que tenemos la responsabilidad de solucionar los problemas que nos crearon entonces, pero me pregunto cómo voy a solucionarlos si nadie me ayuda después de todo el sufrimiento a lo largo de toda mi vida.

Lo único que quiero a mis 77 años es poder descansar después de toda la vida dando tumbos por el mundo, pero parece que no va a ser posible al menos por ahora; aun así, no pierdo la esperanza y espero que al final la cordura se imponga y pueda por fin descansar.

España sólo concede el estatuto de apátrida, cuya documentación incluye la autorización de trabajo, la residencia permanente y un título de viaje, a los apátridas de derecho que pueden demostrarlo, pero lo deniega a los de hecho, por otra parte bastante más frecuentes.

Ya el Informe 2004 de CEAR analizó en profundidad el marco jurídico internacional y nacional que regula la apatridia. En su momento el Reglamento de Apatridia de julio de 2001 palió el desamparo absoluto de las personas que carecían de nacionalidad, sin embargo, después de un lustro CEAR ha constatado un conjunto de fallos en esta norma que sitúan a quienes demandan este estatuto en una clara situación de inferioridad y discriminación respecto a quienes solicitan el de refugiado. Admitiendo los notables avances que supuso dicho Reglamento, España debería avanzar hacia la equiparación de derechos de los solicitantes de apatridia y de los apátridas con los solicitantes de asilo y los refugiados, para evitar, además, que muchas personas que merecen solicitar el estatuto de apátrida pidan el de refugiado o intenten regularizar su estancia en España a través de la legislación de Extranjería.

En 2006, 61 personas solicitaron el estatuto de apátrida en España y, de los 45 casos sobre los que la OAR resolvió, sólo dos personas lo obtuvieron (el 4,44 por ciento). El reducido número de solicitudes obedece, además de la rigidez de la legislación, a que este procedimiento fue regulado en 2001 y aún es bastante desconocido para las organizaciones sociales y los propios afectados por estas situaciones.

4.3. A FONDO: LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO EN LA UE EN CIFRAS (1995-2005)

Entre 1995 y 2005 las cifras de concesión del estatuto de refugiado en la Unión Europea han evolucionado de manera tan significativa que puede hablarse sin tapujos de crisis del derecho de asilo. Antes de examinar los números, conviene analizar la aplicación de las políticas nacionales de asilo durante esta década para determinar en qué medida los refugiados han encontrado una protección efectiva y si puede hablarse con fundamento de una crisis del derecho de asilo en Europa.

Es preciso partir de dos ideas para este análisis. En primer lugar, después de 17 años de trabajos, no existe aún un único procedimiento de asilo en la Unión Europea, al contrario persisten diferencias sustanciales tanto en los procedimientos, como en el estatuto de protección otorgado a los refugiados en cada país. Y, en segundo lugar, la Unión Europea está desarrollando una progresiva política de

externalización de fronteras a fin de contener la inmigración y el derecho de asilo es otra víctima más de este proceso.

Desde 1990, la Unión Europea está inmersa en un tortuoso proceso de armonización de las políticas de asilo cuyo objetivo último es configurar una común. El primer hito fue la aprobación del Convenio de Dublín en 1990 (suscrito ya por 17 países, entre ellos España), redefinido en 2003 con la aprobación del Reglamento de Dublín, cuya principal consecuencia fue la supresión de gran parte de la libertad del refugiado para elegir el Estado en el que desea solicitar protección en virtud de criterios culturales, lingüísticos, familiares o personales.

El Convenio de Dublín empezó a aplicarse sin que la UE diera ningún paso normativo hacia la armonización del procedimiento de asilo, por lo que puede darse la paradoja de que haya personas que han podido obtener el estatuto de refugiado en países que reconocen la persecución por terceros agentes no estatales y otras que no en países que no la reconocen.

El punto de inflexión se produjo en mayo de 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, un instrumento jurídico que contiene una detallada base legal para avanzar hacia un marco común en materia de asilo e inmigración. Desde entonces ha habido un dilatado y complicado proceso de negociación de las directivas, de las que ya han sido aprobadas la de normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (2001), la de normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo (2003), la del derecho a la reagrupación familiar (2003) y la de normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (2004). La directiva que establece las normas mínimas para un procedimiento común de asilo en la Unión Europea se puso en la mesa del Consejo en el año 2000 y no fue aprobada hasta diciembre de 2005.

El proceso de transposición de estas directivas y su efectiva integración en el ordenamiento jurídico directamente aplicable de los Estados está siendo, además, muy largo. En octubre de 2006 finalizó el plazo para la directiva sobre requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y la mayor parte de los países todavía no la han aprobado. Por su parte, la directiva sobre procedimientos tiene un plazo de tres años para su transposición, que finalizará en diciembre de 2008.

En este contexto, a finales de 2005 un dictamen del Comité Económico y Social señaló: "La Unión Europea se da, de nuevo, un plazo de cinco años para alcanzar un

objetivo que ya se dio cinco años atrás: dotarse de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda asilo o protección complementaria. Parece que en el plazo de cinco años se cumplirá este objetivo pero es evidente que deberán reducirse las resistencias que ha habido hasta el momento para que puedan darse los pasos necesarios”.

El otro gran asunto de fondo que permite comprender las estadísticas que se analizarán es la progresiva política de externalización de fronteras de la Unión Europea para impedir el acceso a su territorio de las personas que necesitan protección internacional. A través de los acuerdos que suscribe con los países africanos y del Este, la UE está logrando desplazar a terceros países el control de los elevados flujos migratorios.

Por tanto, a las personas que huyen de guerras y gravísimas violaciones de los derechos humanos cada vez les resulta más difícil llegar a alguno de los países de la UE para solicitar el estatuto de refugiado y en este sentido resulta muy grave que los países con los que ésta “coopera” en ocasiones ni siquiera hayan suscrito la Convención de Ginebra, como Libia, o, si lo han hecho, la vulneran con frecuencia, como Marruecos, o, como Ucrania, son observados con preocupación por las organizaciones internacionales dada su incapacidad para cumplir obligaciones tan esenciales como garantizar el acceso adecuado al procedimiento de asilo o la no devolución a países no seguros.

Según los datos de ACNUR de abril de 2006, hay 9,2 millones de refugiados en el mundo y más de 6,6 millones de personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales debido a distintos conflictos. Más del 90 por ciento de los refugiados viven en los países más próximos al suyo, por lo que sólo una minoría, cada año más exigua, solicita el estatuto de refugiado en alguno de los países de la Unión Europea.

Después de analizar el contexto de las políticas de asilo en los últimos años, conviene centrarse en las concesiones de protección entre 1995 y 2005 en la Unión Europea de los 25, aunque al final del epígrafe se hará referencia a los datos de Bulgaria y Rumania, países que se incorporaron el 1 de enero de 2007.

Durante el periodo 1995-2005³ los 25 países de la UE atendieron 3.679.434 solicitudes de asilo y otorgaron el estatuto de refugiado a 408.847 personas y la protección complementaria a 310.902; en total, dieron protección internacional a 719.749 personas y denegaron cualquier tipo de protección a 2.257.875 personas. Una primera cifra contribuye a perfilar la tendencia regresiva en materia de asilo a lo largo de estos once años: en 2005 se concedió el estatuto de refugiado en los veinticinco países de la Unión Europea a un número de personas ligeramente superior

(25.000) al de personas a las que sólo Alemania reconoció como refugiadas sólo en el año 1995 (23.468).

Por otra parte, conviene tener presente que el 75,2 por ciento de los estatutos de refugiado concedidos en este periodo en la Unión Europea lo otorgaron tres países: Alemania, Reino Unido y Francia (por este orden). En el lado opuesto, Malta, Chipre, Eslovaquia, Luxemburgo, Finlandia, Portugal, Eslovenia, Lituania, Letonia y Estonia se sitúan a la cola en reconocimiento del estatuto de refugiado ya que agrupan entre todos ellos el 0,56 por ciento de los estatutos concedidos. En una posición intermedia, pero a una distancia muy importante de los tres primeros, se sitúan Austria (5,24 por ciento) Holanda (4,75 por ciento), Bélgica (4,17 por ciento), Dinamarca (3,32 por ciento), Italia (2,42 por ciento), Suecia (1,20 por ciento), Irlanda (0,81 por ciento) y España (0,7 por ciento, con 2.864 estatutos), Polonia (0,46 por ciento) y Hungría (0,43 por ciento).

Un porcentaje más riguroso para reflexionar sobre el compromiso de cada país con los refugiados es la proporción entre el número de estatutos concedidos y el de solicitantes de asilo. Sólo seis países superan el 10 por ciento: Chipre (19,97 por ciento), Dinamarca (17,30 por ciento), Francia (17,06 por ciento), Reino Unido (15,25 por ciento) y Alemania (14,07 por ciento). Llama poderosamente la atención que los tres países que más solicitantes de asilo recibieron a lo largo de estos once años tengan tan elevado porcentaje, ya que Alemania tuvo 895.472, Reino Unido, 707.489, y Francia, 432.891, mientras que España, por ejemplo, sólo debió atender a 70.876.

De los otros 22 países de la UE-25, sólo cuatro superan el 5 por ciento de concesiones del estatuto de refugiado en proporción al número de solicitantes de asilo: Austria (9,71 por ciento), Italia (8,25 por ciento), Bélgica (7,49 por ciento) y Holanda (6,38 por ciento). Otros once países tienen porcentajes que oscilan entre el 2 y el 5 por ciento: Irlanda (4,93 por ciento), España (4,04 por ciento), Polonia (3,88 por ciento), Letonia (3,82 por ciento), Estonia (3,77 por ciento), Hungría (3,54 por ciento), Luxemburgo (3,31 por ciento), Portugal (3,28 por ciento), Lituania (2,67 por ciento), Grecia (2,62 por ciento) y Suecia (2,54 por ciento). Y por debajo del 2 por ciento hay cuatro países: República Checa (1,76 por ciento), Eslovaquia (0,91 por ciento), Finlandia (0,51 por ciento) y Eslovenia (0,33 por ciento).

Por otra parte, si se analiza la variación anual del número de estatutos de refugiado otorgados en la UE-25 a lo largo de estos once años, se aprecia que la cifra cayó durante los años comprendidos entre 1995 y 1998 (47.108, 40.057, 37.733 y 30.098). En cambio, entre 1999 y 2001 hubo un crecimiento importante (48.367 en 1999; 49.830 en 2000 y 47.688 en 2001), sin duda debido a la

llegada de refugiados procedentes de la antigua Yugoslavia, bombardeada por la OTAN en la primavera de 1999 para derrocar al régimen de Slobodan Milosevic. Desde entonces, esta cifra experimenta un retroceso agudo, ya que, de los 32.189 de 2002, se pasó a los 25.000 de 2005.

Si analizamos los datos por países, se observa que hace ya algunos años que Alemania ha perdido el liderazgo que ostentó entre 1995 y 1998. En 1999 y 2000 fue Reino Unido el que concedió un mayor número de estatutos de refugiado en la UE, con 25.600 y 26.189 respectivamente. Al año siguiente Alemania fue el primero con 17.547, en 2002 de nuevo el Reino Unido y desde 2003 Francia ostenta el primer lugar. Durante este periodo, la política de asilo alemana se ha endurecido tanto que en 2005 ocupó el quinto lugar de la UE (con 1.302 estatutos de refugiado concedidos) por detrás de Francia, Austria, Bélgica y Reino Unido.

La evolución de las cifras de concesión del estatuto de refugiado ofrece conclusiones evidentes sobre la involución de las políticas de asilo de los países europeos. Así, si Alemania perdió la primacía y pasó de los 23.468 estatutos concedidos en 1995 a los 1.302 de 2005, otros países de la UE también experimentaron un endurecimiento similar. Por ejemplo, Holanda pasó de los 7.980 estatutos de 1995 a los 964 de 2005, si bien desde 2002 está recuperando un cierto nivel en concesiones tras haber experimentado un acusado descenso que llegó a 198 en ese año. O Dinamarca, que osciló de 4.810 estatutos en 1995 a 93 en 2005. Las políticas de asilo de estos tres países han seguido un imparable descenso que ni siquiera se revirtió con la crisis humanitaria de Kosovo en 1999 o el aumento del flujo de migraciones hacia Europa desde 1998.

No obstante, también encontramos en los datos de ACNUR países en los que la evolución de las cifras de concesión del estatuto de refugiado se ha ajustado más a la realidad histórica de este periodo. Entre éstos, están Reino Unido, Italia y Grecia, que, si bien experimentaron una evolución positiva entre 1998 y 2001, desde entonces invirtieron la tendencia.

Por su parte, Francia, Austria o Bélgica presentan una evolución ascendente en el número de concesiones del estatuto de refugiado que se ha consolidado año a año, una muestra de un compromiso más coherente con la protección de los refugiados, aunque en 2005 esta tendencia se atenuó.

Respecto a España, ha concedido entre 1995 y 2005 2.864 estatutos de refugiado, con lo que se sitúa en el puesto número 12 de los 25 países de la Unión Europea en el total de estatutos concedidos en estos años, lo que corresponde a un 0,7 por ciento. Si en 1995 y 1996 llegó a ocupar el octavo puesto en número de concesiones, en 2005 se situó en la duodécima posición.

En cuanto a la protección complementaria, es necesario puntualizar que en el periodo analizado la legislación francesa de asilo no contemplaba su concesión, tampoco la checa, aunque su impacto en las cifras globales es inferior debido a su escasa tradición en la protección a los refugiados. Lo mismo sucede con Bélgica, país que sólo otorgó 750 estatutos de protección subsidiaria en el año 2000 a los desplazados de Kosovo.

Austria, Malta, Luxemburgo, Grecia, Portugal, Chipre, Irlanda, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia y Estonia, aunque sí introdujeron esta figura, cuentan con un ínfimo nivel de reconocimiento: sólo el 2,58 por ciento del total. Polonia, con el 0,86 por ciento, España, con el 0,99 por ciento, Finlandia, con el 1,75 por ciento y Hungría con el 1,84 por ciento tampoco alcanzan índices significativos. Por tanto, son básicamente Reino Unido, Holanda, Suecia, Dinamarca, Alemania e Italia los países que en esta etapa otorgaron más estatutos de protección complementaria, principalmente los tres primeros, que suman el 71,61 por ciento del total.

En cuanto al porcentaje de concesión de la protección complementaria en relación al número de solicitantes de asilo, llama la atención el caso de Dinamarca, que la otorgó al 40,93 por ciento de los solicitantes de asilo, con lo que durante este periodo amparó al 58,23 por ciento de las personas que solicitaron protección internacional en su territorio. Otros cuatro países superaron el 20 por ciento: Malta (35,54 por ciento), Suecia (23,80 por ciento), Holanda (23,11 por ciento) y Finlandia (20,78 por ciento). Otros seis países rebasaron el 10 por ciento: Reino Unido (15,01 por ciento), Chipre (12,86 por ciento), Lituania (12,15 por ciento), Luxemburgo (11,88 por ciento), Portugal (11,67 por ciento) y Hungría (11,32 por ciento). Tres estuvieron por encima del 5 por ciento: Italia (9,16 por ciento), Letonia (6,37 por ciento) y Polonia (5,53 por ciento). Y entre los siete países que menos estatutos de protección complementaria otorgaron entre 1995 y 2005 estuvieron España (4,37 por ciento), Estonia (2,83 por ciento), Grecia (2,80 por ciento), Alemania (2,25 por ciento), Austria (0,80 por ciento), Irlanda (0,35 por ciento) y, en último lugar, Eslovaquia (0,23 por ciento).

Si se examina la evolución anual, también se constata que ha habido una disminución progresiva. Si en 1995 la obtuvieron 39.012 personas, desde 2002 hubo un decrecimiento que llega hasta las 17.867 personas de 2004, aunque en 2005 se produjo un cierto crecimiento hasta las 22.985 personas. En cuanto a España, ocupa el noveno lugar en la Europa de los 25, con 3.096 estatutos de protección complementaria concedidos.

Rumania y Bulgaria, los dos últimos países que se han incorporado a la Unión Europea, han debido esforzarse en los últimos años por adaptarse al marco legislativo comunitario también en esta materia.

Bulgaria ha suscrito acuerdos de readmisión en materia de migraciones y de asilo con todos los Estados de la Unión Europea y con algunos países especialmente relevantes para la estrategia europea de externalización de fronteras, como Albania, Macedonia, Croacia, Georgia, Serbia-Montenegro y Ucrania, y ha emprendido negociaciones con Turquía y Rusia. En asilo adaptó su normativa en marzo de 2005.

Si se analiza la evolución de sus datos a lo largo de este periodo, se aprecia que ha otorgado el estatuto de refugiado a 1.360 personas, mientras que a 3.414 personas (más que España) les reconoció el estatuto de protección complementaria. En ambos aspectos su tendencia ha sido similar a la de la mayoría de los países de la UE, con una involución a partir de 2001 (pasó de los 385 estatutos de 2001 a los 8 de 2005 y de los 1.185 estatutos de protección complementaria de 2001 a los 78 de 2005).

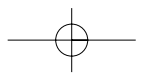
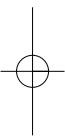
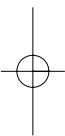
También Rumania ha reformado su legislación en materia de asilo pero ha introducido conceptos como "solicitud manifiestamente infundada", "terceros países seguros" o "procedimiento acelerado", criticados por las organizaciones de defensa de los refugiados. Sus datos reflejan una tendencia menos definida que en el caso de Bulgaria: los estatutos de refugiado otorgados cayeron de los 253 de 1999 a los 36 de 2002 y 100 de 2004 y 2005 y los de protección complementaria descendieron desde 1999, se recuperaron ligeramente en 2003 y 2004 y han vuelto a caer en 2005.

A luz de las cifras, puede hablarse de crisis del derecho de asilo en la Unión Europea, un derecho que hoy agoniza, al igual que otros derechos humanos tan básicos, en un continente que ha contemplado con complicidad o impotencia cómo los aviones de la CIA trasladaban en vuelos secretos a centenares de personas a centros clandestinos de detención y tortura, al margen de cualquier garantía y vulnerando la legalidad internacional.

La Unión Europea se ha convertido en un territorio casi inaccesible para las personas que huyen de graves conflictos y que requieren protección internacional. Además, las políticas más o menos explícitas de externalización de fronteras no invitan al optimismo de cara a los próximos años.

NOTAS

1. Aunque la aplicación del Reglamento de Dublín suele hacerse en la primera fase del procedimiento de asilo, de hecho el artículo 5.6 e) de la Ley de Asilo lo establece como un motivo de inadmisión a trámite, en algunos casos la CIAR ha propuesto su utilización para la denegación del estatuto de refugiado.
2. Véase el capítulo 8.1 de este Informe de ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo* (2000): "El desplazamiento en la antigua región soviética" (<http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap81.htm>).
3. En 1995, la Unión Europea de los Doce se amplió con la entrada de Suecia, Finlandia y Austria y el 1 de mayo de 2004 se incorporaron la República Checa, Chipre (sólo la parte greco-chipriota), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.



CAPÍTULO 5

LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Este capítulo dirige su mirada al desafío de la integración de los refugiados en España, porque dentro de los sectores afectados por los procesos de exclusión hay cada vez más inmigrantes y refugiados. En este sentido, CEAR considera que debe seguirse apoyando a estas personas cuando salen de los programas de acogida, ya que este hecho condiciona la calidad de su inserción. En este primer epígrafe, se presta una especial atención a la importancia del acceso a la vivienda.

Una parte de los refugiados que llegan a España han sido víctimas de tortura, en sus variadas expresiones (física, psicológica...). La tortura es uno de los factores traumatizantes más severos y como sus efectos son muy duraderos es imprescindible la atención a las víctimas desde los poderes públicos, ya que es un reconocimiento de su condición: si existen programas de reparación, la víctima existe socialmente y se puede recuperar socialmente. Es entonces cuando se puede trabajar su "desvictimización", en la que es fundamental el entorno para conseguir la activación de las capacidades de superación.

Por último, se examina la trascendencia del proceso de construcción de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados en España (FERINE), integrada ya por 18 organizaciones y con una progresiva implantación territorial. "El gran desafío de FERINE es articular un vasto movimiento asociativo de

refugiados e inmigrantes que unido a los sectores populares españoles sea capaz de construir un mundo mejor”, señala Víctor Sáez, su presidente.

5.1. LA IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA

La integración social supone la doble actitud de acomodarse a la sociedad y sentirse orientado de manera afectiva y efectiva hacia el prójimo. Para hablar de integración cabe referirse a la predisposición de la persona interesada hacia esta acción y también hay que hacer participe de este proceso a la sociedad de acogida para que sea un verdadero proceso de intercambio, conocimiento y respeto mutuo.

En este proceso no sólo los profesionales que trabajan en el ámbito de la acción social pueden ir proponiendo programas o acciones encaminadas a la inclusión, sino que las propias personas interesadas tienen que sentirse protagonistas. Para ello, es preciso que dispongan del tiempo necesario para aceptar su nueva realidad, “reorganizar su vida” y esto sólo puede irse trabajando en un marco concreto, un lugar donde se sientan seguras, recuperen la confianza en sí mismas, vuelvan —en definitiva— a sentirse personas. La vivienda se convierte, en este caso, en la herramienta básica para evitar que se acentúen las situaciones de vulnerabilidad que acompañan a los solicitantes de asilo e impedir que se generen procesos de exclusión.

La situación inicial de los solicitantes de asilo es cada vez más preocupante, puesto que llegan sin recursos económicos y deben afrontar una serie de trabas sociales y legales que, sin disponer de una red familiar y social, pueden convertirse en obstáculos insalvables que condicionan su futuro y les abocan a la exclusión y la marginación. Para garantizar cierta protección en los procesos de incorporación social de este colectivo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene unos programas específicos ya analizados en profundidad en los Informes anteriores de CEAR. En este caso, interesa estudiar desde un nuevo enfoque los programas de acogida, a menudo simplificados como meros recursos de alojamiento y manutención de sus residentes.

En efecto, los centros de acogida se concibieron con el objetivo de cubrir las necesidades más urgentes (alojamiento, alimentación y asistencia psicosocial) mientras el expediente de asilo estuviese en fase de instrucción. Sin embargo, si se circunscribe a la mera cobertura de las necesidades básicas, se desaprovecha la potencialidad que este recurso puede tener en el proceso de inserción. Si se pretende que el programa incida en el tiempo, es necesario completar estas acciones

con otras que promuevan sentimientos de seguridad, de libertad, de pertenencia y recuperación de la autoestima. Las estrategias encaminadas a cubrir sólo las necesidades de urgencia se agotan en el momento en que se prestan y responden a recursos más de índole asistencialista que social.

En el caso de los alojamientos gestionados por CEAR, ya sean centros de acogida o pisos, se desarrollan dinámicas para promover la participación de los residentes en el día a día de los proyectos, lo que permite incidir en los aspectos ya mencionados y convertir el centro de acogida en un espacio de reunión, debate, conocimiento y acercamiento mutuo.

A través de estas reuniones y de actividades de ocio, las personas recién llegadas conocen a otras que ya han atravesado su misma situación y han logrado construir su lugar en la nueva sociedad. La relación con personas que han vivido situaciones similares les sirve como ejemplo para continuar esforzándose sin perder la esperanza. La creación de espacios de escucha y entendimiento ayuda a recobrar la confianza personal, la identidad, el afecto y otros muchos mecanismos necesarios para iniciar con éxito el proceso de incorporación social. Un indicador de que la integración se va realizando con éxito son los pequeños cambios en la actitud, ya que se pasa de apreciar momentos de bloqueo total, apatía o angustia, a percibir que las personas empiezan a exteriorizar interés por lo que les rodea, se familiarizan con esquemas normativos y valores del grupo y sienten curiosidad por la cultura de la nueva sociedad y agrado en transmitir la suya.

Cuando las personas han adquirido la confianza necesaria para iniciar su propio itinerario de inserción son capaces de asimilar nuevos conocimientos y adoptar sus propias decisiones. Es entonces cuando los recursos, tanto específicos como normalizados, comienzan a ser más útiles: el aprendizaje del idioma o los idiomas de la sociedad de acogida, la formación sociolaboral y el conocimiento del medio. Se trata, en definitiva, de encontrar el momento adecuado para potenciar, en la medida en que lo permita la brevedad de la estancia, todas las capacidades de los residentes para facilitar su integración. Es fundamental incidir en los aspectos personales en el momento de la llegada pues las personas que se sienten bien acogidas desarrollan tendencias favorables hacia la integración, como lo demuestra el testimonio de este solicitante de asilo marfileño:

Mi nombre es Hamidou, tengo 23 años, nací en Sinfra, un pueblo del sureste de Costa de Marfil. Soy vendedor, aunque en España nunca he podido trabajar como tal, a pesar de que homologué mi título de Comercio. Mi historia está directamente relacionada con mi etnia y con la situación política que existe en mi país. Desde que salí de allí sabía que quería pedir asilo, pero no ha sido nada fácil.

Cuando llegué a España estuve un mes en un centro de una ONG en Las Palmas, donde vivíamos unas 16 personas, había una buena relación entre nosotros y con la gente que trabajaba, pero aún y todo no me sentía muy a gusto. Tenía las necesidades cubiertas, la comida, el alojamiento, pero me trataban un poco como un niño. Me decían todo el rato lo que tenía que hacer: a qué hora tenía que comer, a qué hora había que limpiar... Yo no elegía lo que quería comer, a veces había cerdo y simplemente no lo comía. Un día me dijeron que teníamos que ir a Madrid, no sé por qué, nunca lo entendí, ya no podía quedarme allí. Me dijeron que fuésemos a la policía, no entendía para qué, nada tenía sentido para mí. Me dijeron que más tarde ya solicitaría asilo.

Me mandaron con una asociación pero dos días más tarde me dijeron que ellos no tenían un centro para albergarnos, que nos buscásemos la vida. Nos pagaron los billetes. Tampoco allí pude pedir asilo.

Decidí ir a Almería porque tenía unos conocidos de Malí. Allí quise solicitar asilo, pero donde fui la gente no sabía lo que era. Pensaba que en España no se podía pedir. Todo iba muy mal porque no había nadie para ayudarme. La gente vivía con muchas dificultades, no había trabajo y nadie podía ocuparse de mí.

Unos conocidos me dejaron dinero y me fui a solicitar asilo a Francia. Los trámites eran muy largos, duraron más de siete meses. No tenía nada que hacer, así que fui a un curso para aprender francés aunque ésta sea mi lengua materna. Yo quería hacer un curso de formación pero no podía. Sólo podía esperar, me sentía muy mal. Tenía siempre palpitaciones, me dolían los huesos. Al final me dijeron que tenía que volver a España. ¡Solicitar asilo allí! Era lo que yo quería desde el principio pero había sido imposible. Ahora ya no me quedaban fuerzas. ¡Fue horrible! ¡Vuelta a empezar! Me imaginaba otra vez en la calle, dando vueltas, sin saber por dónde empezar. Hubiese preferido quedarme en Francia, no vivía tan mal.

En diciembre de 2005 llegué otra vez a Madrid y de allí me fui a Bilbao. Siempre estaba nervioso, pensando qué sería de mí.

Finalmente solicité asilo y entré en un piso con cuatro chicos gestionado por CEAR-Euskadi, era una casa normal que me gustó. Mi mayor preocupación era entonces si me admitirían a trámite para poder quedarme más tiempo y seguir con mis planes. Así fue, por eso pude seguir en el piso. Pensé que aquí podría estudiar lo que quisiera y así fue. Vivir en un piso me ha proporcionado libertad [...]. No había una hora específica para entrar, era como mi propia casa. Hice el curso y me iba sintiendo cada vez mejor, notaba que las cosas por fin empezaban a tomar su rumbo y que podría hacerme un hueco.

He vivido en este piso más de diez meses, ahora comparto mi casa con una pareja. Tuve tiempo para estudiar, ahorrar y hacer amigos, tengo "papeles", trabajo y una buena relación con mis compañeros. Siento que la gente me acoge bien. Tener amigos marfileños con los que compartir tiempo libre o jugar al fútbol me hace sentir como en casa. Tener amigos de aquí y sentirme bien con ellos me hace sentir como un igual, querido y con ganas de seguir viviendo aquí.

Aunque el principio fue muy duro, finalmente he tenido suerte, también me he esforzado. De las personas con las que viví al principio soy de las pocas que tienen "papeles", trabajo y una casa que puedo pagar con mis propios medios. Ahora espero que pueda venir mi hijo de cinco años, que se aleje de la violencia que vive mi país y pueda vivir en paz.

La salida del programa de acogida va acompañada a menudo de sensaciones de miedo, de pérdida, de "vuelta a empezar de cero". Son pocas las personas que abandonan los centros con la documentación necesaria para continuar con el proceso de incorporación social e iniciar una vida autónoma y normalizada.

La notificación de la resolución de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo obliga a los residentes a abandonar el dispositivo de integración. Durante la primera fase de instrucción del expediente, que debe durar un máximo de sesenta días, la mayoría de ellos no tienen tiempo para dominar el idioma o adquirir las habilidades suficientes y tampoco pueden realizar ninguna actividad que les suponga ingresos económicos. Mientras, la sociedad les exige que se integren, sin medios, sin documentación, sin un lugar estable donde asentarse. Hace falta una gran capacidad de superación para luchar contra esta situación tan inestable.

Las entidades públicas y privadas que apoyan los procesos de inserción de colectivos con dificultades carecen de plazas suficientes en sus recursos residenciales para acoger a las personas cuya solicitud de asilo ha sido inadmitida a trámite. Los albergues municipales y los dispositivos especiales de alojamiento —gestionados por entidades sociales— han pasado en los últimos años de atender situaciones de exclusión provocadas por toxicomanías, enfermedades mentales o reinserción de presos a atender además a un número elevado de personas extranjeras.

La sociedad española está asistiendo a un cambio en los procesos de exclusión, que afecta cada vez más a los migrantes. Las salidas precipitadas de los centros de acogida, sin medios ni alternativas suficientes, no hacen más que propiciar el incremento del número de extranjeros transeúntes; muchos pasan temporadas en los diferentes albergues, otros en la calle, algunos en casas de conocidos o cambian de ciudad, pero muy rara vez vuelven a sus países, pues, aunque su solicitud sea finalmente desestimada, su situación personal les impide regresar. Seguir apoyando a las

personas cuando salen del programa de acogida es fundamental porque condiciona el modo de su inserción.

Las ayudas para inadmitidos y denegados de asilo pueden facilitar en estos casos la consecución de documentación, tan necesaria para el desarrollo del día a día, y el pago para afrontar el primer mes de alquiler de una habitación, sin embargo son insuficientes para iniciar una vida autónoma y lograr la estabilidad personal, como lo demuestra este caso:

Soy una persona que vengo de una republica islámica, llegué a España hace más de un año para pedir asilo. Necesitaba más libertad, derechos para las personas. Eso en mi país no existe ahora. ¿Qué es la libertad? Una vida normal y correcta, decir tus ideas, hacer tus cosas pero sin hacer daño a la gente. Tengo motivos y una buena razón para haber venido a España, pero no estoy seguro si aquí podré conseguirlo (la libertad, me refiero). Voy a probar tengo sólo 24 años, voy a probar.

La primera semana en Madrid estaba muy contento, pero cuando se me acabó el dinero todo cambió, todo se volvió peor. Me mandaron a Bilbao. Acabo de llegar: "Hola Bilbao, tengo mucha energía, mucha fuerza, te conquistaré". Pero cuando entré en la casa de acogida y la comparé con mi casa de Teherán ¡qué diferencia! Al principio no me importó porque pensaba trabajar y poder alquilar un piso para mí solo, más tranquilo, porque no tenía costumbre de vivir en este tipo de pisos. ¡Menudo sueño! En un principio no sentía nada, todo era nuevo, la gente, la forma de hablar, la cultura. Pensaba que estaba como un turista, no había llegado todavía a mi destino. Yo quería irme a Canadá, Canadá era mi sueño. Entonces me dije: "Yo no tengo nada que ver en este país. ¿Por qué estoy aquí?". Tampoco había ninguna manera de salir ¿qué pasaría con mi futuro? Quería salir.

Después de dos meses en la casa de CEAR, me echaron. "Caso Dublín", dijeron. ¡Qué mierda! No quería irme a otro país, no quería volver a trasladarme a otro sitio. Estaba tan cansando... Fue el peor momento de mi vida, sin dinero, sin amigos, sin conocer el idioma. Fue increíble, lo había perdido todo. Me sentí como un perro que no tiene ni piel, que es muy feo y no tiene dueño. Igual, tiene dueño pero no sabe cuál. En realidad, sí sabe donde está su dueño pero está lejos y no puede verlo. Estoy hablando de mi país, de mi idioma, de todo lo que perdí.

¿Quién soy yo? Yo no existo sin documentación, ni nombre. Nadie me conoce en esta ciudad. He perdido todas mis fuerzas. Estaba muy mal, estaba cansado. Fui a vivir a los albergues, a la calle con mucha gente. ¡Qué pasada! Sólo pensaba qué iba a hacer con esta puta vida. No tenía dinero. En ese

momento sólo pensaba que el dinero es lo más importante en la vida. Antes no pensaba así sobre el dinero, no lo necesitaba pensar. La vida cambió al 100 por ciento o quizá al 1.000 por ciento. Mi fuerza no tardó mucho en agotarse, no podía andar más, estaba muy mal, cada vez peor.

Tenía pesadillas por la noche y tenía que guardar los nervios dentro de mí, porque nadie sabía lo que sentía, porque no quería que la gente viese cuánto estaba sufriendo. No se lo podía decir a nadie, ni a mi familia, ni a mis amigos porque ellos no podían hacer nada por mí. No quería que se molestasen, que se preocuparan. El príncipe de Teherán se había convertido en perro y el perro no podía volver a Teherán. Yo no era una persona, yo era un perro. Incluso hay perros que viven mejor, tienen su cama, tienen caricias.

Ha pasado más de un año desde que llegué a España, ahora vivo en un piso de otra asociación de apoyo a inmigrantes que para mí es como una cárcel, como el albergue. Alguien siempre está vigilándote como en una cárcel. Tienes que explicar todo lo que haces. No tienes derecho a quedar con un amigo en tu cumpleaños. Si un día te sientes solo no puedes invitar a nadie. Tampoco para celebrar el año nuevo. Este espacio no es tuyo. Vivo con otras personas, también en mi habitación duermen otras personas. No todos pensamos igual, ni funcionamos de la misma manera y esto a veces me molesta. Pero yo no puedo elegir con quién quiero vivir.

No quiero decir que sea totalmente malo, pero no tengo la libertad que busco. Ahora por lo menos me siento un poco persona (en comparación con el albergue). Hay limpieza, puedo ducharme todos los días, cepillarme los dientes, puedo preparar mi comida (aunque no la elijo yo).

Al final todo vuelve a la cuestión del dinero. Si tienes dinero consigues muchas cosas ¿Qué os parece? La vida es así. Yo sería feliz si tuviera amigos y dinero. Para tener amigos también hay que tener dinero. También personalidad, para mantenerlos. Todavía no tengo amigos, los tenía pero se han marchado.

Sí he conseguido una amiga que me ha ayudado mucho, no materialmente sino espiritualmente, dándome fuerza, quedando conmigo algunos días. La gente dice que los chicos y las chicas no pueden ser amigos. ¡Yo no pienso así! Ahora estoy trabajando en un bar unas horas al día.

No sé qué pasará en mi futuro. Por ahora no he conseguido las cosas que quería y esto me pone nervioso. Ahora soy una persona porque he conseguido un poquito de dinero, pienso que en la vida el 90 por ciento es dinero. Si alguien no está de acuerdo puede hablar conmigo, mi dirección de correo es azul2691981@yahoo.es

La única opción para acceder a una vivienda adecuada para aquellas personas que mantienen su esfuerzo y empeño en establecerse y tienen algún ingreso es intentar encontrar alojamiento en el mercado inmobiliario libre. En el caso de los solicitantes de asilo y los refugiados, a los precios desorbitados de las viviendas en venta y la escasez de oferta de alquileres, se suma el rechazo que generan en una parte de la sociedad española los estereotipos asignados a los extranjeros sin recursos económicos.

Además, debido al aumento de extranjeros que demandan una vivienda en alquiler, se encuentran en el mercado pisos con rentas elevadísimas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad y que nunca serían arrendados por la población autóctona. Muchos propietarios se enriquecen a costa de estos nuevos clientes que, al carecer de redes familiares, se ven abocados a alquilar infraviviendas. Este tipo de pisos ofertados se concentran, muchas veces, en los barrios más degradados de las ciudades, lo que contribuye a la segregación geográfica de determinados colectivos.

Durante la búsqueda de alojamiento estas personas sufren abusos relacionados con el empadronamiento, la puerta para acceder a los recursos sociales, educativos y sanitarios. Muchas veces deben pagar una cantidad extra por ser empadronadas en el domicilio donde van a residir y otras se les niega dicho derecho a pesar de estar pagando un arriendo y residir en el domicilio de forma habitual.

CEAR percibió la necesidad de diseñar un servicio que prestara apoyo a las personas que abandonasen el programa de acogida y así en 2003 dentro del área social se creó el Servicio de Información, Orientación e Intermediación para la Vivienda, con el objetivo de facilitar a los extranjeros el acceso a una vivienda adecuada en condiciones de igualdad con la población autóctona. Los trabajadores de este Servicio dan a conocer el marco legal del arrendamiento con el fin de que los inmigrantes y los refugiados conozcan sus derechos y obligaciones y de evitar situaciones de vulnerabilidad; también se facilita información sobre los procesos de compra y se realizan acciones de sensibilización.

A través de la mediación con propietarios y las agencias inmobiliarias se intenta acercar la oferta de pisos en alquiler al colectivo y que el acceso se realice en igualdad de condiciones, así como para evitar los numerosos casos en los que las personas extranjeras, por su desconocimiento del idioma o de las normas del alquiler, suscriben contratos con cláusulas abusivas que, una vez firmados, deben llevarse a cabo.

Porque, en definitiva, mientras por un lado se reclama de manera insistente que los extranjeros adopten e interioricen normas y formas de actuar correspondientes a nuestros modelos, por otro son las Administraciones públicas y la sociedad de acogida las que obstaculizan su proceso de integración social.

5.2. LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE LA TORTURA

A su llegada a España, los solicitantes de asilo tienen que enfrentarse con un conjunto importante de obstáculos: el desconocimiento del entorno, de la situación jurídica y laboral y muchas veces también del idioma, las enormes dificultades para acceder a una vivienda, el desarraigo social y cultural, la carencia de redes sociales sólidas o las actitudes xenófobas de una parte considerable de la sociedad de acogida, además de padecer un agudo estrés postraumático.

Más preocupantes son todavía los casos de aquellos refugiados que han sufrido tortura en sus países porque enfrentan también las consecuencias psicosociales de la tortura y sus secuelas psíquicas, físicas y sensoriales. Si exiliarse ya es de por sí un acontecimiento traumático, por el desarraigo y las rupturas que conlleva, la situación para los refugiados que han padecido torturas es aún más delicada y compleja, puesto que los nuevos problemas que deben afrontar en el país de acogida pueden hacer aflorar los traumas psíquicos sufridos durante las sesiones de tortura.

Es importante tener en cuenta que los refugiados han tenido que exiliarse para salvar la vida y que en la mayoría de los casos son decisiones repentinas, sin ninguna planificación previa. Las experiencias traumáticas sufridas en su país afectan psicológicamente al refugiado, quien suele presentar trastornos característicos de estrés postraumático como la alteración de la propia identidad, ansiedad, conductas de evitación, sentimientos de culpa, alteraciones de la memoria y del sueño, respuestas de alarma exagerada, agresividad, inhibición afectiva, retraimiento frente las relaciones interpersonales... Tampoco conviene olvidar que muchas de las víctimas de tortura acaban viendo su solicitud de asilo denegada por la dificultad de presentar pruebas, algo especialmente grave ya que en este contexto el miedo a ser detenidos por la policía y expulsados a su país hace revivir el temor a la persecución.

Según la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, se considera tortura "todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas".

Desde una perspectiva psicosocial, se trata de una relación establecida en un contexto social, histórico y político determinado en el que se desarrollan acciones agravadas y deliberadas de degradación del ser humano. La tortura persigue el aislamiento, la humillación, la presión psicológica y el dolor físico como medios para obtener información, para someter a la persona e intimidar a sus allegados y a la sociedad en su conjunto. La tortura busca la destrucción del sujeto en su condición de persona.

En sus múltiples formas, viola el espacio físico y moral que permite al individuo definir su identidad personal, negándole su realidad y valor de persona. La imposibilidad de oponerse y de rebelarse, el continuo maltrato verbal y físico causan la degradación de la identidad personal y social junto con un sentimiento de impotencia y vergüenza. La capacidad de juicio y de decisión se ve minada a través de reglamentos depresivos y degradantes, a veces incoherentes y confusos.

Éste es el duro testimonio de un refugiado palestino que obtuvo la protección complementaria y que enriquece lo ya expuesto en el capítulo 1:

Me llamo I. A. M. Quiero hablar de la ciudad de Jenín y en especial del campo de refugiados de Jenín, que fue destruido de manera atroz en 2002 por los bombardeos del ejército israelí. En abril de aquel año empezaron a bombardear el campamento día y noche durante dos semanas sin cesar y nuestra casa fue destruida, causando la muerte de mi hermano Mohamed y de mi hermana pequeña Jamila. Después de la destrucción, acudió la Cruz Roja y nos entregó una tienda de campaña para vivir y después de eso los soldados hebreos comenzaron su campaña de detenciones a jóvenes palestinos.

Cuando se produjo mi primera detención, estaba en la calle y en un gran vehículo me condujeron a un lugar desconocido y lejano con los ojos vendados y las manos atadas. Durante el interrogatorio estuvieron conmigo cinco personas, uno decía que yo luchaba contra los soldados, el otro que era de la resistencia, el tercero que tenía armas y el cuarto que luchaba con Hamás y todo eso eran acusaciones infundadas, me torturaban psicológicamente y físicamente y me introducían en un cuarto pequeño pintado totalmente de negro al que no entraba ni un rayo de sol. Además de los golpes con palos y vejaciones y cuando querían darme algo de comer, traían un plato que consistía en pescado mezclado con miel para que me envenenara y hacían que los perros me atacasen y a los dos de la mañana me echaban encima agua fría y me humillaban y si preguntaba algún familiar por mí le metían en prisión. Estuve detenido durante veinticinco días y después me soltaron porque no encontraron nada en mi contra, porque todo era mentira.

En mayo me detuvieron otra vez con el pretexto de que había lanzado piedras, me introdujeron en un vehículo tipo Jeep, tenía las manos atadas y los ojos vendados cuando sentí que un cuchillo me atravesaba por mi costado derecho y perdí el conocimiento. La Cruz Roja me llevó al hospital, me había agredido un colono que ayudaba a los soldados.

Después de salir del hospital los soldados israelíes me secuestraron otra vez durante veinte días y me interrogaron y torturaron. Su tortura era brutal ya que acababa de salir del hospital y tenía una herida todavía sin curar. Cuando querían torturarme, me ataban las manos hacia arriba y empezaban a golpearme con un palo en mi cabeza y por todo mi cuerpo desnudo. Me echaban agua fría después de las palizas y me torturaban por la espalda para castigar mi columna vertebral. Durante tres o cuatro días no me traían comida, no podía descansar ni conciliar el sueño por el terror a sufrir más golpes y humillaciones y por el repugnante lugar donde estaba encerrado.

Finalmente me soltaron y me quedé en casa de un familiar descansando en especial por la delicada situación psicológica que atravesaba por las torturas que sufrí a manos de los soldados israelíes. Decidí salir definitivamente de Palestina y huir a Europa.

Tengo un hermano que se llama Ahmed, fue apresado por los soldados israelíes en 1996 con el falso pretexto de que pertenecía al movimiento Hamás. Producto de las torturas y los golpes que sufrió durante su detención enloqueció y ahora está con mi familia en Jenín totalmente loco.

Israel ejerce una agresión brutal contra el pueblo palestino y yo soy un miembro de ese pueblo. Sufro depresión por las torturas y vejaciones que he padecido y por lo que le ha ocurrido a mi familia en el campo de refugiados de Jenín, que fue destruido totalmente.

La tortura es uno de los factores traumatizantes más severos, ha producido, en numerosos casos, efectos patológicos a medio y largo plazo. La afectación psicológica incluye crisis de despersonalización, patologías hipocondríacas transitorias o permanentes, fobias severas, trastornos de humor, sentimientos persecutorios ante determinados estímulos, revivencia de la situación traumática, restricciones de los contactos sociales y la actividad laboral.

Las secuelas físicas más frecuentes suelen ser sensoriales debido a traumas oculares o acústicos, secuelas óseas, fracturas y traumatismos variados, pérdidas de dientes, daños en los genitales y en los orificios del cuerpo, alteraciones de la función renal, problemas musculares y neurológicos y cicatrices por quemaduras, heridas de bala...

La utilización de drogas y las pérdidas de conciencia que se producen durante las sesiones de tortura son aprovechadas por los verdugos para hacer creer al torturado que ha hecho revelaciones o delaciones y en estos casos, el sentimiento de culpabilidad y de desprecio destruye casi irremediablemente su imagen personal. Muchas depresiones están relacionadas con este sentimiento de culpa y algunos hiperactivismos militantes de los primeros meses de exilio pueden esconder la búsqueda de reparación y de perdón a su traición. Al mismo tiempo, el haber superado con vida las torturas es también una fuente de malestar y de sentimientos de culpa, especialmente cuando otros compañeros murieron a causa de éstas o fueron asesinados.

En los refugiados víctimas de tortura, la dificultad para establecer relaciones de confianza es un problema constante. Por este motivo CEAR concibe sus programas como servicios de proximidad que pretenden crear un clima capaz de superar esta desconfianza inicial. Al mismo tiempo, en la medida en que los refugiados víctimas de tortura experimentan que las organizaciones especializadas, como CEAR, no mantienen una posición neutral, sino de denuncia de las violaciones de derechos humanos, empiezan a sentirse apoyados y recuperan la confianza en determinados espacios.

La pérdida del país, de la red social y de la ubicación, sobre todo si el individuo ha sido torturado, aumenta el estrés y las expresiones sintomáticas. El individuo parte al exilio con un sentido resquebrajado de sí mismo y de su propio valor, a menudo ve debilitada su confianza, y en esta situación tiene que realizar la peligrosa y ardua labor de salvarse y empezar de nuevo en otro país. Aun así, el exilio puede suponer también una oportunidad, ya que empezar en una nueva realidad social implica dejar de convivir con los torturadores.

Muchos refugiados víctimas de tortura, ante las dificultades que deben afrontar a la llegada a nuestro país, hablan de sí mismos con expresiones del tipo "yo antes no era así", "a mí antes estas cosas no me costaban", marcando de esta forma un punto de inflexión en su vida ocasionado por esos traumáticos hechos.

La mayoría de las personas que han padecido torturas describen distintos sentimientos frente al horror que han vivido: pudor, pena, culpa, rabia, desconcierto, odio, humillación, vergüenza..., pero no llegan a comunicar las vivencias más íntimas de esa experiencia, las silencian.

Los trastornos y síntomas son consecuencia de un fuerte choque emotivo, ligado a la situación de amenaza a su vida o integridad, en el que el trauma posee parte determinante en el contenido de los síntomas (pesadillas, repetición mental de hecho traumático, reacción de angustia automática con gran compromiso somático y neurovegetativo: palpitaciones, sudoración, ahogos, cólicos...).

La mayoría de víctimas de tortura manifiestan una profunda ansiedad subyacente a varios síntomas, entre ellos: estados de depresión profunda, incapacidad de concentrarse, cambios continuos de actividad, trastornos de la memoria, insomnios, sentimientos paranoides que tienden a agravarse y trastornos sexuales. A nivel social, las víctimas de tortura suelen manifestar una tendencia al aislamiento y, en algunos casos, a abandonarse completamente en manos de los organismos asistenciales.

Las consecuencias psicológicas de la tortura dependerán, en cada caso, de los recursos internos de la víctima así como de su entorno, aunque es frecuente que en algún momento presenten estados de depresión, apatía, pasividad y resignación. La situación represiva tiende a generar un proceso de marginación real, la amenaza externa, y de automarginación producto de la generación de sentimientos de desesperanza y desesperación que se encierran privadamente en el propio sujeto o su grupo familiar. Se produce en amplios grupos sociales una persistencia de sentimientos de terror, indefensión e inseguridad, así como vivencias persecutorias, que se reactualizan ante ciertas situaciones. Muchos de ellos dicen que la peor experiencia es haber presenciado las torturas de otras personas.

Muchos de los refugiados que han padecido tortura consiguen recuperar la "normalidad" de la vida cotidiana, aun así, las huellas traumáticas pueden despertar en cualquier circunstancia de manera inconsciente por estímulos cotidianos como fechas concretas, ruidos, músicas, imágenes, voces, tiempos de espera... Boris Cyrulnik nos explica a través del concepto de la "resiliencia" que las personas pueden superar un trauma, incluso en los casos más extremos y rehacer sus vidas a través de facultades adquiridas en la infancia y de apoyos posteriores a la experiencia traumática¹.

Este autor sostiene que existen reacciones diferentes que se explican principalmente por el significado que adquieren los acontecimientos en la historia de cada individuo. Nunca se tiene que esquematizar a la persona reduciéndola a su trauma ni definirla como víctima. Hay que proporcionar a las víctimas la ocasión de sentirse útil para poder reparar su autoestima. En este sentido, hay un trabajo cultural que llevar a cabo para no contentarnos con asistir a las personas.

Pero, además, la tortura tiene consecuencias en el conjunto de la sociedad en la que se inserta. Un estado de represión política e impunidad en el que se tortura a sectores de la población repercute de manera indirecta en la sensibilidad de la sociedad, además de en los afectados directamente. Ignacio Martín-Baró considera que "un daño socialmente causado sólo puede ser socialmente reparado", por lo que "los problemas de los refugiados requieren una verdadera socioterapia, una reconstrucción social de la vida y de la propia comunidad desgarradas por la represión y la guerra"².

Desde esta perspectiva, la recuperación de las víctimas de tortura exige, más allá de un tratamiento psicológico y fisioterapéutico, una reparación integral que considere a la persona como un ser bio-psico-social, multidimensional y complejo, cuya calidad de vida se alcanza en la interacción de diversas áreas y aspectos recíprocamente articulados.

Las características del hecho traumático y muy especialmente la presencia de intencionalidad y, posteriormente, las posibilidades de respuesta y reparación social tienen un alto grado de incidencia en las posibilidades de elaboración personal del trauma. Al mismo tiempo, es importante destacar que en el concepto del trauma, además de los acontecimientos traumáticos *per se* y de las condiciones psicológicas del sujeto, interviene la situación efectiva, entendiendo por tal las circunstancias sociales y las exigencias del momento.

La impunidad deja abierta la posibilidad de reactivación periódica de las vivencias de desamparo que operan como un factor desestructurante de la persona, genera procesos de retraumatización. Por todo ello, es imprescindible la atención a las víctimas de tortura desde los poderes públicos, ya que es un reconocimiento de su condición, si existen programas de reparación, la víctima existe socialmente y se puede recuperar socialmente y trabajar su "desvictimización". Para ello es fundamental el entorno a fin de lograr la activación de sus capacidades de resistencia y superación.

5.3. A FONDO: "POR EL DERECHO A TENER TODOS LOS DERECHOS". LA CONSTRUCCIÓN DE FERINE

El asociacionismo de refugiados y de inmigrantes debe entenderse como un instrumento de participación dinámico y cambiante, de acuerdo con la evolución del contexto político, social, económico y cultural del país de acogida. Surge de la necesidad de compartir e intercambiar información y experiencias y de luchar por unos objetivos comunes, de ahí que algunos autores no diferencien entre el asociacionismo de los autóctonos y el de los extranjeros³. Sin embargo, la necesidad de los colectivos de inmigrantes y refugiados de unirse es mucho mayor, al verse enfrentados a una sociedad desconocida que los observa con desconfianza, los juzga, los clasifica y los excluye por su condición de extranjeros.

Estas asociaciones han ido cambiando de acuerdo a las nuevas necesidades y a la evolución de los movimientos migratorios. A finales de la década de los setenta, su acción se orientó hacia las personas de su misma procedencia (Guinea Ecuatorial, en el caso de África principalmente, y Uruguay, Chile y Argentina, en el

caso de América) con los objetivos de denunciar las violaciones de los derechos humanos en sus países y participar desde el exterior en la lucha por la recuperación de las libertades democráticas. De hecho, algunos de los primeros refugiados que llegaron a España tuvieron un papel muy relevante en la fundación de CEAR, tal y como relató en 2004 Miguel Fernández Galeano, actual subsecretario (viceministro) de Salud Pública de Uruguay⁴:

Al llegar a Madrid también desarrollamos una intensa y sostenida militancia de denuncia de las violaciones de los derechos humanos en Uruguay y en favor de la recuperación de la democracia. Como éramos los primeros militantes uruguayos con un estatuto legal (españoles repatriados), fundamos el embrión de lo que fue después el Comité de Solidaridad con la Democracia Uruguaya. También desde la representación en España de la Central Sindical Única (PIT-CNT) y del Frente Amplio se promovieron innumerables y muy relevantes instancias de solidaridad con el pueblo uruguayo, que no cesó un solo día de resistir y enfrentar las arbitrariedades y persecuciones de los personeros del régimen militar.

Y junto a destacados activistas por las democracias y la solidaridad con América Latina ayudamos a constituir la Asociación de Estudios y Solidaridad con Latinoamérica. Aquella intensa actividad nos permitió continuar luchando por la vida de nuestros compañeros perseguidos en Uruguay y Argentina e integrarnos al incipiente, pero vigoroso movimiento de defensa de los derechos humanos en América Latina, algo que además contribuía a fortalecer y consolidar la apertura democrática en España.

Liliana y yo conocimos a entrañables amigos españoles, entre los que podemos destacar a María Jesús Arsuaga, Juan José Rodríguez Ugarte, Manolo Revuelta, Juan Carmelo García y María del Carmen Victory, estos últimos de IEPA-LA, una valiosa iniciativa de apoyo a las fuerzas progresistas del Tercer Mundo. Con la iniciativa y el esfuerzo de estos compañeros y compañeras nació CEAR.

Con nuestros escasos recursos y experiencia, pero con una gran convicción por la solidaridad, la fraternidad, la tolerancia y la democracia estamos orgullosos de haber conformado la "contraparte" latinoamericana de CEAR, nos sentimos fundadores de CEAR. Junto al militante chileno Antonio Llorca y el argentino Eduardo Luis Duhalde, hoy secretario de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de su país, aportamos nuestro "granito de arena" a estos españoles que con visión estratégica trabajaban para generar herramientas esenciales para la consolidación democrática española y latinoamericana y de manera simultánea contribuían a mejorar las condiciones de inserción en España de miles de perseguidos por sus ideas políticas.

Desde hace muchos años, CEAR es imprescindible para garantizar el derecho de asilo y las condiciones humanitarias del mismo. Pero sólo con la tenacidad y la inteligencia de aquel grupo de militantes por la solidaridad, del que los latinoamericanos fuimos un apoyo en sus etapas iniciales, pudo hacerse realidad una institución fundamental para afirmar los derechos de los exiliados y perseguidos por la intolerancia y la represión en las más diversas latitudes del planeta.

En la década de los 80 existió, y con una cierta influencia, la Federación de Organizaciones de Refugiados y Asilados (FEDORA), que agrupó principalmente a los exiliados argentinos, chilenos y ecuatoguineanos.

En la segunda etapa, que puede situarse entre finales de los años 80 y mediados de los 90, se produjo el momento de mayor desarrollo del asociacionismo, principalmente ya de inmigrantes. Ante la ausencia casi absoluta entonces de políticas públicas que procuraran la integración, las distintas asociaciones incorporaron acciones acordes con la nueva realidad migratoria, marcada por una creciente diversidad geográfica, religiosa y educativa de este colectivo y por el notable incremento del número de personas inmersas en situaciones de irregularidad administrativa y de marginación social.

La etapa comprendida desde finales de la década de los noventa hasta 2004 se caracterizó por un contexto social y político que originó cambios importantes para el movimiento asociativo de inmigrantes y refugiados. En el año 2000 las graves agresiones racistas contra los trabajadores inmigrantes en El Ejido (Almería) y Lorca (Murcia) fueron repudiadas por estas asociaciones y por parte de la sociedad. En 2001, la entrada en vigor de la nueva Ley de Extranjería, en un clima de confusión, originó una respuesta masiva de los inmigrantes, quienes junto con colectivos de solidaridad de distinto tipo promovieron encierros en distintas iglesias de varias ciudades. Estas movilizaciones permitieron a las asociaciones reafirmar sus reivindicaciones en defensa de sus derechos económicos, culturales, sociales y políticos y, sobre todo, alentaron la creación de otras nuevas y el fortalecimiento de los vínculos y las estrategias unitarias entre ellas y con algunas de las ONG que las apoyaban.

Con el aumento considerable de la llegada a España de trabajadores inmigrantes, las distintas Administraciones públicas empezaron a crear organismos para la gestión de las políticas relacionadas con los migrantes y algunas de ellas consideraron y consideran a algunas de las asociaciones interlocutores u órganos consultivos. Sin embargo, aunque esto significó un avance importante para el asociacionismo, en muchas ocasiones su colaboración ha sido la excusa utilizada por entidades públicas y privadas para legitimar sus actuaciones.

De este modo, algunas Administraciones empezaron a instrumentalizar el movimiento asociativo de inmigrantes y refugiados para tener a su disposición interlocutores que asumieran de manera acrítica sus políticas. Hay incluso voces que denuncian que este papel privilegiado ha convertido a algunas asociaciones también en "apetecibles referentes para instituciones como embajadas y consulados de sus países de origen, que pretenden mantener contacto con sus nacionales, en ocasiones para captar simpatías políticas ante procesos electorales" (como sucede, por ejemplo, con los consulados de Colombia y Argentina)⁵.

En todo caso, conviene tener presente que el ámbito de actuación de las asociaciones de refugiados e inmigrantes está muy relacionado con el desarrollo del proceso migratorio de cada uno de los colectivos, ya que los que llegaron hace más tiempo (los marroquíes o los senegaleses, por ejemplo) han abandonado ya las actividades de carácter asistencial y han pasado a una etapa más reivindicativa.

Del mismo modo, las características de los distintos procesos migratorios inciden en el tipo de asociación escogida y en la dinámica de su funcionamiento. Por ejemplo, se aprecia una marcada orientación en los refugiados a participar en asociaciones de defensa de los derechos humanos. En cuanto a la movilización para la reivindicación de los derechos sociopolíticos en España se da con perspectivas de permanencia; si existe un proyecto de retorno, la movilización suele ir encaminada a preservar el grupo de origen y la identidad de todos los posibles cambios y asimilaciones que conlleva la integración o el contacto con la sociedad de acogida.

Todavía está pendiente el reto de la construcción de un verdadero movimiento asociativo de inmigrantes y refugiados con capacidad de influencia social y política. Las organizaciones existentes, en su mayor parte muy noveles, son débiles, adolecen de una escasa base social, tienen intereses heterogéneos y, además, la inmensa mayoría de los más de cuatro millones de trabajadores inmigrantes que viven en España y de las más de dos mil personas que tienen el estatuto de refugiado no están asociados.

Tampoco la Ley de Extranjería promueve la participación y la integración social de los inmigrantes ya que la distinción que establece entre "regulares" e "irregulares" propicia la exclusión social de estos últimos. Esta norma restringe el reconocimiento de derechos políticos, civiles y sociales básicos a la situación administrativa regularizada: la libertad de reunión y manifestación, de asociación, sindicación y huelga sólo la pueden ejercer los extranjeros que tiene permiso de residencia. Asimismo, por las insuficientes políticas públicas de atención e integración social, los inmigrantes quedan abocados a unas precarias condiciones de inserción (desigualdad salarial, ocupación en sectores

menos cualificados, movilidad geográfica, precariedad en la vivienda y dificultad para su acceso...) que repercuten en el compromiso y desarrollo de actividades de tipo organizativo.

Otro factor que también dificulta el funcionamiento de las asociaciones es la concepción personal del proyecto migratorio, que influye en la necesidad y el sentimiento de lucha por los derechos sociales, económicos, culturales y políticos en la sociedad de acogida. Si el individuo proyecta retomar su vida en su país de origen, es probable que se sienta menos motivado para exigir una mejora de sus condiciones de vida y denunciar las posibles discriminaciones; si, por el contrario, tiene un proyecto de vida a largo plazo en el de acogida, tendrá mucho más interés en participar en la lucha colectiva por sus derechos. Otro de los elementos que obstaculizan la movilización colectiva de los refugiados y los inmigrantes es su falta de cohesión debido a sus diferentes nacionalidades o, entre los compatriotas, porque se reproducen los conflictos y las divisiones que existen en los países de origen.

A pesar de todos estos factores, han sido y son muchas las iniciativas asociativas surgidas de los refugiados y los inmigrantes en España. Una de las más fértiles es la creación de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados en España (FERINE)⁶, fruto del análisis colectivo acerca de la importancia de la organización como herramienta para la defensa de los derechos humanos y la construcción de una sociedad intercultural y gracias al impulso del programa *Apoyo al asociacionismo y creación de redes* de CEAR.

El 3 de diciembre de 2005 se fundó FERINE con la participación de siete organizaciones de refugiados e inmigrantes y a principios de 2007 ya la integraban once entidades más⁷. Su existencia y actividad son un llamamiento a la unidad de todas las asociaciones de inmigrantes y refugiados y a aquellas personas que aún no están organizadas a unirse para luchar por sus derechos como nuevos ciudadanos de una sociedad a la que demandan un trato digno e igualitario.

A partir de esta concepción central, sus integrantes realizan su trabajo de manera coordinada con los distintos agentes sociales: como trabajadores participan en las organizaciones sindicales, como vecinos en las asociaciones de barrio y como ciudadanos promueven la convivencia y la participación. "La Federación apuesta por la creación de un movimiento social de la comunidad inmigrante ligado estrechamente al movimiento social autóctono, pues la lucha por los derechos humanos es la lucha por la dignificación del ser humano, con independencia de su lugar de origen", afirma Víctor Sáez, presidente de FERINE y miembro de la Asociación de Chilenos en España, quien explica los motivos de su emigración:

Emigré de mi país en 2003 debido a la falta de trabajo que afecta a sectores importantes de la población chilena. He transitado desde una situación de irregularidad administrativa hasta la regularización en 2005, producto de la permanente lucha que permitió la flexibilización de los requisitos y me pude acoger al empadronamiento por omisión.

Lo más importante en este camino es que he conocido a muchas asociaciones y organizaciones que han luchado y luchan por lograr la regularización de todos los inmigrantes. Creo que el movimiento asociativo de refugiados e inmigrantes en España está en constante crecimiento y cada día es mayor su capacidad de alianza con las organizaciones autóctonas, va tomando conciencia de su aporte real a este país y exigiendo un trato más digno y justo. Ha sido capaz de articular la Red Estatal de Asociaciones y la propia FERINE, que son expresiones organizadas de nuestra lucha.

Es vital que FERINE se transforme en un actor de ámbito estatal, autonómico y local para traducir las demandas de los inmigrantes y de los refugiados en propuestas encaminadas a construir caminos de integración política, social, cultural y económica. Entre nuestros desafíos está obtener el derecho al voto, tanto a elegir como a ser elegido, lograr la regularización de todas las personas "sin papeles", obtener una amnistía para los inmigrantes que no pueden ser expulsados o mejorar los derechos de las trabajadoras del servicio doméstico.

El gran desafío de FERINE es articular un vasto movimiento asociativo de refugiados e inmigrantes que unido a los sectores populares españoles sean capaces de construir un mundo mejor.

Las principales reivindicaciones de FERINE las podemos agrupar en siete capítulos. En primer lugar, respecto a la concepción general sobre los movimientos migratorios, considera que deben ser tratados desde los principios de la solidaridad y la responsabilidad internacional. La causa principal de las migraciones en el planeta radica en las consecuencias de la globalización neoliberal, que favorece a las grandes transnacionales que saquean los recursos de los países empobrecidos y, por tanto, convierte a los países enriquecidos en corresponsables de las condiciones de miseria en las que viven centenares de millones de personas en todo el planeta.

En cuanto a las políticas de inmigración, FERINE asegura que deben inspirarse en el respeto a los derechos humanos y que España debe suscribir la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias y ha de garantizar todos los derechos ciudadanos a todos los inmigrantes.

Una de las preocupaciones más importantes de FERINE son las indignas condiciones de extrema explotación de los trabajadores inmigrantes en situación irregular, condenados por ello a trabajar en la economía sumergida. En este sentido, exige que las Administraciones públicas garanticen la protección de los derechos humanos de todos los inmigrantes y pongan los medios para combatir los abusos de aquellos empresarios que someten a sus trabajadores extranjeros a condiciones propias del siglo XIX.

Respecto a las actitudes racistas, Víctor Sáez señala: "No permitimos que nos criminalicen, que levanten el fantasma de invasiones de inmigrantes que no existen o que utilicen argumentos como el 'efecto llamada'". FERINE rechaza la alarma social fomentada por el sensacionalismo de la mayor parte de los medios de comunicación y algunos partidos políticos y hace un llamamiento a la promoción de valores que permitan la convivencia intercultural en la sociedad de acogida. Se opone al racismo, la xenofobia, la islamofobia o cualesquiera otras formas de discriminación de las personas.

FERINE denuncia también las políticas de cierre de fronteras y el recurso a las medidas represivas para contener la inmigración ya que aseguran que, con el argumento de promover la "migración legal", los gobiernos europeos están haciendo inversiones importantes (construcción de muros, vigilancia marítima, visados, centros de internamiento...) para limitar el movimiento legítimo de quienes se ven forzados a migrar, porque sus derechos humanos (económicos, sociales, políticos) son vulnerados a consecuencia de un sistema económico injusto que beneficia a los países ricos. "Estamos en contra de las mafias que trafican con personas, pero también en contra de los muros y las vallas", asegura Sáez.

Esta Federación defiende la legislación internacional de protección del derecho de asilo y de los derechos de los refugiados y critica el reducido porcentaje de personas que logran cada año el estatuto de refugiado en España. También expresa su preocupación por la discriminación que sufren la mayor parte de las trabajadoras extranjeras en España, principalmente en el sector del trabajo doméstico, y aboga por introducir modificaciones legislativas que garanticen su derecho a la prestación por desempleo, al pago de las horas extraordinarias y a los descansos previstos en el Estatuto de los Trabajadores.

Por último, Víctor Sáez subraya: "Las propuestas de FERINE se hacen promoviendo la más amplia unidad de todos los inmigrantes y desarrollando diversas formas de organización y concienciación que permitan visibilizar el problema de los insuficientes derechos que en la actualidad poseemos los inmigrantes". "Por el derecho a tener plenos derechos", es la máxima que guía su actuación.

Desde su fundación en diciembre de 2005, FERINE ha desarrollado una notable actividad. El principal hito ha sido su participación en el comité organizador del II Foro Social Mundial de las Migraciones, celebrado en Rivas Vaciamadrid entre el 22 y el 24 de junio de 2006 y al que asistieron casi dos mil delegados de los cinco continentes. Asimismo, ha participado en la construcción de la Red Estatal de Coordinación por los Derechos de los Inmigrantes, en la que confluyen distintas organizaciones de inmigrantes y refugiados en estrecha relación con los movimientos sociales que luchan por la defensa de los derechos humanos. Dicha Red se creó en el encuentro constitutivo celebrado el 23 y el 24 de septiembre de 2006 en Rivas Vaciamadrid y celebró su segunda reunión en Málaga el 11 y 12 de febrero de 2007.

Entre otras acciones destacadas, integra la Asamblea de la Coordinadora de Asociaciones de Vecinos del distrito madrileño de Latina con motivo de la reivindicación popular de la construcción de un hospital público en los terrenos de la antigua cárcel de Carabanchel. Además, ha elaborado un informe sobre las dificultades de los inmigrantes para renovar su documentación en el centro de la Avenida de los Poblados de Madrid y exigió al Ministerio de Fomento que garantizara a las más de cien mil personas perjudicadas por la suspensión de actividades de Air Madrid una opción de viaje alternativa o, si así lo deseaban, el reembolso del dinero que abonaron a esta compañía aérea al adquirir los billetes de avión⁸. Por último, la Asociación de Vecinos de Carabanchel Alto y FERINE han emprendido el proyecto de la Oficina de Derechos Sociales, que funcionará en la sede de la Asociación para prestar una orientación sociolaboral a los trabajadores inmigrantes y facilitar el intercambio sociocultural con los vecinos.

En el marco de la progresiva extensión territorial de FERINE, destaca su implantación en el archipiélago canario, donde ya reúne a más de cuarenta asociaciones.

NOTAS

1. Cylurink, Boris: *El murmullo de los fantasmas. Volver a la vida después del trauma*. Gedisa. Barcelona, 2003.
2. Martín-Baró, Ignacio (sel.): *Psicología social de la guerra: trauma y terapia*. UCA Editores. San Salvador, 1990, p. 22.
3. Amengual, A.: "Participació i immigració en contextos pluriculturals. La situació del casc àntic de Barcelona". Fundació Jaume Bofill. Barcelona 2003. Citado por Morel Blanch, Antonio: "El papel de las asociaciones de inmigrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica". *Revista Migraciones*, Universidad Pontificia de Comillas, nº 17. Junio 2005, p. 113.
4. CEAR: *Voces de dignidad. Testimonios para el compromiso con los refugiados*. Entinema. Madrid, 2005, pp. 40-41.
5. Gómez Gil, Carlos: *Inmigración y asociacionismo: el caso de Alicante*. Universidad de Alicante. Alicante, 2006.
6. La web de FERINE es: <http://www.fferine.org>

INFORME 2007 DE CEAR

7. Las asociaciones que forman parte de FERINE son: Asociación de Chilenos en España (ACHES), Comité de Defensa de los Derechos Humanos en Colombia (COMADEHCO), Asociación Búlgara Tangra, Casa Argentina de Madrid, Asociación de Costa de Marfil de Las Palmas, Derechos Para Todos y Todas, Colectivo de Refugiados Colombianos en España (COLREFE), Espacio de la Solidaridad (marroquíes), Asociación Mauritano Española de Intercambio Cultural (AMEIC), Asociación Humanitaria Americana de Alicante, la asociación de inmigrantes y refugiados Entreiguales, Centro Internacional para la Promoción e Investigación de los Derechos Humanos, Asociación Cultural Inkarrí y Asociación Folclórica Cultural Bolivia Punchay.
8. Véase: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=43429>

CAPÍTULO 6

LA INSERCIÓN LABORAL

Las dificultades de los solicitantes de asilo y de los refugiados para encontrar un puesto de trabajo digno y las distintas alternativas para ayudarles en esta tarea vuelven a ocupar un capítulo del Informe anual de CEAR. En el primer epígrafe se mencionan las distintas estrategias para contribuir a la inserción laboral de estas personas, como la formación, los itinerarios de inserción, la intermediación laboral y el asesoramiento para el autoempleo.

Si debido a los prejuicios existentes en amplias capas de nuestra sociedad el conjunto de los refugiados sufre una discriminación laboral innegable, en el caso de las refugiadas este fenómeno se agrava aún más por su género y padecen una triple discriminación por su condición de mujeres (sobre las que aún recae el peso de las tareas caseras y el cuidado de los hijos), trabajadoras (la tasa de desempleo femenina es mucho mayor que la masculina, existe discriminación salarial...) y extranjeras.

En este Informe se examina la importancia de las tareas de preformación como herramienta para mejorar las posibilidades de integración de estas personas en el mercado laboral a partir de los ejemplos del aprendizaje del español y de las nuevas tecnologías. El capítulo concluye con un análisis exhaustivo de las distintas aristas de la discriminación que sufren en España, con un especial énfasis en las deficiencias de la legislación de extranjería.

6.1. DIFICULTADES Y ALTERNATIVAS

El acceso a un trabajo en el que se respeten las condiciones establecidas en los convenios colectivos vigentes y en el resto de la normativa y en el que se considere de manera favorable el bagaje profesional y formativo de los solicitantes de asilo y de los refugiados, además de un derecho inalienable, es un elemento esencial para que éstos puedan desarrollar con éxito su proceso de integración social. Sin embargo, a pesar de las probadas capacidades y formación de estas personas, la mayoría se halla con graves dificultades para acceder a un puesto de trabajo que se ajuste a su perfil profesional y le ofrezca una remuneración acorde con sus responsabilidades.

Esta discriminación obedece a varios motivos. En primer lugar, a la visión reduccionista que una buena parte de la sociedad y del empresariado tienen del mercado laboral y de las cualidades de estas personas, cuyas consecuencias más relevantes son la utilización exclusiva de las redes sociales para el acceso al empleo, el rechazo al bagaje profesional y formativo adquirido en su país, el funcionamiento del mercado laboral a partir de pautas de estratificación por razones étnicas, ya que se asignan los puestos de trabajo por la pertenencia a un determinado grupo étnico, sin posibilidad de acceder a una promoción profesional o lograr un mejor puesto¹.

Como se examina en el epígrafe siguiente, esta situación se agrava en el caso de las mujeres, ya que la mayor parte de las solicitantes de asilo y de las refugiadas sólo encuentran trabajo en el sector doméstico, en la hostelería o como auxiliares de geriatría.

Estos prejuicios excluyen a los solicitantes de asilo y a los refugiados de una gran parte de los puestos del mercado laboral, ya que carecen de la red social necesaria y, además, deben empezar desde cero su itinerario profesional. En definitiva, los pocos empleos a los que pueden acceder son aquellos que ofrecen unas condiciones laborales tan precarias que son rechazadas por el resto de la población.

Además, estos obstáculos no surgen sólo en el momento de la primera inserción, sino que se mantienen durante años e impiden acceder a puestos de trabajo más cualificados, debido también a la rigidez del marco legislativo que regula el trabajo de este colectivo, las enormes dificultades para la homologación de los títulos universitarios y la carencia de documentación significativa ya que en muchos casos el viaje desde su país fue precipitado.

Una alternativa adecuada para revertir esta dinámica es la realización de acciones formativas, tanto de formación ocupacional como reglada, aunque el acceso a éstas no es universal. En el caso de la formación ocupacional, el hecho de

que estas acciones se realicen de manera discontinua a lo largo del curso y de que no puedan acceder las personas que trabajan a tiempo parcial y en situación precaria excluye a quienes quieran compaginarlas con un puesto de trabajo o que no puedan percibir la prestación por desempleo o algún otro tipo de ayuda. En cuanto a la formación profesional, el problema es aún mayor por la duración más prolongada de los cursos y la imposibilidad de percibir una ayuda que cubra todo el itinerario formativo.

Respecto a los solicitantes de asilo, hay que tener presente también la extrema vulnerabilidad de su situación administrativa: si primero deben esperar a que transcurran seis meses desde la admisión a trámite de su solicitud de asilo para tener un contrato de trabajo, después suelen encontrarse con dificultades para acceder a los servicios públicos de empleo y realizar actividades de formación ocupacional. Por último, tampoco pueden planificar su vida laboral a medio plazo ante la incertidumbre que envuelve su situación y el reducido número de solicitantes de asilo que logra el estatuto de refugiado en España.

Para paliar todas estas dificultades, el área de empleo y formación de CEAR desarrolla estrategias como los itinerarios de inserción (examinados en profundidad en el Informe 2006), la intermediación laboral y el asesoramiento para el autoempleo, en las que el refugiado es el principal protagonista. El trabajo de intermediación consiste sólo en poner en contacto a los refugiados y los solicitantes de asilo que buscan un trabajo con los posibles empleadores, puesto que son éstos quienes seleccionan a sus futuros trabajadores, mientras que aquellos tienen la libertad de aceptar o rechazar las condiciones que les ofrecen.

Aunque éste es el objetivo final de la intermediación laboral, para que proporcione resultados satisfactorios es preciso haber realizado un conjunto de actuaciones previas a fin de mejorar la atención a los usuarios y los contactos con los empleadores. Es conveniente, por ejemplo, que los demandantes de empleo hayan realizado antes un itinerario de inserción o al menos asegurarse de que conozcan de manera general el funcionamiento del mercado laboral y de los procesos de selección.

En lo que respecta al empresariado, en la mayoría de los casos es preciso desarrollar antes un trabajo de prospección empresarial. Una vez realizados los contactos preliminares es necesario saber que las empresas interesadas en contar con los servicios de CEAR ofrecen al menos las condiciones estipuladas por el correspondiente convenio colectivo. Además, conviene conocer poco a poco las tendencias del mercado para poder situar a los solicitantes de asilo y a los refugiados atendidos en aquellos sectores económicos que ofrezcan buenas posibilidades de trabajo en condiciones satisfactorias y con perspectivas de crecimiento (las energías renovables, las nuevas tecnologías de la información, las artes gráficas...).

A pesar de todas las dificultades descritas, un buen número de solicitantes de asilo y de refugiados logran superar con éxito su itinerario de inserción y consiguen un trabajo en el que pueden desarrollar sus capacidades y se tiene en cuenta su formación y su experiencia profesional anterior. Por ejemplo, una médica procedente de la región del Cáucaso pudo homologar su título universitario y está trabajando en su especialidad; o varios economistas de distintas nacionalidades que trabajan como empleados en una entidad bancaria o como contables en una empresa de exportación; o un arquitecto procedente de la América andina que está trabajando como jefe de obra y arquitecto técnico.

En cuanto al autoempleo, ante las dificultades de la mayor parte de los refugiados para la inserción laboral, el trabajo por cuenta propia aparece como una sólida alternativa para consolidar su proceso de inserción y acceder a un trabajo en el que poder desarrollar todas sus capacidades y lograr unos ingresos suficientes para satisfacer sus expectativas vitales. Los refugiados interesados en poner en marcha un proyecto pueden recibir asesoramiento en el área de empleo de CEAR, que les orientará sobre los distintos trámites y las ayudas que en esta materia ofrece la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El asesoramiento consiste en trabajar a través de tutorías los aspectos que componen el plan de empresa y el seguimiento de los trámites necesarios para poner en marcha su actividad empresarial. Es preciso determinar la forma jurídica más adecuada para desarrollar el negocio, ya que de ésta dependerá la fiscalidad y las subvenciones a que se pueda acceder; analizar el mercado para sondear si el producto o servicio que se ofrecerá tendrá demanda; elaborar un plan comercial, un programa de operaciones y un sistema de tesorería y de búsqueda de financiación.

La metodología de los asesoramientos para el autoempleo es totalmente activa, puesto que los usuarios son los únicos responsables de sus proyectos y el trabajo de los asesores se limita a informar de los pasos necesarios para la puesta en marcha de la actividad y a proponer algunas tareas iniciales, para revisarlas cuando estén preparadas y pasar a la siguiente etapa hasta tener todo el plan de empresa preparado.

A lo largo del proceso los emprendedores se encuentran con un conjunto de dificultades. En primer lugar, la ausencia de un servicio de información y atención al emprendedor en el que puedan realizar todas las gestiones necesarias para poner en marcha el negocio origina que deban dirigirse a cada una de las Administraciones para realizar cada uno de los trámites requeridos y prolonga todo este proceso más de lo necesario, ya que además los refugiados no conocen bien el funcionamiento de la Administración.

Por otra parte, el significativo encarecimiento del precio del suelo ha llevado a un incremento espectacular de los precios de los locales y por tanto ha multiplicado exponencialmente la inversión inicial necesaria, por lo que deben buscar otras fuentes de financiación que complementen la ayuda recibida por la Administración y optimizar así la inversión necesaria.

A pesar de estas trabas, son muchos los refugiados que cada año intentan establecerse como trabajadores autónomos y en la mayoría de los casos logran resultados satisfactorios. Cuando no es así, una de las dificultades habituales reside en el desconocimiento por parte de los beneficiarios de estos proyectos de los trámites burocráticos y su escasa formación en los aspectos relativos a la gestión del negocio (contabilidad, aspectos fiscales...), lo que les aboca a la quiebra, por lo que la formación en estos aspectos es un elemento imprescindible para garantizar el éxito del negocio emprendido.

Los refugiados suelen iniciar proyectos relacionados con la experiencia profesional adquirida en su país para mejorar sus condiciones laborales. Algunas de las iniciativas empresariales más interesantes iniciadas en 2006 fueron las siguientes: un refugiado ciego procedente de la antigua Unión Soviética que trabajaba como fisioterapeuta está montando un taller de quiromasajes al beneficiarse de la ayuda al autoempleo además de solicitar un microcrédito para financiar el resto de la inversión; un refugiado de un país andino ha abierto una tienda de productos de comercio justo, se benefició de la ayuda para refugiados y recibió un premio a la mejor iniciativa empresarial; un grupo de refugiadas de procedencia diversa han creado una empresa de *catering*.

6.2. DE LA DOBLE A LA TRIPLE DISCRIMINACIÓN: LAS REFUGIADAS EN EL MERCADO LABORAL

Las mujeres tienen más dificultades para acceder al mercado laboral y mantener su ocupación, así como para lograr las mismas condiciones salariales que los hombres. Los principales obstáculos se derivan de las dificultades para conciliar la vida familiar y la laboral, ya que las políticas de igualdad de oportunidades desarrolladas hasta el momento son insuficientes y en algunos casos han supuesto incluso una precarización de las condiciones laborales a consecuencia de la reducción de la jornada.

Por tanto, las mujeres sufren una doble discriminación: todavía llevan el peso de las tareas domésticas y del cuidado de los hijos y son infravaloradas en el trabajo. Además, la tasa de desempleo femenino es mucho más elevada que la masculina, por

lo que hay más trabajadoras que deben aceptar trabajos por debajo de su cualificación profesional y son pocas las que, pese a sus méritos y su formación, logran alcanzar puestos de responsabilidad. Ante este contexto, cada vez son más las mujeres que deciden crear su propia empresa para adaptarse a sus necesidades y convertirse en empleadoras.

Pero, si a esto se suma además el hecho de ser inmigrante o refugiada, hay que hablar ya de una "triple discriminación": mujer, trabajadora y extranjera. En el caso de las refugiadas y solicitantes de asilo es frecuente que mujeres con alta cualificación en su país, amplia experiencia laboral, gran motivación para trabajar y aptitudes para afrontar nuevos desafíos, al llegar a España ocupen puestos de trabajo inferiores a su capacitación, más precarios y poco reconocidos socialmente. Las causas estriban en la falta de reconocimiento de sus títulos universitarios, los prejuicios socialmente extendidos, la dificultad para acceder a la formación y los problemas para obtener la regularización una vez que, como les sucede a casi el 95 por ciento de los solicitantes de asilo, les deniegan la protección internacional. Sirva de ejemplo el caso de esta solicitante de asilo colombiana:

Llegué al aeropuerto de Barajas en febrero de 2001 junto con mi hijo. Pasé tres meses en casa de una amiga que vivía en la ciudad mientras llegaba mi marido y mi hija y fue entonces cuando solicitamos el asilo. Estuvimos residiendo en Madrid, León y hace cuatro años y medio fuimos a Valencia para fijar la residencia allí. Soy licenciada en Administración de Empresas, trabajé en Colombia durante diez años desempeñando varios trabajos en el sector público y prestando asesoría a municipios para crear la "Oficina de Control Interno" que el Gobierno implantó, controlando que se cumplieran todas las normas administrativas en estos municipios. Mi último empleo fue en el Servicio Nacional de Aprendizaje en la oficina de formación y empleo estatal.

Al llegar a España quise homologar mi titulación, por lo que me informé de los requisitos del proceso. El coste económico era alto y además tenía que estudiar algunas materias aquí en la Universidad y no tenía tiempo ni era uno de mis objetivos prioritarios, ya que tenía que trabajar.

Otro problema fue la documentación, pues me han denegado el asilo en dos ocasiones: en 2004 me quitaron "la tarjeta amarilla" y estuve tres meses sin ella hasta que me la volvieron a entregar después de presentar un recurso ante la Audiencia Nacional. En 2005 me volvieron a denegar el asilo y sigo el mismo procedimiento para la obtención de la tarjeta, hasta hoy continúo a la espera del estatuto de refugiada. En 2005, en el proceso de regularización, presenté mi documentación y gracias a ello dispongo de otra tarjeta que me

permite residir y trabajar aquí. La oferta de trabajo que me hicieron era de servicio doméstico por lo que tenía que estar un año trabajando en el sector, ahora ya tengo la segunda desde mayo de 2006.

El primer obstáculo que tuve para la inserción laboral fue la documentación, ya que la "tarjeta amarilla" que me acreditaba como solicitante de asilo admitida a trámite es una gran desconocida y te la revisan y comprueban reiteradamente. En segundo lugar, y aunque mis hijos no son pequeños, mi condición de mujer es un problema porque las empresas temen que puedas abandonar el trabajo ya que soy la responsable de un hogar, aunque esto ya es un problema más generalizado.

En tercer lugar, está mi condición de extranjera, mayor de 40 años y carecer de carné de conducir y vehículo. Además, para desempeñar trabajos cualificados las empresas quieren personas no cualificadas, "sin expectativas", a veces mi formación universitaria me ha impedido acceder a puestos de trabajo, pero tampoco puedo trabajar en el ámbito de mi especialización porque me exigen la homologación del título universitario y experiencia laboral previa en España.

En varias situaciones he percibido discriminación. Recuerdo que en la primera entrevista que tuve en Madrid, para trabajar como empleada de hogar, llegué a la casa muy arreglada, recomendada por una amiga. La señora me miraba mucho y le comenté a mi amiga que no me cogía porque iba demasiado arreglada y "las colombianas quitamos los maridos".

Desde que llegué a España he estado trabajando. Al llegar a Madrid trabajé como empleada de hogar, en León trabajé cuidando a un matrimonio de ancianos y en Valencia también en el servicio doméstico como empleada de hogar discontinua, cuidando ancianos o limpiando casas... En la actualidad limpio una casa, pero estoy buscando empleo como auxiliar administrativa, dependienta o teleoperadora, ya que tengo problemas de columna, el brazo derecho mal y dificultades físicas que me impiden hacer mucha fuerza. No he tenido mucha suerte, he dejado el currículum en muchas empresas de trabajo temporal, varias ONG, he ido al Servicio Valenciano de Empleo... y ahora estoy haciendo un curso de ofimática en el CEIM para facilitar mi inserción laboral.

Las extranjeras estamos estigmatizadas, parece que sólo servimos para el servicio doméstico. Las solicitantes de asilo a las que he conocido tienen una alta formación y cualificación profesional, pero trabajan como yo en el servicio doméstico, un trabajo poco reconocido, sin derechos. En España existe un gran desconocimiento de la realidad de los refugiados, es preciso sensibilizar a la población, pues se cree que renegamos de nuestro país, que hemos hecho algo

allí, a mí me han preguntado varias veces por qué he pedido asilo y esto nos afecta en nuestra inserción laboral.

CEAR presta una atención integral a este colectivo. A mí en concreto me han dado apoyo en momentos difíciles y me han llamado para ofertas de trabajo, he recibido orientación laboral, asesoramiento jurídico y he realizado prácticas en empresas como administrativa a través del Programa Equal.

Son muchas las mujeres que se dedican al servicio doméstico o a funciones asistenciales cuidando a personas dependientes, mayores o niños. Asumen las funciones que las autóctonas han delegado en la población inmigrante después de su incorporación al mercado de trabajo. El servicio doméstico es un trabajo infravalorado, invisible socialmente, cuya regulación es deficiente y su remuneración, baja, pero tiene cada vez mayor demanda.

Puede decirse que las trabajadoras extranjeras están sosteniendo la atención a determinados colectivos, al compensar con su trabajo los insuficientes servicios que ofrecen las instituciones para atender las necesidades de las familias. Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral no pueden ser aquellas que permiten el pleno desarrollo profesional y familiar de unas personas frente a otras, sino que deberían propiciar el mantenimiento de los sistemas productivos y reproductivos de modo armonioso y sin que el desarrollo en un aspecto impida el crecimiento en otro.

Este trabajo tan poco gratificante, ejercido a lo largo de la historia por las mujeres, sigue recayendo en ellas, por lo que se mantiene un trasvase de desigualdades relacionadas con el género. Para algunas es un trabajo temporal hasta que logran otro mejor o más acorde con sus expectativas, pero para muchas otras representa su única ocupación durante años y por ello, al no estar incluidas en el Régimen General de la Seguridad Social, carecen de los derechos básicos que sí tienen la mayor parte de los trabajadores.

La homologación de los títulos universitarios es una tarea compleja y sinuosa, como analizó el Informe 2005 de CEAR, y que pocas veces concluye con una respuesta completamente afirmativa del Ministerio de Educación. Mientras se resuelve, muchas refugiadas aprovechan para ampliar su preparación y, por ejemplo, ven en la formación ocupacional una posibilidad de obtener una acreditación formal del oficio que desarrolló en su país. Por ejemplo, si allí trabajó durante cinco años como cocinera, conviene que realice en su itinerario de inserción un curso de cocinera que combine los módulos teóricos y prácticos con las prácticas no remuneradas en empresas.

En otras ocasiones participan en estas acciones formativas para adaptar sus conocimientos a la sociedad de acogida y reciclarse, con lo que facilitan su inserción

en el mercado laboral español. Entre los cursos más demandados por las solicitantes de asilo y las refugiadas están los relacionados con la peluquería y la estética, así como con las tareas administrativas en las empresas. Son muchas las políticas activas de empleo que apuestan por la formación como instrumento que favorezca la incorporación al mercado laboral y algunas de ellas se dirigen en exclusiva hacia las mujeres y los trabajadores extranjeros al considerarse dos colectivos de difícil inserción laboral. En muchas comunidades autónomas los solicitantes de asilo sin autorización de trabajo no pueden darse de alta en los servicios públicos de empleo que financian estos proyectos.

La formación complementaria no es menos importante para favorecer la inserción laboral de las mujeres, pero varía en función de su formación académica, nivel sociocultural y país de origen. Entre las estrategias que engloba destacan los cursos de conocimiento del español, alfabetización informática, reforzamiento de las habilidades sociales, búsqueda activa de empleo y empoderamiento. Estas acciones se conocen como preformación laboral y se analizan en profundidad en el epígrafe siguiente: son necesarias para desarrollar con éxito un itinerario de inserción y que la persona sea autónoma en la búsqueda de un puesto de trabajo.

6.3. LA PREFORMACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA LA INSERCIÓN LABORAL

En los últimos años, la formación prelaboral ha destacado como una herramienta esencial para mejorar las posibilidades de integración en el mercado de trabajo, entendiendo por integración tanto el acceso al empleo como su mantenimiento. Esta modalidad formativa adquiere especial importancia cuando se aborda el tema de la integración laboral del colectivo de refugiados y solicitantes de asilo residentes en nuestro país. A diferencia de la formación profesional, centrada específicamente en la adquisición de los conocimientos y destrezas necesarios para el desempeño de una ocupación concreta, la formación prelaboral hace referencia a todas aquellas competencias personales, sociales y técnicas que el mercado laboral demanda de forma genérica.

De esto se desprende un rasgo fundamental de este tipo de formación, su carácter transversal, ya que incluye toda una serie de aprendizajes exigibles en mayor o menor medida a cualquier trabajador, con independencia de su puesto de trabajo. Además, es importante tener en cuenta que el concepto de lo prelaboral no debe entenderse tan sólo como aquello que se realiza previamente al acceso al empleo, sino como un proceso de formación que puede y debe darse antes, durante y después del acceso al puesto de trabajo.

Como ya se ha citado, la formación prelaboral es especialmente relevante cuando se trabaja por la inserción laboral de la población extranjera. Esto obedece a que lo prelaboral incluye todos aquellos conocimientos y habilidades que contribuyen, de una manera general, a mejorar la integración en el mercado laboral, entre otros todo un conjunto de competencias socioculturales que se tienden a dar por supuestas de una manera más o menos implícita.

En muchas ocasiones, al hacer referencia a la actitud y el comportamiento de los inmigrantes en el medio laboral, se les atribuye un conjunto de rasgos que supuestamente dificultan el correcto desempeño de su actividad laboral. Más allá de los posibles prejuicios que fundamenten esas percepciones negativas sobre el inmigrante, lo cierto es que en numerosas ocasiones ponen de manifiesto la existencia de dificultades de adaptación a un entorno laboral desconocido para los que llegan a nuestro país.

Lo que se pasa por alto es que habría un problema de desconocimiento de las pautas sociolaborales conocidas, al menos supuestamente, por todos, de una serie de habilidades de la vida cotidiana que contribuyen de manera decisiva al éxito en el empleo, como son la puntualidad, la conclusión de tareas, la aceptación de la supervisión o la resolución positiva de conflictos. Dichas pautas son fundamentalmente de carácter cultural y como tales pueden ser aprendidas.

En todo caso, todo lo anterior no es algo que afecte en exclusiva a la población extranjera. El ámbito laboral es un terreno en el que se genera un elevado número de conflictos interpersonales, sin embargo, mientras que se entiende que las habilidades técnico-profesionales son susceptibles de ser aprendidas, el aprendizaje de habilidades sociales que permitan una adecuada resolución de tales conflictos se deja en manos del azar o de las características personales de cada trabajador. La formación prelaboral es también un instrumento adecuado desde el que abordar y corregir este tipo de situaciones.

Al intentar determinar los contenidos concretos que podrían incluirse dentro de la formación prelaboral, se aprecia que no existe una delimitación clara sobre lo que puede ser considerado como tal, lo único que parece estar claro es que englobaría todo aprendizaje que sirviese para mejorar la empleabilidad de las personas, pero que no fuese propiamente capacitación profesional para el desempeño de un oficio determinado. Su finalidad consistiría, en último extremo, en facilitar la incorporación a un puesto de trabajo y disminuir el tiempo de adaptación al mismo.

A pesar de todo lo anterior, puede decirse que existe un conjunto de contenidos que son característicos de cualquier programa de formación prelaboral: el aprendizaje de la lengua española, la formación en nuevas tecnologías de la información y la comunicación y el desarrollo de habilidades personales y sociales.

En el caso de aquellos refugiados y solicitantes de asilo que no son hispanohablantes, el aprendizaje de nuestro idioma es un factor imprescindible para lograr su integración laboral. El éxito de este proceso se fundamenta en la adquisición de un nivel mínimo de expresión y comprensión de nuestra lengua, puesto que un deficiente conocimiento del español puede limitarlos a desempeñar ocupaciones precarias, por lo que se incrementan notablemente las posibilidades de sufrir situaciones de explotación laboral y abusos por parte de empleadores sin escrúpulos.

Florence, refugiada procedente de República Democrática del Congo, recuerda su llegada a nuestro país en 2004: "Es muy duro llegar a un lugar donde no entiendes nada. Yo no hablaba nada de español, sólo algunas palabras sueltas que había aprendido durante el viaje. Al principio intentaba comunicarme en inglés, pero enseguida me di cuenta de que casi nadie lo habla en España". Su estancia inicial en un Centro de Acogida le sirvió para neutralizar los efectos de su desconocimiento del español. "En el centro me trataron bien. Eran muy pacientes conmigo para explicármelo todo, pero antes o después tendría que salir de allí".

Reconoce que le costó mucho trabajo adaptarse a su nueva realidad y que su escaso dominio del español contribuyó a intensificar esa situación. "Las costumbres españolas son muy distintas a las de mi país, pero lo peor era la sensación de no entender bien lo que pasaba a mi alrededor". Las primeras entrevistas de trabajo supusieron un enorme reto para ella: "Percibí que los empresarios españoles desconfían de las personas que no hablan bien el idioma, sabía que podía hacer bien el trabajo, pero para el empresario hay una relación entre la capacidad de trabajo de una persona y su conocimiento del español".

Decidió empezar a asistir a clases de español para mejorar lo antes posible su dominio del idioma. "Empezar las clases sirvió para hacerme ganar confianza. Tenía muy claro que mi mayor esfuerzo debía centrarse en alcanzar un nivel suficiente de español. Si no hablas bien el español, el resto de cosas se hacen mucho más difíciles. Pasé cinco o seis meses totalmente obsesionada con el tema. Intentaba leer cualquier cosa que llegaba a mis manos, me esforzaba por entender lo que decían en la televisión, trataba de hablar y pensar el mayor tiempo posible en español".

En cuanto a la formación en nuevas tecnologías de la información y la comunicación, cada vez es mayor el número de ocupaciones para las que es preciso poseer unos conocimientos mínimos sobre el manejo de ordenadores. Asimismo, Internet se ha convertido en un medio de comunicación fundamental en nuestra sociedad y los conocimientos en esta materia son ya imprescindibles. Freddy, un refugiado colombiano de 32 años, recuerda por qué se decidió a aprender a manejar un ordenador:

Veía que otros amigos de mi país se ponían en contacto con sus familiares a través de Internet, es una forma de comunicación rápida, sencilla y barata. Me apunté a un curso gratuito de búsqueda de empleo por Internet y maté dos pájaros de un tiro ya que, además de empezar a familiarizarme con el manejo de Internet y de los ordenadores, mi idea inicial, descubrí la gran cantidad de oportunidades de trabajo a las que se puede acceder desde la Red. Aprendí a mandar mi currículum a portales de empleo, a buscar información sobre empresas que me podían interesar... Internet ofrece un mundo enorme de posibilidades y abre nuevas puertas para buscar trabajo.

Posteriormente, decidió seguir profundizando en sus conocimientos informáticos:

Mi primer objetivo fue aprender a utilizar Internet, pero luego fui viendo que podía aprender muchas más cosas. Me apunté a un curso de informática básica en el que aprendí a hacer más cosas con un ordenador, como por ejemplo escribir cartas. Me ha sido muy útil porque la verdad es que los ordenadores se utilizan para muchísimas cosas.

Por último, los talleres de habilidades personales y sociales son otro de los contenidos esenciales dentro de la formación prelaboral. Además de la experiencia y las competencias estrictamente profesionales, las empresas demandan cada vez más trabajadores que tengan cierto tipo de competencias de carácter más personal. De manera general, se entiende por habilidades sociales el conjunto de conductas que permiten a una persona mejorar en sus relaciones interpersonales e incluyen aspectos muy diversos tales como la capacidad de comunicación, la flexibilidad, la empatía, la responsabilidad, la iniciativa, la toma de decisiones, la capacidad para el trabajo en equipo o el cumplimiento de horarios laborales, cualidades valoradas de manera general en el mundo laboral, aunque su relevancia dependerá del ámbito profesional o del puesto de trabajo que se ocupe.

6.4. A FONDO: LA DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO

La incorporación al mercado laboral es uno de los primeros objetivos de los solicitantes de asilo y de los refugiados para la consecución de su independencia económica y su autonomía vital. Sin embargo, los trabajadores extranjeros hacen frente a realidades y problemas que representan las distintas aristas de la discriminación: las condiciones de contratación abusiva, la limitación de sectores

laborales específicos para ellos o incluso algunas de las exigencias de la legislación de extranjería para acceder a un puesto de trabajo.

Hay formas de discriminación directa que se producen en el ámbito laboral como espacio de interacción individual (los casos de acoso y coacción por motivos racistas o xenófobos). Pero la discriminación también aparece debido a ciertas realidades sociales y legales ya que, si bien la legislación de asilo garantiza el derecho a trabajar de los solicitantes de asilo a partir de los seis meses de la admisión a trámite de su solicitud y quienes logran el estatuto de refugiado tienen permiso de trabajo de manera automática, las miles de personas a las que cada año el Gobierno deniega la protección internacional, si permanecen en España, se quedan como inmigrantes irregulares.

La Ley de Extranjería, con sus limitaciones de actividad, los contingentes de trabajadores y los puestos de difícil cobertura, incide directamente en el acceso al empleo y las condiciones laborales de los trabajadores extranjeros. Por otra parte, la escasa o nula valoración de su formación y de su trayectoria profesional en su país de origen y los prejuicios extendidos en amplias capas de la sociedad, así como el marco legal, promueven un marco estructural de discriminación de estos trabajadores.

La propia Ley de Extranjería promueve la discriminación en el acceso al mercado laboral de los trabajadores extranjeros al consagrar el principio de prioridad de acceso al empleo de los ciudadanos españoles al exigir el certificado de cobertura del puesto de trabajo que pretende cubrir el trabajador extranjero y, si la tasa de desempleo en ese sector es elevada, el permiso de trabajo se deniega.

Y el Reglamento profundiza en esta línea, ya que autoriza al Gobierno, tras consultar a las organizaciones empresariales y a las centrales sindicales, a elaborar una relación de ocupaciones en las que para la obtención de un permiso de trabajo y residencia es innecesario presentar el certificado de ocupación citado. De este modo, instan a los trabajadores extranjeros a solicitar permisos de trabajo en estos sectores laborales, cuando a lo mejor les interesa o están capacitados para trabajar en otros.

Este sesgo economicista y utilitarista de los trabajadores extranjeros en España es el mayor factor de discriminación, al condenarlos a unas actividades determinadas; la creación de nichos ocupacionales para los trabajadores extranjeros es uno de los primeros pasos para consagrar situaciones de desigualdad de oportunidades, que además influye en otras situaciones y otros ámbitos de discriminación.

En este sentido, conviene referirse a los informes que Gabriela Rodríguez Pizarro elaboró durante su etapa como Relatora Especial de Naciones Unidas sobre

los Derechos de los Migrantes, en los que señaló que los acuerdos sobre contingentes y las leyes de extranjería son insuficientes para garantizar las condiciones laborales exigidas por la normativa nacional e internacional. Además, subrayó la especial vulnerabilidad de los trabajadores extranjeros puesto que su residencia legal depende del mantenimiento o la consecución de un contrato de trabajo². Esto condiciona de modo muy relevante la relación laboral, ya que la mayoría no tiene más remedio que soportar todo tipo de abusos y de violaciones de sus derechos laborales más básicos a fin de preservar ese contrato de trabajo.

Todos los prejuicios que sufren los trabajadores extranjeros en España no obedecen a una discriminación por razón de origen, pero determinados estudios han detectado cómo, ante ciertas pautas o lógicas del mercado laboral, son especialmente vulnerables y estos casos deben considerarse también discriminación. Algunos académicos han calificado como "discriminación estructural" la que se produce desde los dispositivos generales del mercado de trabajo. No todas las diferencias entre los colectivos o los individuos pueden ser atribuidas a la discriminación pero, si controlamos las otras variables que pueden influir en la situación de un colectivo, como la edad, la educación, la región o las zonas de la ciudad, seguimos encontrando regularidades persistentes de desigualdad que son inexplicables de otra manera.

Desde hace algunos años, y a partir de las estadísticas periódicas de la Encuesta de Población Activa, el sociólogo Lorenzo Cachón (actual presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes) realiza unos interesantes estudios sobre la discriminación en el empleo de los trabajadores extranjeros³. Cachón sostiene que la distribución sectorial de los inmigrantes y las características de los sectores de actividad en los que tienen una mayor presencia proporcionan datos que revelan procesos de discriminación y segregación étnica.

Asimismo, considera que la concentración desproporcionada de inmigrantes en ciertos sectores mal remunerados y de condiciones especialmente duras y precarias es el paradigma de la discriminación estructural, sobre todo cuando factores como la cualificación, los estudios, la experiencia profesional y otros distintos a la condición de extranjero no son valorados en los procesos de selección.

Cachón señala que el conjunto de indicadores seleccionados muestra que, en general, las cinco ramas de actividad (agricultura, hostelería, construcción, servicio doméstico y servicios) en las que se concentran la mayor parte de los trabajadores inmigrantes en España presentan condiciones de trabajo sustancialmente peores que la media de los sectores y por tanto están entre las áreas de actividad menos "deseables" para los trabajadores.

Obviamente, no deben confundirse las características de los puestos de trabajo que ocupan los refugiados y los inmigrantes o los sectores económicos en los

que son concentrados con sus cualidades personales (los grados de cualificación y de formación, por ejemplo). Cachón asegura que, si fuera posible hacer este análisis de manera desagregada para comparar los puestos de trabajo ocupados según el origen nacional, aislando el resto de los factores, podría hacerse visible una discriminación étnica y social aún más importante en el mercado laboral.

En el marco laboral general descrito y en un contexto social en el que se ignoran los problemas de la discriminación y la xenofobia es difícil combatir estos fenómenos. En numerosas ocasiones, trabajadores extranjeros denuncian haber sido víctimas de estas situaciones y, sin embargo, sufren la indiferencia de los responsables, que les deja indefensos, perpetúa la discriminación y origina todavía una mayor indignación⁴.

Así, por ejemplo, un trabajador originario de Malí ha sufrido acoso laboral e insultos racistas, ya que su encargado se dirigió a él en estos términos: "Negro de mierda, te estoy llamando a ti" o "vete a tu país, puto negro de mierda, voy a hacer que te echen de aquí". Al poco tiempo fue despedido del trabajo por bajo rendimiento sin ningún tipo de justificación. Y un ciudadano nigeriano tuvo que soportar improperios similares, sin que los responsables de ninguna de las dos empresas se interesaran lo más mínimo ni tomaran ninguna medida ante las quejas de ambos.

La opacidad que envuelve las situaciones de discriminación por xenofobia o racismo en el ámbito laboral dificulta la valoración de su magnitud, pero no puede justificar la pasividad de las distintas Administraciones públicas, los agentes sociales y la sociedad. La detección de los casos debe realizarse con rigor y cuando los responsables de un centro de trabajo reciben una denuncia por racismo de un trabajador deben investigar los hechos. Para ello es necesario que tanto los directivos responsables de recursos humanos como los representantes sindicales dispongan de la formación necesaria para hacer frente a estas situaciones.

El ámbito laboral es un escenario más de las relaciones sociales y en su seno se reproducen los conflictos que, como la discriminación por razones xenófobas, minan la convivencia en una sociedad que aún no ha asumido la lucha contra este hecho degradante. Una de las claves que ayuda a comprenderlo estriba en que la llegada de cuatro millones de trabajadores extranjeros a España en la última década se ha abordado desde una perspectiva estrictamente "economicista" y desde la legalidad administrativa. Por ello, no se ha abordado un asunto como la discriminación, que debe ser examinado y combatido desde una lógica de ciudadanía, ya que es un grave problema de convivencia.

El programa de sensibilización contra la discriminación en el empleo *Infórmate y Actúa*, promovido por CEAR, pretende lograr la toma de conciencia y el

compromiso de los diferentes agentes sociales⁵. Desde su puesta en marcha se han realizado jornadas y encuentros con empresas y federaciones de empresarios, ya que su papel en la lucha contra la discriminación es imprescindible puesto que tienen la potestad, la legitimidad y, según la última modificación legislativa, también la obligación de hacer frente a estos casos.

Por tanto, el objetivo de este programa de sensibilización es ofrecer formación a los trabajadores, a los responsables de recursos humanos y a otros responsables sobre cómo detectar y cómo responder ante los casos de discriminación en su empresa. Es capital que las empresas aprendan a gestionar la diversidad en sus grupos de trabajo y a enfocarlos como un elemento positivo en el seno de la organización y en su funcionamiento, si bien también hay que evitar caer en un discurso "culturalista" que contextualice cualquier conflicto laboral o personal en el terreno de la discriminación.

La percepción de los trabajadores inmigrantes tan sólo como una fuerza de trabajo ha supuesto su incorporación deficiente al mercado laboral, porque no hay un reconocimiento claro de su protagonismo en el desarrollo de este país. Si la relación laboral es el medio esencial para alcanzar la regularización administrativa, el reconocimiento de los derechos sociales y laborales específicos queda en un segundo plano, ya que además el discurso social, político y mediático, así como las políticas públicas han sobredimensionado la importancia social y jurídica de la "integración" a través del trabajo. El carácter imprescindible de la cotización a la Seguridad Social para la renovación de la autorización de residencia y trabajo desnaturaliza la relación laboral y, además, esta exigencia implica una clara apuesta por el trabajo intensivo.

Por tanto, el trabajo es, además del medio para la supervivencia económica, el pasaporte para mantener una situación administrativa irregular, no un instrumento jurídico que les reconoce derechos y deberes laborales y que les protege de la discriminación. En este contexto de precariedad es muy difícil que un trabajador inmigrante o refugiado se atreva a denunciar las violaciones de sus derechos sociales y laborales, así como los casos de acoso por racismo en el trabajo.

Por otra parte, la lucha contra la discriminación es un proceso reciente en nuestra sociedad; nunca ha sido objeto de un debate sociopolítico profundo y en consecuencia no se han diseñado aún instrumentos para combatir esta lacra, ni siquiera para detectar los casos y actuar frente a ellos. De ahí la imposibilidad de cuantificar estas situaciones, las escasas denuncias y la desinformación de las víctimas acerca de sus derechos.

En este sentido, la directiva europea 43/2000 significó un primer e importante paso en el reconocimiento de la lucha contra la discriminación, ya que definió

los conceptos de discriminación directa e indirecta y su ámbito de aplicación, que incluye el mundo laboral. España realizó una transposición deficiente de esta directiva puesto que la hizo en el marco de la Ley de Acompañamientos de los Presupuestos Generales del Estado de 2003, una decisión que impidió que la lucha contra la discriminación se debatiera en el Congreso de los Diputados.

La Ley 62/2003, que incluyó esta directiva en el ordenamiento jurídico español, censura cualquier tipo de discriminación en el acceso al empleo y en el marco de las relaciones laborales. El principio de igualdad debe ser real y efectivo en el acceso al empleo, la afiliación a las centrales sindicales, las condiciones laborales, la promoción profesional y la formación profesional ocupacional y continua, así como en el acceso a la actividad por cuenta propia y el ejercicio profesional y la incorporación y participación en cualquier organización cuyos miembros desempeñen una profesión concreta.

Por ello, esta ley introdujo unas modificaciones en distintas normas laborales. La principal, el Estatuto de Trabajadores, cuyos artículos más importantes a estos efectos son el 4.2 c), que consagra el principio de igualdad en las relaciones laborales, y el 17.1, que declara nulos los convenios colectivos, pactos o decisiones individuales del empresario que constituyan una discriminación en materia laboral. Además, el Estatuto de los Trabajadores también sanciona el acoso laboral con motivaciones discriminatorias y la legislación laboral llega incluso a castigar las acciones de carácter discriminatorio.

En definitiva, la lucha contra la discriminación y la xenofobia que puedan sufrir los trabajadores inmigrantes y refugiados enfrenta numerosos desafíos marcados por la incertidumbre y ha llegado el momento de plantear soluciones a sus graves consecuencias. La discriminación presenta múltiples caras y no se circunscribe tan sólo a los insultos racistas o xenófobos que pueda sufrir un trabajador extranjero en su lugar de trabajo, sino que alcanza una dimensión legal y más allá tiene carácter estructural en una sociedad que no puede permanecer indiferente por más tiempo.

La primera tarea debe ser informar y orientar a los trabajadores extranjeros acerca de sus derechos sociales y laborales y sobre cómo afrontar los casos de discriminación y presentar las oportunas denuncias. Los refugiados, los solicitantes de asilo y los inmigrantes que viven y trabajan en España merecen el mismo trato que los trabajadores autóctonos, disfrutar de sus mismos derechos y asumir idénticos deberes para construir nuestro futuro a partir de la igualdad de oportunidades.

INFORME 2007 DE CEAR

NOTAS

1. Un informe de Caixa de Catalunya señaló en agosto de 2006 que la renta per cápita en España hubiera descendido un 0,64 por ciento anual en la última década sin la aportación de los trabajadores inmigrantes. Éstos fueron decisivos no sólo para evitar esa caída, sino para que la riqueza por habitante aumentara un 2,6 por ciento anual durante ese periodo. *El País*, 29 de agosto de 2006, p. 18.
Asimismo, el estudio *España 2020: un mestizaje ineludible*, dirigido por Josep Oliver (catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona), sostiene que dentro de tres lustros nuestro país requerirá un mínimo de cuatro millones de trabajadores extranjeros para atender las necesidades del mercado laboral, ante la sostenida caída de los índices de natalidad y el notable ritmo de crecimiento económico. Este estudio subraya incluso que podría necesitar hasta siete millones de trabajadores extranjeros si no se apuesta por retrasar la edad de jubilación, penalizar las prejubilaciones o aumentar las tasas de actividad, singularmente la femenina. Incluso, si en los próximos años se configurara un escenario de crisis económica, aun en ese caso, España necesitaría más de dos millones. En los supuestos más probables que contempla esta publicación del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña, en 2020 uno de cada tres trabajadores de esta comunidad autónoma y de Madrid procederán de más allá de nuestras fronteras. *El País*, 6 de octubre de 2006, p. 20.
Por último, otra investigación dirigida por Josep Oliver revela que los inmigrantes ya asumen dos de cada tres nuevos puestos de trabajo. "Sin los inmigrantes, el mercado de trabajo no hubiera podido funcionar de ninguna manera", sentenció este catedrático. *El Periódico de Catalunya*, 30 de noviembre de 2006, p. 48.
2. E/CN.4/2004/76. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas: Periodo 60º; 1 de diciembre de 2004; Informe de la Relatora Especial para los Trabajadores Migrantes.
3. Cachón, Lorenzo: *Informe: Juventud en España: 2004. Parte VI. Inmigrantes jóvenes en España: jóvenes inmigrantes en el trabajo*.
4. En lo que se refiere al servicio doméstico, en su Informe ya citado, Gabriela Rodríguez Pizarro realizó una exposición estremecedora sobre los abusos físicos y verbales que sufren muchas de las trabajadoras extranjeras en los países de acogida como una muestra de racismo y xenofobia, además de una grave explotación laboral.
5. El programa *Informe y Actúa* tiene su página web de difusión, información e sensibilización: www.informateyactua.org

CAPÍTULO 7

LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

Uno de los aspectos más desconocidos de la realidad de los refugiados en España es el de los menores no acompañados que solicitan asilo, que proceden principalmente de Marruecos y en menor medida del África Subsahariana. En el primer epígrafe de este capítulo se examinan los frecuentes problemas de estos niños para pedir el estatuto de refugiado, sobre todo la supuesta incompatibilidad que las instituciones responsables de su tutela aprecian entre la tramitación de su solicitud de asilo y su regularización administrativa como menor extranjero.

El segundo epígrafe se refiere a la importancia de la intervención socioeducativa, ya que en los centros o pisos de acogida donde se alojan estos menores se les enseña el español y se les busca un centro donde cursar unos estudios que faciliten su futura inserción sociolaboral.

Mientras viven tutelados por la comunidad autónoma en los recursos de acogida, estos menores temen una posible repatriación que trunque su integración en España. Su repatriación se fundamenta en los artículos 35 de la Ley de Extranjería y 92 del Reglamento, que establecen cuatro condiciones para todos estos procesos de repatriación, pero se incumplen en casi todos los casos, cuando habitualmente en horas de madrugada, y sin previo aviso, agentes de la Policía Nacional irrumpen en su habitación y les llevan al aeropuerto para embarcarlos en un avión con destino

a su país. Frente a lo que señala la legislación, allí suelen quedar en una situación absoluta de vulnerabilidad y, además, su objetivo vuelve a ser viajar a España.

7.1. LAS GRAVES VULNERACIONES DE LA LEGALIDAD

En los últimos años ha aumentado la llegada a España de menores no acompañados, la gran mayoría de nacionalidad marroquí y de entre 15 y 17 años, aunque cada vez llegan más niños de edades que se reducen incluso a los 12 años¹. También hay un colectivo de menores procedentes del África Subsahariana y el número de los que vienen del este europeo ha empezado a aumentar, así como el de niñas marroquíes.

En muchas ocasiones estos niños suelen ser considerados como otros inmigrantes cualesquiera o bien como un “problema” para la Administración pública responsable de su custodia, ya que enfrenta el dilema de aplicar la restrictiva legislación de extranjería o el respeto a las normas nacionales e internacionales de protección de los derechos de los menores.

La motivación de la mayoría de ellos para viajar a España es lograr un trabajo para tener mejores condiciones de vida y ayudar a su familia y tienen la convicción de que es factible conseguirlo, una idea alimentada por la imagen de bienestar que transmiten las televisiones europeas por satélite y el cine. La gran mayoría viaja a España de manera irregular, en los bajos de los camiones o como polizones en los buques.

Su sueño se quiebra muy pronto, cuando quedan abocados a la marginalidad y descubren un país con otro idioma y costumbres muy diferentes, y un día mientras deambulan por la calle son interceptados por la policía. Los miembros del Grupo de Menores de la Policía Nacional, una vez que detectan a los menores no acompañados, los entregan a las autoridades competentes, después de confirmar su edad a través de unos exámenes médicos. Éstos se realizan en los servicios médicos de la red sanitaria pública mediante una radiografía de la muñeca o la determinación de la edad ósea. Suelen hacerse en los servicios de urgencia, por lo que los resultados son facilitados generalmente por el personal de esta área, ajeno a las consecuencias que puede tener el informe, que indica que el margen de error suele ser de dos años, sin plantearse investigar más en aquellos casos en los que haya duda sobre la fiabilidad del resultado².

Por su parte, la Fiscalía recomienda que se tenga en cuenta la edad mínima proporcionada por la horquilla de edad señalada por los profesionales sanitarios, aunque CEAR tiene constancia de que el Grupo de Menores de la Policía Nacional

en algunas comunidades autónomas toma como referencia la franja más alta, por lo que hay menores no acompañados que son excluidos de su derecho a ingresar en el sistema de protección español.

Este tipo de actuaciones son especialmente perjudiciales cuando se otorga más credibilidad a los resultados de estas pruebas que a la documentación oficial donde consta su minoría de edad. En este sentido, el equipo multidisciplinar de atención a menores no acompañados de CEAR en la Comunidad de Madrid ha recibido a jóvenes originarios de diversos países del África Subsahariana, tutelados por la Administración autonómica por su condición de menores en situación de desamparo de acuerdo a lo que señalaba su pasaporte (expedido en muchos casos por el Consulado de su país en Madrid). Estos menores indicaron que les habían realizado pruebas médicas que habían determinado que eran mayores de edad, les habían retenido el pasaporte, no les habían tramitado las autorizaciones de residencia y, a consecuencia de los resultados de los análisis, habían sido excluidos de los servicios sociales.

Entre los casos asesorados por CEAR en los que se ha incumplido la legalidad estuvo éste:

Un menor natural de Malí, nacido en 1989, llegó a España en mayo de 2005 y al mes siguiente fue tutelado por la Comunidad de Madrid después de que se le realizara una prueba médica que determinó como fecha de nacimiento el 1 de enero de 1989. A pesar de haber logrado su documentación, el pasaporte y la partida de nacimiento, a este menor nunca se le cambió la fecha de nacimiento en su expediente de tutela y en enero de 2006 se le dio de baja por haber cumplido supuestamente la mayoría de edad y, además, no le devolvieron su pasaporte.

Cuando CEAR preguntó a la Comunidad de Madrid las razones de la retención de su documentación, la respuesta fue que contra este menor se iba a formalizar una denuncia por posibles delitos "contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y de falsedades", una denuncia que nunca se concretó según las averiguaciones que el menor realizó en compañía de su abogado en el servicio de información de los Juzgados de Plaza de Castilla.

En marzo de 2006 el menor empezó a solicitar de manera formal su documentación a la Comunidad de Madrid a través de unos escritos presentados en el Registro General del Instituto Madrileño del Menor y la Familia. Después de haberla pedido por tercera vez, en mayo le devolvieron su pasaporte tras cuatro meses sin conocer las razones de esta retención.

El 7 de septiembre, acompañado por un abogado del equipo de menores de CEAR, se personó en el Grupo de Menores de la Policía Nacional para solicitar

de nuevo que se le tutelara y presentó su documentación original. El fiscal de turno consideró auténtica su documentación y ordenó su traslado a la institución pública correspondiente. Sin embargo, cuando fue trasladado al Centro de Primera Acogida de Hortaleza, el director del mismo no lo acogió y le dio de baja, haciendo caso omiso de la instrucción de la Fiscalía.

En la actualidad este joven maliense sigue siendo menor y, si bien debería estar bajo la tutela de la Comunidad de Madrid, está acogido en un piso de jóvenes como si fuera mayor de edad.

Además, después de más de un año de estancia en territorio español como menor extranjero no acompañado, no se le ha solicitado ninguna autorización de residencia, en contra de lo que establece la Ley de Extranjería, y sobre todo se ha actuado en todo momento en contra de su interés superior.

El artículo 92 del Reglamento de Extranjería contempla que los menores declarados en situación de desamparo sean derivados a los servicios de protección social competentes después de comunicárselo al Ministerio Fiscal, que “dispondrá la determinación de su edad” y que tiene que velar por el respeto de sus intereses durante todo el proceso de tutela.

En aquellos casos en que el menor no acompañado desee solicitar el estatuto de refugiado, las autoridades correspondientes (las comunidades autónomas) deberán ponerlo en conocimiento de las competentes en materia de menores, por lo que, una vez que se haya confirmado su minoría de edad, se le aplicará también la legislación de asilo.

Desde hace tiempo el Equipo de Menores de CEAR-Madrid ha detectado problemas específicos en sus solicitudes de asilo y, en particular, al realizar los trámites para regularizar por completo su situación. Uno de ellos, que afecta a la raíz del derecho de asilo, es la supuesta incompatibilidad que las instituciones observan entre la regularización con un permiso de residencia y su solicitud de asilo en trámite.

Cuando el menor no acompañado ha solicitado asilo, su itinerario legal y social presenta complicaciones especiales, sobre todo porque, debido a la demora en la resolución sobre el estatuto de refugiado, suele alcanzar la mayoría de edad sin haber regularizado su estancia en España. Esto sucede cuando, a pesar de haber estado tutelado, no se ha tramitado su residencia, como en el caso del resto de los menores, porque se considera que ya está documentado con la tarjeta de solicitante de asilo.

A pesar de que el menor debería tener un trato especialmente favorable en la tramitación de su solicitud de asilo, en realidad sufre los mismos retrasos y, además, debería tramitarse su residencia, como la de cualquier otro menor extranjero, al

cumplirse los nueve meses de tutela o antes, por la imposibilidad de regresar a su país debido a su condición de solicitante de asilo. La tramitación de la autorización de residencia del menor es una responsabilidad compartida de los Servicios de Protección del Menor de la Administración autonómica, en cuanto a la solicitud, y de la Delegación de Gobierno en lo relativo a la concesión.

Cuando el menor ha sido reconocido como tal tras someterse a las pruebas de determinación de la edad, el Ministerio Fiscal lo pone a disposición de los servicios de protección de menores y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 92 del Reglamento de Extranjería, la Administración, de acuerdo con el principio de reagrupación familiar, valorará si procede su repatriación o su permanencia en España, tal y como se examinará en profundidad en el último epígrafe de este capítulo.

Como se ha señalado, el procedimiento de tutela se inicia de oficio por el organismo autonómico competente en la materia, que normalmente cede la custodia a entidades privadas, como ONG o instituciones religiosas que se financian a través de los servicios de protección de menores. En estos centros permanecen hasta que alcanzan la mayoría de edad y aprenden español, son escolarizados o reciben formación para integrarse en el mundo laboral y en la sociedad española. Los dos tipos de residencia más comunes son los centros de acogida y los pisos compartidos, que lamentablemente muchas veces sólo son centros para extranjeros, lo que impide una integración adecuada.

El artículo 92.5 del Reglamento de Extranjería señala que, transcurridos nueve meses desde que el menor ha sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores, se procederá a otorgarle la autorización de residencia (sus efectos se retrotraerán al momento en que el menor haya empezado a ser tutelado). Y la Disposición Adicional Primera de la Ley de Extranjería establece un plazo de tres meses para la tramitación de los documentos de los extranjeros que se encuentren en España y que se tramiten y resuelvan con carácter de urgencia las solicitudes de residencia de forma conjunta, presentadas para menores que al alcanzar la mayoría de edad en los siguientes tres meses, en virtud del artículo 14 de la Ley del Menor, obliga a todas las Administraciones públicas a prestar cualquier tipo de atención inmediata que se precise.

A pesar de lo establecido en el Reglamento de Extranjería, en la Comunidad de Madrid hay muchos menores, tanto de origen marroquí como subsahariano, a los que no se les ha tramitado o se les ha interrumpido el trámite de la autorización de residencia aunque hayan cumplido el periodo de nueve meses de tutela. Por tanto, muchos menores no acompañados permanecen en territorio español hasta los 18 años sin poder solucionar su situación administrativa y, una vez alcanzada la mayoría de edad, se ven abocados a una situación de marginalidad casi absoluta por su

nueva condición de inmigrantes irregulares. Éste es un ejemplo del incumplimiento de los términos previstos por la legislación:

Un menor subsahariano llegó a España en el verano de 2004. Sus padres fallecieron en un accidente de tráfico cuando era pequeño, por lo que vivió con su hermano mayor, con quien atravesó en automóvil Burkina Fasso, Malí, Senegal, Mauritania y el desierto del Sáhara, donde se separó de él y desde entonces no sabe nada.

A bordo de una patera viajó a Canarias, pero la embarcación fue interceptada por la Guardia Civil y junto con sus compañeros fue trasladado a un centro de Cruz Roja en Fuerteventura, donde permaneció tres meses, hasta que le llevaron a Madrid. Durante cuatro meses se dedicó a aparcar coches para ganar algo de dinero y cuando sus tíos de Ghana le enviaron su pasaporte, acudió a CEAR y allí al constatar que era menor de edad lo condujeron al Grupo de Menores de la Policía Nacional, cuyos agentes lo llevaron al Centro de Primera Acogida de Hortaleza.

Fue tutelado por la Comunidad de Madrid mediante una resolución de urgencia de 13 de abril de 2005 y fue dado de alta en el de guardia trece días después. Su adaptación al centro fue muy positiva, se amoldó a la dinámica y a la normativa. Era muy respetuoso con los adultos y con sus iguales, a pesar de que había sido víctima de insultos por sufrir una deformidad e incluso agresiones físicas por parte de sus compañeros de residencia. Su actitud era muy positiva y se motivó según avanzaba en sus conocimientos, empleando un gran esfuerzo personal.

Después del tiempo en que residió en el Centro de Primera Acogida de Hortaleza, fue dado de alta en un Programa de Vida Independiente y vivió alojado en régimen de alquiler de un habitación con una familia, con la que la convivencia fue agradable, ya que, según los comentarios de la propietaria del piso y de su hijo, "es un muchacho educado y responsable, colaborador y dialogante. Siempre ha mostrado ser un chico con una notable relación de habilidades sociales e intelectuales".

Sí hubo dificultades para encontrar una formación prelaboral adecuada, a causa de sus problemas de salud (padece una deformidad en la espalda muy grave —cifosis— y también problemas respiratorios que limitan su movilidad), pero finalmente asistió a diario a un Programa de Garantía Social de Tapicero.

Desde que alcanzó la mayoría de edad vive en un piso compartido y no ha logrado obtener la autorización de residencia pese a cumplir los nuevos meses de tutela, ya que la Comunidad de Madrid no tramitó su solicitud. Ante esta situación él mismo la solicitó de forma urgente el día antes de cumplir 18 años, pero la Delegación de Gobierno respondió inadmitiéndolo.

La situación de extrema vulnerabilidad de estos menores les causa una situación de estrés y frustración que afecta al normal desarrollo de su vida y quiebra su proceso de integración social. Si se considera que la mayoría de los menores no acompañados que llegan al sistema de protección tienen alrededor de 16 años y los nuevos plazos de documentación impuestos, se deduce que ninguno de ellos saldrá de la red de protección con un permiso de trabajo y, por tanto, tendrán que recurrir a la mendicidad, el robo u otras prácticas ilícitas para garantizar su supervivencia.

Las distintas Administraciones deberían asumir que los menores no acompañados extranjeros necesitan protección y son sujetos de derecho y, frente a la obsesión por el control de la migración, debería prevalecer el tantas veces citado y marginado "interés superior del menor", por encima de su condición de inmigrante irregular. Y al ser menores en grave situación de desamparo deberían ser especialmente protegidos.

7.2. LA IMPORTANCIA DE LA INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA

Ya se ha señalado que cuando los menores no acompañados llegan a España, el Estado tiene la obligación de cuidarlos hasta que alcanzan la mayoría de edad y delega su protección en distintas asociaciones o fundaciones. En los centros y los pisos de acogida se les enseña el español y se les busca un instituto o taller (en función de su edad) para facilitar su futura inserción sociolaboral. Un caso ilustrativo es el de este menor marroquí:

Después de pasar por el Grupo de Menores de la Policía Nacional y por el Centro de Primera Acogida de Hortaleza (Madrid), fue derivado a un piso de acogida en el que aprendió habilidades sociales y acudió a clases de español en una ONG. Además, le buscaron un Taller de Garantía Social, especializado en menores inmigrantes, en el que aprendió un oficio y al final del mismo le proporcionaron unas prácticas para tener una experiencia elemental al finalizar su periodo de aprendizaje.

El menor mostró desde el primer momento mucho interés por aprender y, con este comportamiento positivo y los informes favorables de sus profesores de español y del taller, pasó pronto a una segunda etapa en la que aprendió a interiorizar un conjunto de habilidades sociales necesarias para cuando abandonara el piso de acogida al alcanzar la mayoría de edad. Sin embargo, en esta segunda etapa de aprendizaje, en la que se consolida y mejora lo ya aprendido, bajó su buen comportamiento ya que creía que lo sabía todo, que no necesitaba más ayuda, que ya era autosuficiente y podía vivir por su cuenta.

Esto sucede muy a menudo puesto que en esos momentos conviven con otros menores que están en su mismo grado de aprendizaje y que les explican cómo deben actuar para eludir obligaciones como las tareas domésticas en el piso, la asistencia al taller o a las clases de español. Tal vez sea éste el momento más comprometido para estos menores porque empiezan a tener amigos de fuera de su ámbito habitual, inician una vida más independiente e incumplen normas como el regreso al hogar de acogida a la hora fijada o la realización de actividades con sus educadores para evitar que sólo se relacionen con sus compatriotas.

Es en este periodo intermedio cuando los menores deciden el camino que van a seguir: continuar sacando partido de los recursos que les facilitan al ingresar en el centro o empezar una vida por su cuenta.

El menor marroquí cuyo caso se ha empezado a explicar antes atravesó por este momento crítico y llevó una vida independiente, algo dispersa, que pronto sus educadores y él mismo pudieron encauzar de nuevo. En aquel momento, después de casi un año en el piso de acogida, con su taller prácticamente finalizado, a punto de iniciar sus prácticas y con un grado de conocimiento del español aceptable, estaba preparado para iniciar la tercera fase de su educación social.

Además de presentar sus papeles para solicitar el permiso de residencia, se le enseñó a manejarse de una manera más profunda en la vida social adulta: cómo buscar trabajo (por medio de llamadas telefónicas, enviando currículos por correo electrónico o dejándolos en centros de trabajo), cómo desenvolverse en una entrevista de trabajo, qué tipos de contrato existen y en qué consiste una nómina. Aprendió las distintas maneras de buscar piso, las características del contrato de arrendamiento, cómo empadronarse y cómo lograr la tarjeta sanitaria. En definitiva, interiorizó todo aquello que necesitaría cuando tuviese que valerse por sí mismo.

Una vez que hubo cumplimentado esta última fase de su educación con éxito, pasó a un Programa de Vida Independiente, en el que muy próximo ya a la mayoría de edad tuvo más independencia y responsabilidad. En este Programa se le ayudó a buscar una habitación en un piso compartido y se le asignó un dinero semanal para su subsistencia que tuvo que administrar. Ya no tenía educadores que le dijeran lo que debía hacer, aunque una persona supervisó la adaptación a su nueva vida, que fue positiva.

Entre las dificultades más habituales que los educadores sociales encuentran en este recorrido hacia la integración están los problemas para convencer a los menores de que entreguen su pasaporte con el fin de gestionar su permiso

de residencia, ya que temen ser devueltos a sus países (su mayor preocupación durante el periodo de tutela), a pesar de que es indiferente pues entre los que fueron repatriados en 2006 algunos había facilitado este documento y otros no.

El miedo a la repatriación afecta a su estado de ánimo (se vuelven muy ariscos o suelen estar de mal humor), a su descanso (no duermen por la noche o pernoctan fuera del piso) y a sus obligaciones diarias (entran en una depresión que les induce a abandonar sus talleres, a sus clases, a incumplir sus tareas dentro del piso...). Estos sentimientos de temor se acrecientan en los meses finales del periodo de tutela y llega a convertirse en su preocupación principal.

Esto le sucedió también al menor marroquí cuyo caso hemos explicado en la fase final del programa de inserción social, por lo que durante semanas se encontró en un continuo estado de estrés, depresión y nerviosismo. En estas situaciones el papel del educador es complejo puesto que, por una parte, los menores suelen desconfiar de él, ya que creen que no les ayudará si acuden a buscarlos para repatriarlos, pero también es la referencia para estar informados sobre la solución a sus problemas.

Estas preocupaciones se intentan superar por medio del aprendizaje de habilidades sociales. Suele trabajarse bastante la afectividad, para que el menor recupere la confianza en el educador. Así, intenta tranquilizarlo explicándole que no le van a dejar solo si van a buscarlo para repatriarlo, que existen salidas para aquellos chicos a quienes se les ha intentado devolver a sus países de origen pues a la mayoría de ellos no se les repatrió.

Por otra parte, se trabaja también la capacidad de comprensión en aquellos momentos en que el menor está más nervioso y tiene alguna discusión con sus compañeros de piso o sus educadores. Una vez que los menores han asumido su situación de inmigrantes irregulares con posibilidades de ser repatriados, todo el proceso es más sencillo. Es entonces, poco antes de cumplir los 18 años, cuando se les deriva al Proyecto de Vida Independiente, en el que se les busca un alojamiento y ellos mismos gestionan su vida cotidiana.

Al menor marroquí al que hemos hecho referencia, cuando estaba en este Proyecto de Vida Independiente, y tras haber culminado con éxito todas las etapas anteriores, se le concedió el permiso de residencia. Pese a ello, estuvo a punto de ser repatriado a Marruecos y sólo la intervención del equipo de menores de CEAR-Madrid lo impidió (intervención que no tuvo éxito en el caso de un amigo suyo que recorrió con él todo este proceso y que también tenía permiso de residencia).

7.3. A FONDO: LAS REPATRIACIONES SIN GARANTÍAS

La realidad de los menores extranjeros no acompañados no se comprende en su globalidad sin atender a la principal amenaza que se cierne sobre ellos, la posibilidad de la repatriación durante su tutela, prevista en nuestro ordenamiento jurídico. Tales repatriaciones se fundamentan en los artículos 35 de la Ley de Extranjería y 92 de su Reglamento³, que indican que el primer fin al que debe tenderse cuando se tutela a un menor extranjero en situación de desamparo es reagruparlo con su familia o, en su defecto, entregarlo a los servicios de protección de menores de su país, si existen. No obstante, a continuación, en virtud de los compromisos internacionales adquiridos por España, se establecen cuatro condiciones y garantías esenciales que deben primar en esta actuación.

En primer lugar, el retorno debe realizarse con plenas garantías de que no existirán riesgos para el menor, por lo que la comunidad autónoma correspondiente ha de recabar los informes precisos para asegurarlo. En segundo lugar, el menor tiene que regresar con su familia, por lo que debe ser localizada y conocer esta medida. En tercer lugar, debe existir un informe favorable del Fiscal de Menores correspondiente y, por último, debe prevalecer siempre el interés superior del niño, como principio esencial, con lo que cada caso debe estudiarse de manera individualizada.

Si la repatriación se realiza en estas condiciones, probablemente se produce una devolución con garantías y puede haber casos en los que el retorno del menor con su familia sea lo más conveniente, incluso imprescindible. Sin embargo, la realidad es muy diferente y estas garantías no son respetadas en absoluto.

A lo largo de 2006, 111 menores no acompañados fueron repatriados (el 80 por ciento de ellos eran marroquíes), frente a los 61 de 2005. De esos 111, 59 fueron devueltos desde la Comunidad de Madrid, 13 desde Cataluña y 9 desde el País Valenciano, mientras que desde Andalucía y Canarias sólo se repatriaron a sendos niños. Por otra parte, de los 3.836 menores no acompañados tutelados por las comunidades autónomas en 2006, 762 vivían en Andalucía, 750 en Canarias, 497 en Cataluña, 300 en Madrid, 279 en la Comunidad Valenciana, 247 en Melilla y ninguno en Ceuta, mientras que los otros 596 se repartían entre las restantes autonomías⁴.

La mayor parte de las repatriaciones afectan a menores originarios de Marruecos debido a las "excelentes" relaciones bilaterales en materia migratoria, si bien los nuevos convenios que el Gobierno pretende suscribir con países del África Subsahariana, Senegal por ejemplo, recogen un apartado dedicado a los menores y ya ha habido algún menor repatriado a Camerún, como se analizará más adelante.

Conviene hacer también una referencia inicial a los menores que han solicitado asilo, ya que obviamente mientras no les notifiquen la resolución sobre su solicitud no pueden ser devueltos, pero si les deniegan la protección internacional, se inicia con ellos el mismo procedimiento de repatriación y pueden quedar en una situación de grave riesgo si su edad les ha impedido fundamentar de manera adecuada su condición de refugiados.

Aunque prima la reagrupación familiar como objetivo último de la protección de los menores no acompañados, el artículo 35 de la Ley de Extranjería también establece que, en virtud de los compromisos internacionales ratificados por España, la residencia de un menor extranjero es regular a todos los efectos, que debe proveérsele de una autorización de residencia de vigencia retroactiva al momento de la tutela, si es imposible la reagrupación, y que no puede ser objeto en ningún caso de expulsión.

Cuando la comunidad autónoma tutela a un menor extranjero no acompañado, informa del caso a la Delegación o a la Subdelegación de Gobierno, organismo responsable de ejecutar la reagrupación. Una vez comunicado a la Policía Nacional que el menor es tutelado, ésta abre un expediente de repatriación en el que deberían observarse las garantías mencionadas.

Sin embargo, la experiencia acumulada por CEAR en su labor de asistencia legal a los menores señala que, a pesar de lo dispuesto en la legislación española y en las normas internacionales, en los expedientes de reagrupación ni se escucha al menor, ni se busca a su familia, ni se le notifica la resolución de repatriación (ni siquiera se le informa de sus derechos). Este cúmulo de graves irregularidades contraviene el interés superior del menor, tiene su único asidero en los acuerdos bilaterales con los países de origen, que transforman la protección de estos menores en un asunto diplomático y de política migratoria, y cuenta con la connivencia de los dos principales partidos políticos, que silencian esta realidad. En el caso de los menores no acompañados marroquíes, existe un memorando suscrito por los gobiernos de Rabat y Madrid el 23 de diciembre de 2003.

Como señaló un juez de lo contencioso-administrativo de Madrid, en una de las tantas vistas celebradas en 2006 ante un intento de repatriación de un menor extranjero tutelado, éste es uno de los procedimientos administrativos que más vulneran la legalidad y su gravedad aumenta por afectar a menores de edad.

La marcha forzada de un menor, ejecutada por la policía en operativos realizados casi siempre en horas de madrugada, no es el mejor ejemplo que una persona en formación puede recibir y además los otros menores extranjeros entran en un estado de miedo ya que temen ser los próximos.

Si permanecen en los centros de acogida, estos otros menores extranjeros se encuentran ya en una situación de inestabilidad emocional tal que cualquier actuación con ellos es estéril. De ahí que muchos se fuguen y pasen a vivir en la calle, en una desprotección absoluta. De hecho, CEAR tiene conocimiento de que en 2006 en una importante ciudad numerosos menores marroquíes, tras ser testigos de la repatriación forzosa de un compañero, decidieron escapar y a cambio de alojamiento terminaron trabajando para adultos en el comercio de la droga. Al final, estas medidas sólo sirvieron para que diesen una mala imagen de ellos y de su país en una zona donde la interculturalidad se ha abierto paso y lamentablemente se han producido conflictos entre estos menores y el vecindario, con episodios de violencia y racismo.

A la realidad del menor que por temor a la repatriación se fuga y queda en desamparo, se unen las de aquellos que ya la han sufrido y que, o bien han logrado permanecer en España (por el éxito de la acción judicial que después se analizará), o bien han sido finalmente deportados y están ahora en una situación aún más vulnerable en su país. También hay un grupo numeroso de menores que, después de haber sido repatriados, han arriesgado de nuevo su vida y actualmente vagan por las calles de alguna ciudad española, sin la más mínima confianza en el sistema de protección de menores.

Incluso los que han logrado permanecer en España gracias a un auto judicial que impidió la repatriación son castigados en muchos casos con el traslado a otro centro de acogida a pesar de que su tiempo fuera de la residencia haya sido de unas pocas horas. En estos casos es tal el trauma creado por la actuación policial en el muchacho que ni siquiera quiere moverse de su nuevo centro. También se les castiga paralizando la autorización de residencia que se les estaba tramitando, a pesar de que la obtención de este permiso no impide su repatriación, al contrario, la inmensa mayoría de los menores devueltos a su país tenía esta documentación y precisamente por ello, por estar localizados y tener la policía todos sus datos, fueron los primeros objetivos de esta política injusta.

En cuanto a los menores finalmente repatriados, quedan en una situación todavía más marginal. Algunos de los que están hoy en Marruecos deambulan por los alrededores de puertos como el de Tánger a la espera de cualquier oportunidad para atravesar de nuevo el Estrecho. Los testimonios recogidos por CEAR muestran que en ningún caso son devueltos a sus familias, sino que son entregados a la Gendarmería marroquí, cuyos agentes los maltratan física y verbalmente en muchas ocasiones, como denunció en 2005 el informe de UNICEF *Nueva visión de la migración: los menores no acompañados*.

En estos momentos son varios los programas que están desarrollando las autoridades españolas con ONG españolas e instituciones marroquíes para mejorar la

protección de los menores en Marruecos. Sin embargo, proyectos como la creación de centros para menores repatriados impulsan la Comunidad de Madrid o la Generalitat de Cataluña en la región de Tánger-Tetuán, están abocados al fracaso porque ignoran el interés del menor y las razones de fondo de la migración de menores marroquíes a España; y al contrario, son sólo una expresión más de las políticas de externalización del control de los flujos migratorios.

Desde que conoció que la legislación de Extranjería planteaba como objetivo central la reagrupación familiar en su país de origen de los menores no acompañados, en el marco de las excelentes relaciones entre España y Marruecos en materia de política migratoria, CEAR supo que en la mayor parte de los casos este tipo de actuaciones no se ajustarían a la legalidad nacional e internacional. La misma preocupación existe respecto a los acuerdos migratorios suscritos con otros países africanos, que incluyen los casos de menores no acompañados, acuerdos que no respetan los derechos humanos ni de sus ciudadanos ni de los migrantes en tránsito por su territorio.

Cuando CEAR se percató de las condiciones en que se realizaban las repatriaciones, por los testimonios de los afectados que llegaban desde Marruecos, concluyó que era necesario actuar ante los tribunales por el escaso cumplimiento de la legalidad. La mejor opción es la interposición de un recurso contencioso-administrativo de protección de los derechos fundamentales por estar recurriéndose una resolución administrativa, ante el riesgo que entraña la repatriación para la integridad del menor por la situación en que se le deja en Marruecos, las irregularidades en el procedimiento realizado por la policía (no hay ni notificación ni trámite de audiencia previo en el que el menor pueda expresar su opinión), así como por que este tipo de recursos deben tramitarse de manera preferente por los juzgados y son resueltos en un plazo inferior a un año.

Estos recursos van acompañados de una petición urgente al juez para que suspenda la ejecución de la repatriación de manera inmediata a través de una medida cautelarísima. En muchas ocasiones los jueces adoptan estas medidas ya que si no se suspende la repatriación y el menor es conducido a la fuerza a su país, una sentencia posterior favorable a su voluntad de permanecer en España carecería de sentido.

Para poder presentar todos estos recursos, ante la pasividad de la comunidad autónoma correspondiente (responsable de la tutela de los menores), se ha creado una red de abogados de organizaciones sociales, como SOS Racismo, CEAR y, en el caso de Madrid, también la Coordinadora de Barrios, que disponen incluso de un teléfono de guardia permanente para que los muchachos puedan avisar del intento de repatriación. Esto implica tener que actuar a primera hora de la mañana, antes

de que despegue el avión correspondiente, lo que genera que en ocasiones no se llegue a tiempo de impedir la devolución, incluso aunque el Juzgado decida con urgencia su paralización.

La mayor parte de las resoluciones judiciales han dado la razón a los abogados de los menores. Juzgados de Aragón, Cantabria, Euskadi o Madrid han reconocido la capacidad del menor para designar a un letrado que defienda de manera efectiva sus derechos e incluso ha habido ya varias sentencias firmes que han reconocido que estas repatriaciones han vulnerado derechos fundamentales del menor, en concreto, los previstos para toda persona en el artículo 24 de la Constitución⁵.

Junto con la acción judicial, CEAR y otras entidades sociales preocupadas por la efectividad de los derechos de los menores extranjeros han realizado una denuncia social y pública a través de comunicados de prensa y escritos remitidos a instituciones autonómicas (Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid), estatales (Defensor del Pueblo) e internacionales (Unicef), responsables de la salvaguarda de los derechos de los niños. Hasta el momento, su respuesta no ha sido muy eficaz, aunque sí ha habido pronunciamientos contundentes de instituciones como el Defensor del Pueblo, que han recordado a los organismos públicos que los derechos más básicos de los niños y niñas prevalecen sobre las políticas migratorias.

Para ilustrar lo expuesto, se citan tres casos atendidos por el Equipo de Menores de CEAR-Madrid que muestran cómo una gran parte de las repatriaciones vulneran todas las garantías exigidas legalmente y colocan al menor en una clara situación de desprotección:

A. B., natural de la región marroquí de Beni Mellal, llegó a España, en los bajos de un camión cuando tenía 16 años. Cuando fue localizado por la policía, fue tutelado e ingresó en un piso de acogida gestionado por una ONG en Madrid. Estuvo tutelado más de un año, pero nadie de la Comunidad le tramitó su autorización de residencia ni le informó de su derecho a obtenerla. Realizó durante su tutela un taller de electricidad y, justo cuando estaba en la fase de prácticas y el jefe le había ofrecido un contrato de trabajo, un día a las seis de la madrugada la policía irrumpió en la habitación de su piso y se lo llevó a la fuerza, sin dejarle coger ni su ropa. Fue trasladado al aeropuerto, esposado, y sin que nadie le explicara qué pasaba, ni se le entregará ningún documento, fue llevado en avión a Tánger, custodiado por policías españoles.

Allí se le abandonó en manos de la Gendarmería marroquí, que lo maltrató verbal y físicamente, y le encerró en los calabozos de la Comisaría del Puerto. Cuando le dejaron, llamó a su casa, a más de mil kilómetros de donde se encontraba, y su familia se quedó sorprendida, porque no sabía nada, ni nada podía hacer por él. Finalmente, gracias a un amigo de Tánger, que sobornó

a la policía, le dejaron salir y se quedó durante meses en el puerto tratando de volver a cruzar.

En este tiempo, fue maltratado varias veces por la policía y de los guardias de seguridad privados que trabajan en la zona, incluso fue mordido varias veces por los perros sin vacunar que tienen estos guardias. Otros días le cogieron en una redada en el puerto y tras pegarle le llevaron en una furgoneta policial por la autopista a Rabat, donde fue abandonado, y tuvo que volver andando al puerto. Al final, consiguió cruzar de nuevo el Estrecho, en los bajos de un camión, y ahora se encuentra viviendo en la calle en Madrid, a pesar de que todavía es menor y está solo, porque no se atreve a ir a las autoridades a buscar protección.

Otro caso que se expone es el de un muchacho marroquí que entró en España en julio de 2005, fue repatriado a pesar de que obtuvo el permiso de residencia, regresó y ahora subsiste en una situación de absoluta marginalidad:

Un menor de edad marroquí, nacido en febrero de 1989, natural de la provincia de Marrakech, entró en España en julio de 2005 viajando desde Tánger hasta Madrid escondido en los bajos de un camión. En esta ciudad se dirigió a la policía, que lo condujo ante las autoridades de protección de menores y la Comisión de Tutela del Instituto Madrileño del Menor y la Familia (IMMF) verificó su condición de menor y su situación de desamparo, por lo que emitió una resolución administrativa para tutelarle. Fue trasladado al Centro de Primera Acogida de Hortaleza a mediados de julio de 2005, donde permaneció durante quince días, y de allí fue derivado a un piso de una asociación.

Al objeto de procurarse una educación y una formación, en octubre de 2005 realizó un taller de albañilería gestionado por una fundación e hizo prácticas en varias empresas para completar su formación y después empezó a buscar trabajo.

Curiosamente, el 27 de septiembre de 2006 le concedieron la autorización de residencia, tras cumplir sobradamente el plazo legalmente estipulado en el artículo 92 del Reglamento de Extranjería. Este menor esperaba lograr a continuación un permiso de trabajo para tener una vida independiente en un futuro cercano y aprovechar así toda la formación recibida, pero no pudo disfrutar de la autorización de residencia ni un solo día.

A pesar de todo ello, el 27 de septiembre a las cinco de la tarde siete funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía penetraron de manera sigilosa en su habitación del piso de acogida mientras dormía, lo esposaron y le dijeron que se lo iban a llevar a un centro. Los mismos agentes recogieron parte de sus cosas

y cuando salieron el menor vio que en la puerta había una furgoneta policial, varios coches policiales y numerosos agentes. Le subieron a la furgoneta junto con otros seis agentes y otro menor marroquí, también esposado, y lo llevaron al aeropuerto de Barajas.

Allí permaneció durante cuatro horas y solicitó a los agentes en repetidas ocasiones poder hablar con su abogado, petición que en ningún momento fue atendida. Al subir al avión, volvió a demandarlo, pero los funcionarios lo empujaron con malos modos y tiraron de sus esposas para obligarle a subir.

Cuando llegó a Marruecos, nadie había avisado a sus padres de que iba a ser repatriado, sino que la policía española le dejó en manos de agentes policiales marroquíes que le interrogaron durante horas, hasta que avisaron a su familia y su hermano mayor fue a buscarlo.

Sus familiares se sorprendieron mucho de su regreso e incluso se enojaron con él porque creían que le habían devuelto porque había hecho algo malo. Al no poder ocuparse de él, sus padres le emplazaron a volver a España, por lo que durante cinco días fue al puerto para intentar embarcarse de manera clandestina hasta que lo logró.

En ningún momento desde que llegó a España se le permitió que se pronunciara sobre su posible repatriación y que hiciera alegaciones en el procedimiento administrativo de reagrupación familiar. Por otra parte, llevaba ya más de tres años fuera de su país y se había integrado en la sociedad española. Su repatriación no tuvo ningún sentido ya que finalmente pudo regresar a España, pero ahora está en una situación de marginalidad absoluta, sin la autorización de residencia que logró en la ocasión anterior.

Algunos responsables policiales han reconocido a CEAR que todos los menores repatriados intentan regresar a España y que suelen lograrlo alrededor del 80 por ciento, que se ven abocados a una situación de gran vulnerabilidad social, ya que no se atreven a recurrir de nuevo al sistema público de protección de menores. Por último, se expone lo sucedido a un chico camerunés para mostrar que la repatriación les deja en una situación de mayor desamparo todavía que a los menores marroquíes:

F. M., natural de Camerún, llegó a Canarias con 16 años, en patera, después de permanecer durante meses en Marruecos intentando cruzar a Europa, tiempo en el que sufrió los abusos de la Gendarmería marroquí en varias ocasiones. Al llegar al archipiélago, tuvo miedo de decir que era menor y, aunque su apariencia física lo revela como tal, nadie le hizo ninguna prueba, fue recluido, como cualquier adulto, en un Centro de Internamiento de Extranjeros y se le abrió un expediente de expulsión.

Después de permanecer durante cuarenta días en este centro, fue puesto en libertad y trasladado en avión a Madrid, donde acudió a una ONG para asesorarse y allí, viendo su aspecto, se le llevó al Grupo de Menores de la Policía Nacional, que lo trasladó al hospital para hacerle una prueba en la muñeca, que dio como resultado que tenía 17 años, por lo que fue tutelado y enviado a un centro de acogida.

Después de estar en este primer centro durante un mes, fue trasladado a un piso gestionado por una ONG. Tanto en Canarias como en los centros de acogida de Madrid comentó varias veces que quería pedir asilo, porque su padre era político en su país y fue asesinado por su militancia, pero nadie le hizo caso. Fue tutelado y empezó todo un proceso de integración sociolaboral, siendo el más aplicado en el taller de fontanería que realizó, y como le gustaba mucho el fútbol y se le daba muy bien, jugó en un equipo filial del Real Madrid.

Tenía una dolencia cardiaca por la que recibía tratamiento periódico y visitaba al médico cada tres meses. Una noche, justo antes de una cita médica, sin que nadie del piso de acogida le avisara, ni nadie le informara de lo que estaba pasando, apareció la policía y se lo llevaron a la fuerza al aeropuerto. En Barajas, fue subido a un avión, con policías españoles, y se le trasladó a Yaoundé, a 1.200 kilómetros de su lugar de origen.

Fue recluso en los calabozos del aeropuerto de la capital, donde la policía camerunesa le insultó, y también acudió un diplomático español para recriminarle por haber migrado, sin que él entendiera nada. Ningún familiar lo esperaba, ya que no sabían nada de su repatriación; sólo su hermano mayor, residente en Francia, fue avisado por los educadores de su piso en Madrid y logró enviar a un amigo, que vivía en la capital, a buscarlo y tras pagar un soborno pudo sacarlo del calabozo.

Finalmente, consiguió llegar hasta su zona de origen, donde en estos momentos permanece sin entender nada, sin ir a la escuela, porque sólo piensa en cómo regresar y sin que ningún médico le atienda de su dolencia.

Estos testimonios, así como el contexto social y legal en el que se producen estas supuestas reagrupaciones familiares de los menores no acompañados, evidencian que las políticas migratorias de los países enriquecidos generan sufrimiento y vulneran los derechos humanos. En concreto, España trata a los menores extranjeros como migrantes y no como niños, en contradicción con la normativa internacional y ante la indiferencia de las instituciones públicas responsables de su tutela, con lo que, además, se vulnera el derecho de asilo en aquellos casos que puedan necesitar protección.

INFORME 2007 DE CEAR

Esta política injusta carece de sentido, causa un gran sufrimiento a los afectados y tampoco detiene la inmigración porque, cuando son repatriados, estos menores regresan en cuanto pueden a territorio español y quedan aquí en un desamparo absoluto.

NOTAS

1. La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España en 1990, entiende como tal "todo ser humano menor de 18 años de edad salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".
2. El desarrollo medio del hueso de hombres blancos de clase media de hace setenta años se utiliza hoy para determinar la edad de menores subsaharianos o norteafricanos. Estas pruebas ignoran la diversidad étnica de los estudiados y las variaciones que pueden surgir respecto a la diferencia de desarrollo, bien por motivos socioeconómicos, como por razones de desarrollo personal, bien debido a su propio desarrollo hormonal. Ante su enorme importancia en estas situaciones, el Equipo de Menores de CEAR ha elaborado un informe sobre la determinación de la edad, cuya última actualización es de mayo de 2005.
3. Estos artículos tienen su referencia en la normativa internacional y estatal de protección de menores, cuyos máximos exponentes son la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 1989 y la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor, vinculada en todo su articulado por dicha Convención. Esta normativa prohíbe la discriminación entre menores, cualquiera que sea su nacionalidad, principio básico que impide que los menores extranjeros puedan ser objeto del mismo tipo de discriminaciones e intimidaciones que los adultos.
4. *El País*, 26 de febrero de 2007, p. 30.
5. Sentencia de 25/9/2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid y Sentencia de 13/10/2006 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Huesca.

CAPÍTULO 8

LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

En 2006, el Ministerio del Interior denegó cualquier tipo de protección a más de cuatro mil solicitantes de asilo, por lo que quedaron en una situación de dramática vulnerabilidad social, ya que su proceso de integración se vio interrumpido de manera abrupta con la notificación de la inadmisión a trámite o la denegación del estatuto de refugiado. En el primer epígrafe de este capítulo se analizan las posibilidades que una interpretación flexible de la legislación otorga para que una parte importante de estas personas puedan regularizar su situación administrativa en España, a partir por ejemplo de razones de arraigo laboral o social.

En el segundo se examina la puesta en marcha del primer programa de atención social a los refugiados sin protección en España, financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados y ejecutado por CEAR. Aunque el periodo de ayudas ordinario sólo alcanza un trimestre, su aprobación es un primer paso para prevenir el absoluto abandono de estas personas.

Y el tercero se centra en las jornadas que entre el 27 de septiembre y el 7 de octubre de 2006 se celebraron en Bamako (Mali) para recordar la crisis humanitaria que acaeció en Ceuta y Melilla en agosto y septiembre del año anterior, con la muerte de al menos 14 inmigrantes, las expulsiones masivas por parte de Marruecos de personas que habían intentado acceder a España y su abandono en condiciones muy precarias en el desierto. El protagonismo de estas jornadas, organizadas por el

Foro Social por Otro Malí, recayó en los centenares de personas expulsadas de Ceuta y Melilla que se han unido en la asociación Retorno-Trabajo-Dignidad.

8.1. LAS ALTERNATIVAS PARA LA REGULARIZACIÓN

Como en 2006 sólo el 7,88 por ciento de los solicitantes de asilo sobre cuya petición de protección internacional el ministro del Interior firmó la resolución definitiva obtuvieron una respuesta favorable (la concesión del estatuto de refugiado o de una protección complementaria), un año más miles de personas (4.159 en concreto) quedaron en un absoluto desamparo. Es verdaderamente dramática la vulnerabilidad social de las personas que reciben la notificación de que su solicitud de asilo ha sido inadmitida a trámite o denegada, ya que se les comunica la obligación de abandonar España en el plazo de quince días.

Durante un tiempo considerable estas personas han desarrollado su proceso de integración social en España apoyadas por la Administración central, a través de programas sociales y de inserción laboral específicos. Sin embargo, este proceso se interrumpe de manera abrupta y quienes, después de huir de su país de forma desesperada y traumática, lograron llegar a España e iniciar un proceso de adaptación e integración, superando muchos obstáculos, se enfrentan ahora con una repentina situación de irregularidad.

Hay que tener en cuenta, además, que la inmensa mayoría de estas personas permanece en nuestro país y busca una solución a su nueva situación administrativa a través de las vías de regularización que pueda ofrecer la legislación de extranjería, aunque la tendencia de esta legislación es el endurecimiento de los requisitos para aquellos que se encuentran en situación irregular. De hecho, la última reforma del Reglamento de Extranjería establece, como uno de los requisitos para la concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo, que los trabajadores extranjeros no se encuentren irregularmente en territorio español.

La solución habría que buscarla entonces en los supuestos excepcionales que contempla la norma. La aprobación del Reglamento en 2005 estuvo acompañada de un proceso extraordinario de regularización, entre febrero y mayo de aquel año, del que se beneficiaron 572.961 trabajadores extranjeros, tal y como analizó el Informe 2006 de CEAR. Aquel proceso fue una solución también para los solicitantes de asilo, que pudieron acogerse a éste sin renunciar a su petición de protección internacional. A pesar de que no se han podido obtener datos, es probable que muchos solicitantes de asilo recurrieran a esta opción, ante la evidencia de las pocas posibilidades de lograr el estatuto de refugiado.

Frente a la opción de los procesos de regularización a la que han recurrido los sucesivos gobiernos desde 1985, CEAR siempre ha apostado por configurar en la legislación de extranjería soluciones permanentes y a largo plazo para los solicitantes de asilo que quedan sin protección.

Después del cierre de aquel proceso extraordinario, el Reglamento convirtió los supuestos de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales en la única vía que incluye los supuestos de residencia por razones de arraigo y se va a prestar ahora especial atención al llamado "arraigo laboral".

Para lograr esta autorización por razones de arraigo laboral es preciso demostrar, además de la carencia de antecedentes penales tanto en España como en el país de origen, la permanencia continuada durante un periodo mínimo de dos años y haber trabajado como mínimo durante un año con uno o varios empleadores. No parecen requisitos difíciles de cumplir para las personas que se encuentran en situación irregular pero que han tenido la condición de solicitantes de asilo durante alrededor de dos años y han podido trabajar de forma regular una vez cumplidos seis meses desde la admisión a trámite.

El problema surge cuando el Reglamento establece que la única forma de demostrar la existencia de relaciones laborales es la presentación de una resolución judicial que la reconozca o una resolución administrativa confirmatoria de una infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esta exigencia puede concebirse como una forma de controlar el fraude de ofertas o contratos de trabajo ficticios, pero no se entiende por qué no se ha incluido como medio de acreditación de una relación laboral otro tipo de documentación oficial (por ejemplo, un informe de vida laboral emitido por la Tesorería de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Con estas exigencias, el Gobierno evidencia así un desconocimiento absoluto de la realidad de los extranjeros que durante algún tiempo disfrutaron de la regularidad administrativa y que son colectivos social y laboralmente integrados como los solicitantes de asilo, los que realizaron estudios universitarios y otros supuestos. En estos casos no creemos que pueda ponerse en duda que el concepto de arraigo existe, entendido éste como un grado de integración en el mercado laboral español y los vínculos que estas relaciones laborales establecen con la sociedad española en su conjunto.

Por tanto, el concepto de arraigo laboral debería interpretarse con independencia del carácter legal o irregular de esos vínculos laborales y, si bien de la normativa vigente se puede deducir que el trabajador extranjero irregular puede llegar a estar arraigado laboralmente en nuestro país tras dos años de residencia y uno de trabajo irregular, con más razón se puede considerar "arraigado laboralmente",

a los efectos del artículo 45.2 c) del Reglamento, a un extranjero que haya trabajado legalmente al amparo de la normativa de extranjería durante los mismos plazos.

En la práctica el solicitante de asilo, una vez recibida la denegación, suele intentar mantener la relación laboral que le permite contar con un salario y evita comunicar al empleador su nueva situación de irregularidad hasta no verse en la necesidad de demostrar que puede trabajar de forma legal (en el momento de renovación de un contrato, por ejemplo).

Existe otro tipo de autorización, en este caso por arraigo social, que exige más de tres años de estancia en España, frente a los dos del arraigo laboral, se ha convertido en la única vía de regularización para estas personas. Sin embargo, de forma injusta se les obliga a estar durante varios meses e incluso un año a la espera del cumplimiento de los tres que exige dicho arraigo, con el consiguiente riesgo de expulsión que sufre cualquier extranjero en situación irregular.

Por otra parte, la exposición de motivos de la última reforma de la Ley de Extranjería señala que los supuestos que antes se amparaban en la suprimida figura de la exención de visado se incluyen a partir de ahora en el ámbito de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Entre esos casos está el de los extranjeros titulares de una cédula de inscripción¹, que podrían acceder a una exención de visado y, tras la entrada en vigor de esta Ley, a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

De manera sorprendente, el Reglamento de Extranjería no incluye de modo expreso este supuesto en su artículo 45, dedicado a la definición de los casos de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, una carencia que está originando situaciones muy contradictorias de personas que son documentadas por España, pero están en situación irregular. Sin embargo de la lectura de su texto íntegro se desprende que éste no es el propósito del legislador, ya que su artículo 107.10 (dedicado a las personas indocumentadas) señala: "El extranjero al que le haya sido concedida la cédula de inscripción podrá solicitar la correspondiente autorización de residencia por circunstancias excepcionales si reúne los requisitos para ello". Incluso establece que dicha solicitud podrá presentarse y resolverse de manera simultánea con la petición de la cédula de inscripción.

Este grave error está causando que haya titulares de una cédula de inscripción que no puedan acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, a pesar de que la propia Ley de Extranjería cuando se refiere a las personas indocumentadas exige la concurrencia de circunstancias excepcionales para la concesión de la cédula.

Por otro lado, en el último año los ciudadanos nigerianos que se han quedado sin protección han tenido muchos problemas para acogerse a los supuestos de

residencia temporal por circunstancias excepcionales. El problema medular surge con respecto a la legalización del certificado de antecedentes penales emitido por las autoridades de su país, ya que en abril de 2006 el Consulado de España en Lagos difundió una nota informativa en la que advertía que la policía nigeriana exige la comparecencia personal del interesado para emitir este documento, puesto que debe estampar las huellas. En consecuencia, el Consulado anunció que no iba a legalizar ningún certificado sin la presencia física del titular.

Las Delegaciones del Gobierno, que desde el verano pasado empezaron a tener la competencia sobre las autorizaciones por arraigo, fueron informadas al respecto y al menos la de Madrid empezó a resolver de manera desfavorable estas solicitudes de autorización de residencia al comprobar que no existía sello de salida de España y entrada en Nigeria y que aportaban certificados de antecedentes penales sin haber viajado a su país.

En esta coyuntura, los ciudadanos nigerianos se ven obligados a presentar certificados con sellos falsos (la mayoría muy defectuosos, escaneados), y en muchos casos sin saberlo ya que los han comprado, por lo que pueden ser acusados de delito. Además, debemos tener en cuenta que esta situación no sólo afecta a los permisos por arraigo, sino también al resto de autorizaciones por circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 45 del Reglamento de Extranjería.

Así, por ejemplo, una mujer nigeriana víctima de violencia de género no va a poder acceder a una autorización por no poder presentar un certificado de antecedentes penales debidamente legalizado, lo que evidencia, además de una vulneración de la Ley Integral contra la Violencia de Género en este caso, una clara discriminación por razón de nacionalidad hacia todos los ciudadanos de Nigeria que quieran acogerse a la única alternativa de regularización.

8.2. EL PROGRAMA DE AYUDAS FINANCIADO POR EL FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS

Ante la evidencia de que cada año miles de solicitantes de asilo quedan en un estado de absoluta vulnerabilidad cuando les notifican la inadmisión o la denegación de la protección internacional, CEAR presentó un proyecto al Fondo Europeo para los Refugiados a fin de satisfacer las necesidades básicas de ayuda social de una parte de estas personas. El objetivo es realizar una intervención y un acompañamiento social integral en ámbitos como el alojamiento, la cobertura de las necesidades básicas, la formación educativa y profesional, la conciliación de la vida familiar y laboral y la atención sanitaria y, en definitiva, actuar frente a cualquier situación de emergencia

social de estas personas en riesgo de exclusión durante tres meses, ampliables en casos muy excepcionales por un idéntico periodo, mientras se resuelve el recurso judicial presentado contra la resolución de la Administración.

Éste es el testimonio de una de las personas que se beneficiaron del mismo en 2006, después de que su solicitud de asilo fuera inadmitida a trámite y mientras se resolvía el recurso contencioso-administrativo que presentó con la asistencia del servicio jurídico de CEAR²:

Me llamo Philippe, soy ciudadano camerunés, aunque hoy vivo desgraciadamente en otro país por razones políticas. En general, siempre es extremadamente difícil vivir fuera de tu tierra, lejos de tus objetivos y sobre todo de tu cultura, más aún cuando desconoces cuándo finalizará esta triste situación de exilio. ¡Cuánto he necesitado en medio de esta situación en ayuda moral, material, económica y de toda índole!

Quisiera agradecer a CEAR su omnipresencia en muchos de estos aspectos. Lejos de su familia, cualquier refugiado necesita calor humano, pero en este mundo en el que todo va tan rápido, en el que nadie le dedica tiempo a su prójimo y se ocupa sólo de sus asuntos, la probabilidad de ser un exiliado aislado, estresado y deprimido es muy elevada. Es entonces cuando la intervención de CEAR se convierte en decisiva, por lo menos, lo fue en mi caso. Sus trabajadoras sociales me aportaron su calidez, tan importante y tan útil para mi integración en España, la asistencia psicológica y jurídica fue muy útil.

Quiero aprovechar esta ocasión para dar las gracias a todo el colectivo de CEAR, puesto que, a pesar de que sólo me aportaron las pequeñas cantidades de las que disponían (pequeñas en cantidad, pero muy valiosas para mí), este pequeño hecho dio como resultado un impacto positivo en medio de las situaciones negativas que como refugiado me rodeaban. Atribuyo este éxito, no a las aportaciones materiales que me hizo CEAR, sino al gran corazón, el amor y el respeto que las personas que integran esta organización muestran a los beneficiarios de sus prestaciones.

El proyecto se inició con un periodo de análisis e implementación que permitió un comienzo progresivo y la constante evaluación de los resultados obtenidos. Asimismo, en todo momento se fomentó la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones respecto a su propio proyecto de intervención y se realizaron todas las modificaciones que se consideraron necesarias con la intención de prestar una asistencia más efectiva. Este programa, de ámbito nacional, el único que actualmente se gestiona hacia este colectivo, además de prever el acompañamiento social durante todo el proceso de intervención, se refuerza con un conjunto de

prestaciones económicas directas que permitan la cobertura de las necesidades básicas.

Además, en aquellos casos que lo precisen contempla la cobertura de los gastos de transporte para procesos formativos y laborales, las necesidades educativas para menores y el apoyo económico para la solicitud de documentación acreditativa. No obstante, estas prestaciones son una herramienta más al abordar la intervención social, complementada en todo momento tanto con la intervención profesional del equipo de trabajadores sociales y educadores de cada delegación territorial de CEAR, como por el equipo de profesionales que integran la organización. De este modo, es vital, por ejemplo, el apoyo del equipo jurídico en la tramitación de los recursos y seguimiento de los casos, así como la aportación y el trabajo llevado a cabo por los voluntarios de cada delegación.

La atención social contempla tanto el diseño consensuado de un plan individualizado de intervención, como las acciones y entrevistas de seguimiento, las visitas domiciliarias y escolares y el acompañamiento social. Para planificar la intervención se desarrolla un proyecto específico para cada persona o unidad familiar incluida como beneficiaria, en el que se detallan los objetivos, los medios, los recursos y las estrategias para alcanzar mejoras en el proceso de integración.

Durante 2006, 54 personas se beneficiaron de prestaciones económicas gestionadas en el marco de este proyecto. Se cubrió mayoritariamente el apoyo jurídico y social y las necesidades de alojamiento y manutención, aunque en algunos casos también se sufragó la solicitud de la documentación identificativa, la cobertura de material didáctico escolar y el transporte para la realización de actividades formativas y ocupacionales. No obstante, se atendió a un número significativamente mayor de personas que se encontraban recurriendo su denegación de asilo o su inadmisión a trámite, que no recibieron ningún tipo de prestación, pero sí de otro tipo de apoyo, tanto jurídico como psicosocial.

José Daniel, un solicitante de asilo colombiano inadmitido a trámite por la aplicación del Reglamento de Dublín, explica su caso:

El 29 de agosto de 2006 llegué a España sin conocer absolutamente a nadie y con visado alemán para solicitar el estatuto de refugiado puesto que en mi país se me consideró como "objetivo militar" por parte de un grupo subversivo. Dejé a mi esposa y a mis tres hijos esperando que Dios los proteja, mientras veo cómo consigo traerlos y busco una situación de seguridad y bienestar para ellos.

Después de mantener contacto con dos ONG, que me señalaron que debía solicitar asilo en Alemania en virtud del Reglamento de Dublín, contacté con CEAR, que me inspiró confianza y seguridad desde el primer momento por la actitud de la primera persona que me atendió en la recepción de CEAR-Madrid,

la atención posterior de una abogada del Programa de Información y Orientación y de un letrado del servicio jurídico, que me ha asistido y guiado en cuanto a las posibles soluciones para mi solicitud de asilo en España.

Después de casi tres meses de diligencias y búsqueda de algún empleo que pudiera solventar mi estadia en España, se me agotó mi escaso dinero y empecé a pasar serias necesidades. Además, mi solicitud de asilo en España fue inadmitida a trámite por la aplicación del Reglamento de Dublín.

Entonces, mi abogado de CEAR me remitió al área de atención social y una trabajadora social me atendió para incluirme en un programa de ayuda de tres meses, que me solucionó el pago del alquiler de una habitación y me proporcionó una ayuda para mi manutención.

La valoración de este programa ha sido positiva y continúa ejecutándose a lo largo de 2007. Es, sin duda alguna, un primer paso para avanzar hacia la asistencia a muchas personas que merecen el asilo. Sin embargo, persiste el problema central de los refugiados sin protección, su situación administrativa irregular en España, y debiera revisarse la situación de aquellas personas que cumplan unos determinados requisitos de integración sociolaboral. De este modo, se evitaría que quienes gozaban de unas condiciones de vida aceptables y se hallaban perfectamente integrados en la sociedad se vean irremediable y repentinamente abocados a afrontar una etapa innecesaria de desestructuración social cuyos resultados a largo plazo pueden ser impredecibles.

8.3. A FONDO: LOS EXPULSADOS SE ORGANIZAN EN ÁFRICA

En el capítulo 2 de su Informe 2006, CEAR dedicó un exhaustivo análisis a la crisis humanitaria que se produjo en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla en agosto y septiembre de 2005. A la muerte de al menos catorce personas y las reiteradas violaciones de los derechos humanos más básicos, se sumaron las expulsiones masivas de Marruecos de personas que habían intentado entrar en territorio español y su abandono en condiciones muy precarias en el desierto. Justo un año después, CEAR fue testigo de cómo los expulsados, junto con miles de refugiados, emigrantes y activistas por los derechos humanos, se están organizando en África y señalan las causas reales que originan los desplazamientos humanos, tanto locales (corrupción, despilfarro, represión...) como globales (neoliberalismo salvaje, extensión de los conflictos...) y ponen en primer término la defensa de los derechos de los emigrantes y refugiados³.

Entre el 27 de septiembre y el 7 de octubre de 2006 se celebraron en Bamako (Mali) las Jornadas Conmemorativas de la Crisis en Ceuta y Melilla, organizadas por el Foro Social por Otro Malí, con la participación de asociaciones y ONG de distintos países africanos, organizaciones de inmigrantes en Europa, CEAR o el conocido líder altermundista francés José Bové, portavoz de Vía Campesina, y el protagonismo especial de los cientos de personas expulsadas de Ceuta, Melilla y Marruecos agrupados en la asociación Retorno-Trabajo-Dignidad.

En estas Jornadas se recogieron numerosos testimonios de personas expulsadas desde las dos ciudades autónomas españolas del norte de África, así como de una parte del grupo que fue abandonado en el desierto y que fue acogido de manera solidaria por la República Árabe Saharaui Democrática. Todos ellos quisieron mantener viva la memoria de aquellos hechos y denunciar las responsabilidades por las violaciones de los derechos humanos que se produjeron en 2005 y que se han repetido desde entonces.

A juicio de los organizadores, los emigrantes y refugiados africanos fueron y son "víctimas de opciones y decisiones macroeconómicas de las que no son de ninguna manera responsables", mientras que los gobernantes de Europa, que se enfrentan al elevado coste social de la globalización neoliberal, se niegan "a leer e interpretar la inflación de los flujos migratorios procedentes de África como una de las consecuencias más graves de las reformas que se le están imponiendo y del déficit democrático".

Las Jornadas empezaron con una actividad artística, mientras que en los tres días posteriores se celebraron distintos encuentros de los participantes con los emigrantes y los refugiados, víctimas y protagonistas de los acontecimientos que se denunciaban, con el objetivo de mantener viva la memoria de aquellos hechos, denunciar las responsabilidades ante las gravísimas violaciones de los derechos humanos y exponer las experiencias personales que ocultan siempre las grandes cifras. Fue muy significativo el protagonismo de los inmigrantes y los refugiados en las Jornadas, ya que aportaron no sólo sus testimonios, sino también toda su creatividad y sus propuestas políticas, lejos de las visiones que les caracterizan como víctimas resignadas, una visión deformada que muchas veces también fomentan organizaciones que se dicen humanitarias.

El sábado 30 de septiembre se desarrolló una animada asamblea de los emigrantes y los refugiados, junto con los representantes de las organizaciones y los invitados internacionales, entre ellos Bové y el coordinador nacional del servicio jurídico de CEAR. El objetivo de la reunión consistía en definir la participación en el plenario y seleccionar las intervenciones, abarcando las diferentes realidades, ya que se pretendía reflejar toda la experiencia colectiva. Conducida por Aminata

Traore (presidenta del Foro Social por Otro Malí), la asamblea demostró la capacidad de lucha y el espíritu vital de los emigrantes y de los refugiados.

El 3 de octubre se organizó una visita colectiva a Didieni, situado a 150 kilómetros de Bamako, principal punto de partida del éxodo maliense reciente, donde se realizó una emotiva reunión en la que participaron, además de medio centenar de emigrantes expulsados, los representantes municipales, las autoridades tradicionales y religiosas, así como las madres y los padres de las víctimas de la localidad. Los jóvenes de Didieni, que habían sido devueltos o expulsados apenas un año antes, denunciaron los malos tratos así como la angustia y el desconcierto que padecieron. Uno de ellos, que entonces trabajaba en la agricultura, mostró al abogado de CEAR la documentación que le entregaron en Canarias con información sobre su derecho a solicitar asilo y una orden de expulsión del territorio español: a pesar de haber conservado durante todo ese tiempo dicha documentación, aún entonces no comprendía su contenido ni su significado.

La mayor parte de las víctimas afirmaron que no volverían a intentar el viaje a Europa después de las experiencias vividas, puesto que, según relataron de manera detallada, el sufrimiento había sido demasiado grande. Los dirigentes de la asociación Retorno-Trabajo-Dignidad, creada por los emigrantes expulsados a su regreso de Malí, habían empezado una campaña de sensibilización para dar a conocer los riesgos de la travesía y neutralizar la visión que desprecia a los que regresan como unos fracasados y que origina que muchos de ellos no quieran volver a sus comunidades.

Tanto las autoridades locales como Aminata Traore criticaron de manera contundente en Didieni "las fobias" del entonces ministro del Interior francés, Nicolas Sarkozy, críticas que fueron acogidas con asentimiento y aplausos generalizados. La principal reivindicación es que las ayudas internacionales lleguen de manera directa a las comunidades, sin pasar por los gobiernos, a fin de garantizar la reintegración laboral de los emigrantes retornados, una inversión mucho más efectiva que todo el dinero gastado, por ejemplo, en el programa europeo Frontex.

Aquellas Jornadas se celebraron en un entorno natural que dista mucho de ser un desierto: Malí muestra a simple vista su riqueza natural y sus recursos humanos. Hacen falta, pues, iniciativas, inversiones, relaciones económicas justas y cooperación para crear puestos de trabajo que eviten el éxodo hacia la muerte o hacia la marginación en Europa.

El martes 3 de octubre empezaron las sesiones plenarias y las organizaciones de emigrantes y refugiados expulsados se encargaron de engalanar el Palacio de Congresos de Bamako con pancartas que recordaban la tragedia vivida y señalaban a sus responsables, tanto en África como en Europa. No fueron sólo unas jornadas

de denuncia y duelo, los inmigrantes y los refugiados se esforzaron por demostrar que África no debe ser siempre sinónimo de pobreza y sufrimiento. Con su creatividad y combatividad participaron de manera activa con sus canciones, bailes, obras teatrales y capacidad de organización y, sin medios pero con mucha imaginación, fueron los principales responsables de su éxito.

Entre los participantes destacaron ciudadanos de Burkina Fasso, Camerún, Congo, Nigeria, Senegal, Guinea, Costa de Marfil y Malí, así como inmigrantes venidos de Europa. Todos y todas, porque también concurrió una nutrida participación de mujeres con sus problemas específicos, tenían mucho que contar, todos querían participar en el plenario con su testimonio, pero ante la imposibilidad material de escuchar a los más de quinientos inmigrantes y refugiados, se repartieron las intervenciones para reflejar todos los aspectos de su éxodo forzado.

Hubo tres ejes principales que ordenaron las distintas exposiciones, entre las representaciones musicales y los saludos de las organizaciones internacionales. En primer lugar, se explicó la travesía del desierto, los inenarrables sufrimientos de estos jóvenes forzados al exilio, cuyo viaje en muchos casos se prolonga durante años trabajando a cambio de salarios miserables y en condiciones de explotación para reunir fondos y poder continuar el viaje.

La mayor parte de los que atravesaron el desierto del Sáhara describieron la violencia policial en el tránsito por Argelia y Marruecos, los intentos de rebasar los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, las expulsiones sufridas ya en territorio español y la violencia padecida. En concreto, las mujeres denunciaron la violencia específica a la que son sometidas, mientras que los testimonios conmovedores de los padres recordaron a los hijos que ya no regresarían porque la mayor parte de ellos se ahogaron o murieron en el desierto.

En segundo lugar, las intervenciones se refirieron a las enormes dificultades de la vida en Europa: obstáculos para la integración, explotación laboral, dificultad de optar a una vivienda digna, racismo, los riesgos de la vida cotidiana en la clandestinidad, la casi imposibilidad de acceder a una regularización administrativa... En este punto, la mayor parte de los testimonios procedió de inmigrantes asentados en Francia, que fueron muy críticos con las políticas y el discurso de Sarkozy.

Por último, en cuanto al retorno forzado al país de origen, se evocaron con especial crudeza y de manera minuciosa los acontecimientos de la Frontera Sur acaecidos un año antes: el cerco en los bosques que circundan Ceuta y Melilla, las devoluciones en las vallas fronterizas, el uso de material antidisturbios para repeler los intentos de entrada de los inmigrantes, los disparos con fuego real, la muerte de entre 14 y 21 personas, la asistencia a los heridos, el transporte en camiones atestados de la policía marroquí y el abandono en el desierto. A los europeos les

sorprendió que estos jóvenes, que habían sido humillados y tratados de manera brutal, no albergaban sentimientos de rencor, muchos incluso reían ante las representaciones teatrales preparadas por sus compañeros, que reflejaban con todo el dramatismo el significado real de arriesgar la vida en la travesía hacia Europa.

El 4 de octubre las Jornadas se centraron en las razones y las responsabilidades del éxodo migratorio, como el saqueo de los recursos naturales y humanos (la esclavitud) de los países africanos por parte de los países occidentales desde la era colonial hasta la actualidad, las políticas de ajuste neoliberal impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que han generado un desempleo masivo, la privatización de los servicios públicos y la ruina de importantes sectores productivos.

La intervención de la delegación de pescadores senegaleses fue particularmente reveladora, ya que los cayucos que se utilizaron a lo largo de 2006 para transportar a miles de inmigrantes a Canarias son las embarcaciones que tuvieron que poner fin a su actividad porque los grandes pesqueros europeos ya han saqueado sus caladeros, como se ha analizado en el primer capítulo de este Informe.

En cuanto a la delegación española, un miembro de la asociación PRODEIN de Melilla, testigo directo de la crisis humanitaria de agosto y septiembre de 2005, realizó una exhaustiva revisión de lo sucedido y subrayó la responsabilidad del Gobierno. Por su parte, el coordinador nacional del servicio jurídico de CEAR centró su intervención en contextualizar lo sucedido en el verano de 2006 en Canarias, con la llegada de miles de inmigrantes en cayucos, rechazó que los acuerdos de readmisión se conviertan en una condición para el desarrollo de políticas de cooperación, así como la externalización de las políticas españolas y europeas de asilo e inmigración.

En una intervención muy aplaudida al evocar a dirigentes históricos de los movimientos de liberación nacional africanos como Patricio Lumumba, Thomas Sankara, Nkrumah y Nelson Mandela, Aminata Traore reivindicó la necesidad de construir una alternativa de desarrollo político, social y económico en África para que sus hijos e hijas no se sigan viendo sometidos al exilio forzado y criticó el papel subalterno y carente de ideas de la mayoría de los gobiernos del continente.

El 6 de octubre se expusieron en el plenario las conclusiones de los talleres desarrollados, en los que destacó la amplia participación de los inmigrantes y de los refugiados, protagonistas de un proceso ejemplar de organización y movilización. Al mediodía se celebró un acto religioso en la mezquita del barrio de Misiri, con rezos en honor de las víctimas desde el respeto a sus distintas confesiones, mientras que por la tarde tuvo lugar una emotiva visita a una familia que perdió a

uno de sus hijos en el perímetro fronterizo y pudo recuperar al más pequeño, aunque con secuelas que le obligan a permanecer en una silla de ruedas. Los padres no pudieron contener las lágrimas en agradecimiento de la visita y pidieron que se trabajara para que ningún joven más arriesgara su vida en esas condiciones.

Al día siguiente se clausuraron las Jornadas. Después de un emotivo minuto de silencio en memoria de todas las personas desaparecidas en el mar o en el desierto, los organizadores insistieron en las principales reivindicaciones que presidieron todas las sesiones: el esclarecimiento de los hechos, la justicia para las víctimas, la universalidad de los derechos humanos, la búsqueda de alternativas para el desarrollo de los países africanos y la denuncia de la doble moral de los países enriquecidos. "Las políticas africana y europea fuerzan a los jóvenes a intentar la vía más arriesgada. Deben darse cuenta de que la lucha contra la inmigración clandestina es una lucha por el empleo de los jóvenes en África", sentenció Aminata Traore.

Esta reivindicación del trabajo y de alternativas para los jóvenes africanos se acompañó también de la necesidad de buscar una salida concreta para los expulsados de las fronteras de Ceuta y Melilla, que proceden de numerosos países africanos y que permanecen en Malí en condiciones cada día más duras. La asociación Retorno-Trabajo-Dignidad, que los agrupa a todos ellos hasta sumar 400 personas, realizó un llamamiento para que se pusiesen en práctica proyectos que ofrecieran una alternativa de reintegración productiva de los inmigrantes, en el propio Malí o en el resto de los países.

Con su participación en estas Jornadas CEAR fue testigo de un importante cambio que se está gestando en África y en todo el planeta, el movimiento solidario por otro mundo posible y necesario, y reforzó su convicción de que es imprescindible tener una visión global de los desplazamientos humanos e incidir tanto en sus causas como en sus efectos.

Las voces que en África se rebelan contra el sistema de dominación neocolonial, que continúa saqueando los inmensos recursos naturales de este continente y condenando a las grandes mayorías, nunca son escuchadas. Una de las más lúcidas es la de Aminata Traore, que en 2006 concedió esta entrevista al *Diario de Cádiz*⁴:

Aminata Traore es diplomada en Psicología y licenciada en Psicopatología, ministra de Cultura (1997-2000) y candidata a la presidencia de Malí. Fundadora del Foro Social por otro Malí, fue promotora del Foro Social Africano de Bamako, de la Caravana Africana por la Dignidad y organizó las Jornadas Conmemorativas de los Acontecimientos de Ceuta y Melilla. Es autora de La violación del imaginario (ed. Sirius) y L'Etau (París, 1999).

—Es muy combativa contra la influencia occidental.

—No se trata de una influencia, sino de una dominación perpetua. Porque cuando a África llega la independencia tras la colonización, las potencias se fueron por la puerta pero volvieron por la ventana, de manera más sutil, pero con la misma ambición, actitud depredadora, negación de la cultura y actitud despectiva.

Sin embargo, hoy es la hipocresía del sistema la que maquilla esa actuación en África. Ceuta y Melilla son todo un símbolo de este sistema en el que se dice que se puede circular libremente. Pero, en realidad, son los blancos y sus productos los únicos que pueden hacerlo, los únicos que pueden entrar en África con acuerdos comerciales que sancionan a los países africanos que se niegan a que las empresas extranjeras entren. Al mismo tiempo, se cierran las puertas a la inmigración e incluso se selecciona a las personas, como se seleccionan las materias primas, como hace Sarkozy en Francia. Ésta es la gran paradoja. Europa coge todo lo que quiere de África, pero luego hace una barricada que se cierra a los seres humanos.

—Tuvo que vivir con mucha indignación los sucesos de Ceuta y Melilla. Reaccionó con la Caravana por la Dignidad Africana.

—Aquello me produjo un gran choque, quedé impresionada. Sabía lo que pasaba, que había muchos jóvenes que salen diariamente de sus países. Pero no era consciente del bloqueo ni de las condiciones en que mueren. La causa de aquello fue una actuación de la Unión Europea, aunque quienes dieron la cara fueron la Guardia Civil española y la Gendarmería marroquí. [...]

—El Gobierno español ha concedido un crédito de 20 millones de euros a Senegal. ¿Qué opina del Plan África que impulsa Rodríguez Zapatero?

—Es un dinero maldito, porque va a dirigentes políticos que no han reflexionado sobre las verdaderas causas estructurales que obligan a todas estas personas a salir de su país. Al final, para lo que sirve, es para la subcontratación de las políticas migratorias. Es un dinero maldito porque ha habido gente que ha muerto, más de 4.000, una cifra superior que en las Torres Gemelas. Con ellas hubo mucha compasión, pero los negros parece que son víctimas de su propio destino. La UE invita a los países que padecen un éxodo masivo, como Malí, a cerrar las fronteras dentro de su propio territorio. Y paga, utilizando el dinero de los contribuyentes europeos, para sabotear la democracia de África. Y con él llegan instrucciones y helicópteros. No es democrático imponer con dinero una política de inmigración que no sea discutida en los países interesados. Nosotros, la sociedad civil, no disponemos de 20 millones de euros para contrarrestar estas malas políticas.

—Ha dicho que la diplomacia de la UE sostiene una política que viola los derechos humanos.

—Si los dirigentes europeos respetasen a los dirigentes y al pueblo africanos, comprenderían que la imposición de las políticas neoliberales sólo provoca sufrimiento en África. Porque la pobreza y la inmigración no son más que consecuencia de esa globalización neoliberal. Si este diagnóstico lo hiciesen los dirigentes europeos, dejarían de dar dinero a políticos que no se plantean las causas de los problemas y se cambiaría la política.

Los políticos africanos, al recibir el dinero de las instituciones internacionales o de la UE, no tienen que justificar sus acciones ante el pueblo africano, sino ante quien se lo da. Es una traición clara al pueblo. Son las oligarquías europeas y africanas que han adquirido el modelo neoliberal las que obligan a la gente a irse de sus países. La causa es el sistema. África no es el problema, sino un sistema que no puede garantizar los derechos básicos de todos los seres humanos. Al mismo tiempo, la UE dice: ahí abajo están los bárbaros, que no han sabido adaptarse al mercado. Un mercado cuyos precios deciden los ricos, que quieren vender sus productos y obtener a bajo precio o gratis los de los países pobres.

Respeto a Rodríguez Zapatero, porque ha tenido acciones positivas, desmarcándose claramente de las ideas de la inmigración que tiene Sarkozy en Francia, pero me gustaría que se pusiese en la piel de un dirigente africano. Preguntarle si entonces aceptaría la dictadura de la Unión Europea y el dirigismo de los países africanos. Hay un doble lenguaje. Sarkozy propone un pacto europeo contra inocentes, una coalición que plantea una política que en realidad es una guerra contra los componentes más vulnerables de la sociedad africana: jóvenes y parados, en su mayoría. Es sorprendente cómo Europa plantea una solución aquí y otra en África. Es como si estuviese condenada para siempre.

La dominación actual de la UE se basa en la lógica de que los países y las empresas deben crecer y ser más competitivos. Por eso no puede devolver a África los beneficios que obtiene de sus materias primas, porque le hacen falta para competir frente a China. La inmigración es sólo una parte más del problema. La UE impone unas reglas que sólo la benefician a ella. Un ejemplo claro es el del Congo: la UE no está interesada en que haya democracia allí, sino en sus recursos naturales.

—¿Cómo regresan los miles de malienses repatriados de Marruecos?

—Desgraciadamente no puedo acogerlos a todos. Son más de 2.000. Pero mi asociación, Retorno-Trabajo-Dignidad, que de hecho es mi casa, acoge a más de 400 desde hace dos años. Lo más importante es escucharlos, que analicen su propia situación y emprendan otro camino. Vamos a publicar un libro con sus testimonios. Además, tenemos un proyecto de taller (tapices, bolsos).

INFORME 2007 DE CEAR

Ya han tenido un pedido de Japón. Estos trabajos manuales entroncan con la idea de reconstrucción de estos seres humanos. También han colaborado en arreglar calles y jardines en el barrio.

En un capítulo como éste, dedicado a los refugiados sin protección a consecuencia de las políticas restrictivas de los gobiernos y su falta de compromiso real con el sistema internacional del asilo, no podía dejarse de destacar este proceso incipiente de organización, ya que tanto la integración en los países de acogida como la eliminación de las causas de los desplazamientos forzados sólo serán posibles desde la participación activa de sus protagonistas. La constitución y trabajo de FERINE, examinados en el capítulo 5 de este Informe, y la celebración en Nairobi (Kenia) del VI Foro Social Mundial en enero de 2007, con una amplia participación de organizaciones africanas, son expresiones positivas de un movimiento que debe profundizarse.

NOTAS

1. La cédula de inscripción es un documento identificativo que otorga el Ministerio del Interior a aquellas personas a las que su país no documenta.
2. La sentencia judicial permitió que su solicitud de asilo fuera admitida a trámite. Hoy este solicitante de asilo camerunés está alojado en un Centro de Migraciones y sus necesidades básicas están cubiertas, aunque permanece en lista de espera para operarse de una malformación en una cadera.
3. En sus anteriores Informes anuales, CEAR ya expuso que la organización de los emigrantes y de los refugiados africanos es esencial para sobrevivir en la prolongada y arriesgada travesía hasta las fronteras de Europa, un viaje que en muchos casos dura varios años y se caracteriza por la explotación y todo tipo de privaciones.
4. Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA): *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2006*, pp. 44-45.

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO

Durante el pasado año se profundizó de manera significativa el proceso de externalización de las políticas de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo. En Informes anteriores ya se analizó esta evolución, se plantearon los debates en curso y se llamó la atención sobre sus probables consecuencias. Las predicciones y temores se han convertido en realidades cada vez más preocupantes. De la odisea del *Francisco y Catalina*, en julio de 2006, a la crisis del *Marine I*, que empezó en enero de 2007 y al cierre de este Informe en abril aún permanecía abierta, el fenómeno del asilo tiene cada vez una repercusión más global, aunque la actuación extraterritorial en el control de fronteras de los países de la Unión Europea no avanza con la misma intensidad que la internacionalización de la protección de las garantías y los derechos. El asilo atraviesa una crisis, no sólo en las grandes cifras, sino también en el acceso al mismo y en el respeto a las garantías que lo dotan de contenido.

Un año más, CEAR ha realizado el seguimiento de las políticas oficiales, de los procedimientos para identificar como refugiados a las personas que llegan a España en busca de una protección internacional y de los programas de acogida e inserción en los diferentes ámbitos sociales. Los cinco Informes anuales presentados permiten también ofrecer una perspectiva más global sobre las tendencias generales y los cambios de coyuntura. En este sentido, CEAR considera que a lo

largo de 2006 se profundizó una orientación que permite hablar de crisis del derecho de asilo.

Del Informe 2007 pueden extraerse principalmente las siguientes conclusiones:

1. La vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales es una de las principales causas de las migraciones contemporáneas, genera masivos desplazamientos de personas que no pueden permanecer en sus países de origen. En este sentido, CEAR ha propuesto respuestas jurídicas favorables al reconocimiento de la condición de refugiado a personas necesitadas de protección internacional por la violación de estos derechos y en situación de especial vulnerabilidad.

También se ha denunciado que las noticias relacionadas con los cayucos, un término que ha marcado el año 2006, no han sido las tragedias humanas y familiares derivadas de las muertes en el océano, sino la preocupación ante la llegada de cerca de 32.000 inmigrantes a Canarias a bordo de estas embarcaciones. Del análisis realizado se constata la corresponsabilidad de los países occidentales en el éxodo de miles de jóvenes africanos y las inconsecuentes medidas adoptadas que, como el operativo FRONTEX de la Unión Europea, no inciden sobre las causas de los desplazamientos, sino sobre sus efectos.

Con casi cinco millones, el pueblo palestino es el que tiene más población refugiada en el mundo, lo que constituye un agravio de la comunidad internacional, que ha permitido que esta situación se haya mantenido y agravado durante seis décadas sin ejercer una presión efectiva sobre las autoridades israelíes. Las situaciones de los refugiados varían mucho de un país a otro, aunque el sufrimiento por el desarraigo es un denominador común. El derecho al retorno de los refugiados palestinos, esencial desde el punto de vista de la legalidad internacional, es una reivindicación básica en todo proceso de negociación que aspire a consolidar una paz justa y duradera en Oriente Próximo.

2. El acceso al procedimiento de asilo sigue siendo uno de los aspectos más controvertidos de la práctica administrativa. En 2006 fue insignificante el número de polizones que solicitaron asilo y continuaron existiendo puertos donde, sorprendentemente, no se presenta ninguna petición. También hubo una aplicación deficiente de la ampliación de las instrucciones del Ministerio del Interior en esta materia, ante la ausencia de una asistencia letrada desde el primer momento de la detección.

Por el contrario, sí constituyó un notable avance las instrucciones que en mayo de 2006 el Ministerio del Interior emitió para facilitar el acceso de

las ONG a los Centros de Internamiento de Extranjeros, en especial los de Canarias. Aunque todavía se siguen detectando irregularidades, esta medida permitió un aumento significativo del número de solicitudes de asilo durante el segundo semestre del año.

En cambio, la situación en el norte de Marruecos es cada vez más dramática, porque a la creciente dificultad para superar los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla se une una actuación represiva de las autoridades marroquíes, que no han respetado ni siquiera los estatutos de refugiado otorgados por ACNUR. Así, se han descrito los obstáculos para acceder al procedimiento de un grupo de refugiados marfileños en las proximidades de Melilla, que intentaron solicitar asilo en el consulado de España en Nador. A consecuencia de todo esto, se refleja el mantenimiento de un escaso número de solicitantes de asilo en España (5.297), casi idéntico al de 2005, a pesar de la crisis de los cayucos y el aumento de las peticiones en el aeropuerto de Barajas.

3. En 2006 se mantuvo un sostenido incremento en el porcentaje de solicitantes de asilo admitidos a trámite, que alcanzó el 58,28 por ciento, un dato esperanzador que reconduce la práctica de la OAR a las previsiones legales, que contemplan la inadmisión como un mecanismo excepcional. No obstante, el porcentaje de inadmisión sigue siendo muy elevado, ya que se utiliza de forma automática en situaciones que exigen un estudio más detenido.

Esta utilización sistemática del procedimiento de inadmisión a trámite se refleja en el análisis de las solicitudes de asilo de ciudadanos nigerianos, cuyo país atraviesa periódicas crisis con un trasfondo político, social, étnico y religioso; sin embargo, a pesar de haber figurado en los últimos años como una de las nacionalidades con mayor número de solicitudes de asilo en España, la respuesta del Gobierno en la mayoría de los casos ha sido la inadmisión a trámite casi automática.

El aeropuerto de Barajas se ha convertido en uno de los lugares donde se formalizan más solicitudes de asilo en España. El Informe analiza las dificultades de estas peticiones formuladas en la frontera, así como la preocupante distorsión que realizan las mafias, lo que dificulta la labor de asesoramiento y, en definitiva, la protección efectiva de estas personas.

4. En 2006, el porcentaje de estatutos de protección internacional concedidos en España sobre el total de solicitudes resueltas por el ministro del Interior sigue siendo muy reducido (el 7,88 por ciento), aunque ligeramente superior al de 2005. Sin embargo, el número de estatutos de refugiado se reduce a

168 personas, apenas el 3,72 por ciento, lo que supone el mantenimiento de una tendencia muy pronunciada, mientras que los estatutos de protección complementaria aumentan ligeramente hasta el 4,16 por ciento del total de las resoluciones firmadas. Se han aportado numerosas estadísticas que analizan diferentes puntos de vista, aunque el denominador común es una tendencia descendente que se consolida en los últimos años. Asimismo, una vez más se hace referencia al procedimiento de apatridia, que tiene una utilización muy escasa, tanto en número de solicitudes como de concesiones.

El análisis de los datos referentes al número de solicitantes de asilo y respuestas en los diferentes países de la Unión Europea entre 1995 y 2005 ofrece una visión esclarecedora de los grados de compromiso y coherencia con la protección internacional. Sin embargo, a pesar de que en este periodo existe un punto de partida muy desigual, se ha comprobado una coincidencia en los últimos años, con un descenso sostenido tanto del número de solicitantes como de las concesiones de protección, lo que permite concluir que existe una crisis del derecho de asilo en la Unión Europea.

5. Se ha prestado una especial atención a las dificultades para encontrar un alojamiento adecuado debido a la inseguridad del estatuto jurídico de la mayoría de estas personas y los elevados costes para el acceso a un alquiler o adquirir una vivienda. Estas dificultades incrementan la dependencia de los recursos del sistema de acogida, cada vez más saturado, y crean las condiciones para el surgimiento de guetos en la mayoría de las ciudades.

Las víctimas de la tortura, con todas sus secuelas psíquicas y físicas, carecen de una previsión especializada en el sistema de acogida español, a pesar de que el exilio y el alejamiento de las redes sociales del país de origen agravan sus consecuencias psíquicas, físicas y sensoriales.

El Informe presta una atención detenida a la importancia de los procesos de asociacionismo de los refugiados e inmigrantes, como un elemento básico para garantizar su participación activa en el proceso de integración social y no como meros espectadores, y menciona como ejemplo la constitución de la Federación de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados en España (FERINE).

6. A pesar de los avances legales de los últimos años que han facilitado las autorizaciones de trabajo, el acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad es un aspecto central para la integración de los refugiados y los solicitantes de asilo en nuestra sociedad, aunque la realidad social aún impone muchos obstáculos. Estos han generado que determinadas ocupaciones, más duras y peor retribuidas por lo general, se estén reservando

para los extranjeros, lo que genera una gran frustración entre los refugiados que no pueden retomar sus profesiones o sus especialidades formativas. En consecuencia, para avanzar hacia la igualdad de acceso al mercado laboral se exige una labor previa de adaptación y formación y así en el Informe se analiza la preformación como una primera herramienta para la inserción laboral. Por su parte, las refugiadas y las solicitantes de asilo tienen aún mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo o mantener su ocupación laboral, lo que llega a constituir una triple discriminación (por su condición de mujeres, inmigrantes y trabajadoras), en especial en el servicio doméstico.

La discriminación en el empleo, una práctica tipificada de manera bastante reiterada por la normativa comunitaria y española, ha demostrado ser muy difícil de erradicar. En numerosas ocasiones, los trabajadores extranjeros denuncian haber sido objeto de discriminación, aunque las dificultades probatorias, la indiferencia de las autoridades o la ausencia de mecanismos efectivos facilitan que estos abusos queden en la impunidad.

7. Los menores no acompañados extranjeros son una realidad cotidiana de nuestras ciudades, procedentes en su mayor parte de Marruecos y distintos países del África subsahariana. Las administraciones competentes en la materia no tienen un diseño claro de intervención, en especial es muy reducido el acceso al procedimiento de asilo, a pesar del origen de muchos de ellos. Una vez constatada la imposibilidad del retorno con sus familias, CEAR considera que existe un tratamiento generalizado de estos niños como inmigrantes y no como menores necesitados de protección internacional.

Las repatriaciones de menores se fundamentan en la normativa vigente, que señala el deber de las autoridades de localizar a los familiares y reagrupar al menor con los mismos. Sin embargo, se incumplen las condiciones mínimas para que pueda hablarse de procesos de reunificación familiar y no de expulsiones coactivas: recabar toda la información sobre la familia y aplicar siempre el interés superior del menor.

La intervención socioeducativa real con los menores, como el aprendizaje de habilidades sociales, es importante, pero las actividades que desarrollan los profesionales en este ámbito se ven muchas veces dificultadas por el temor a las repatriaciones, que provoca fugas y un retroceso en los avances alcanzados.

8. Los refugiados sin ningún tipo de estatuto legal son lamentablemente una gran mayoría de las personas necesitadas de protección internacional en

España. Las interpretaciones restrictivas analizadas en los sucesivos Informes de CEAR, así como las dificultades para el acceso al procedimiento de asilo, originan que muchas personas necesitadas de protección internacional deban intentar la regularización de su situación administrativa por la legislación general de extranjería. Pero muchos no lo consiguen debido a la dificultad de acceder a algún tipo de autorización de residencia desde España, por lo que son presa fácil de la exclusión social y la marginalidad, ya que hasta ahora no existía ningún programa de ayudas para este colectivo.

De hecho, un paso adelante, aunque modesto en su repercusión, es el programa financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados destinado a los solicitantes de asilo inadmitidos a trámite o denegados que han recurrido sus resoluciones administrativas. Este programa permite un acompañamiento social durante todo el proceso de intervención y un conjunto de prestaciones económicas directas para la cobertura de necesidades básicas durante periodos limitados.

Por último, se ha mencionado el proceso de organización de los expulsados de Ceuta y Melilla durante la crisis de 2005 que se han unido en África para exigir justicia ante las flagrantes violaciones de los derechos humanos de los refugiados y emigrantes, pero sobre todo para llamar la atención sobre las verdaderas causas del éxodo: la injusticia, la desigualdad y la falta de oportunidades. Entre el 27 de septiembre y el 7 de octubre de 2006 se celebraron en Bamako (Mali) las Jornadas Conmemorativas de la Crisis en Ceuta y Melilla, organizadas por el Foro Social por Otro Mali, con el protagonismo especial de los cientos de personas expulsadas de Ceuta, Melilla y Marruecos agrupados en la asociación Retorno-Trabajo-Dignidad. Ya se ha señalado en estas conclusiones el papel del asociacionismo de los inmigrantes y refugiados en el proceso de integración social en los países de destino; en la misma medida la complejidad de las migraciones contemporáneas y sus motivaciones no pueden combatirse sin una actuación coordinada de los movimientos sociales de todos los continentes.

Las conclusiones del Informe 2006 de CEAR se vincularon con un conjunto de propuestas concretas para la anunciada nueva Ley de Asilo. No puede finalizarse este capítulo del Informe 2007 sin dejar constancia de que no se ha iniciado la tramitación de esta norma, con lo que aún está pendiente la incorporación de la normativa comunitaria.

CAPÍTULO 10

PROPUESTAS DE CEAR

A diferencia de los cuatro Informes anuales anteriores, en su Informe 2007 CEAR plantea sólo tres propuestas en política de asilo, pero las expone y desarrolla de manera exhaustiva: la protección temporal ante las crisis humanitarias, el arraigo laboral y los refugiados sin protección y el derecho al voto de los refugiados y los inmigrantes.

1. LA PROTECCIÓN TEMPORAL ANTE LAS CRISIS HUMANITARIAS

En el primer capítulo se ha descrito la llegada a Canarias en 2006 de alrededor de 30.000 inmigrantes y refugiados. En los primeros meses de 2007 hemos presenciado el fenómeno de buques repletos de personas que han llegado a nuestras costas o que han sido interceptados en alta mar, como el caso del *Marine I*. Del análisis de la gestión de estas crisis por los poderes públicos (hablamos de crisis, ya que así han enfocado estas situaciones las administraciones públicas implicadas y así han sido analizadas por los medios de comunicación) se podría concluir la ausencia de mecanismos legales apropiados para abordarlas.

Una vez que se bloquean los instrumentos para la repatriación de estas personas, ya sea por razones jurídicas (transcurso de los plazos establecidos en la ley,

aplicación del principio de no devolución...), ya por impedimentos de facto (falta de colaboración de los países de origen), las crisis se prolongan en el marco de las interminables gestiones diplomáticas, la inversión de cuantiosos recursos económicos y un clima social de alarma originado por discursos incompatibles con la defensa integral de los derechos humanos.

CEAR considera que existe un instrumento apropiado para afrontar estas crisis humanitarias, la protección temporal, que además permitiría implicar a la Unión Europea y a organismos internacionales como ACNUR en una mayor responsabilidad y la búsqueda de soluciones a corto plazo. Así, el Reglamento de Protección Temporal en Caso de Afluencia Masiva de Personas Desplazadas (aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre) recoge su sólida vinculación en el Derecho Internacional.

La situación de la población civil víctima de la guerra y la obligación de protección dispensada por los Estados que no participan en el conflicto arranca, en el Derecho Internacional Humanitario, de las Convenciones de Ginebra de 1949 y, especialmente, de su IV Convención. Asimismo, sucesivas declaraciones regionales, como la de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 10 de septiembre de 1969, o la de Cartagena de Indias de 22 de noviembre de 1984, han configurado en el Derecho Internacional el principio de no devolución al país de origen de la población civil que huye cuando éste está sumido en un conflicto armado. Por último, la proliferación de conflictos armados internos en la década de los años 90, en los que sectores de población civil se convirtieron en uno de los principales objetivos militares, ha colocado el problema de la protección de estas poblaciones amenazadas en un lugar preferente en los debates de la comunidad internacional.

Se podría argumentar en contra de nuestra propuesta, a partir de la literalidad de estas referencias, que estaríamos ante mecanismos sólo para los desplazados de guerra, lo que desde la perspectiva restrictiva de la mayoría de los gobiernos occidentales excluiría a la mayor parte de las personas que han llegado a nuestras costas o han sido interceptadas. Sin embargo, la Convención de la OUA extiende la necesidad de protección a todas aquellas personas que se hayan visto obligadas a abandonar su país a causa de una agresión exterior, una ocupación, una dominación extranjera "o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de residencia". Este desarrollo legal, que encuentra eco en otras declaraciones americanas y asiáticas, puede perfectamente ser aplicado a los actuales desplazamientos, en los que confluyen causas económicas, sociales, políticas, medioambientales... que han afectado de forma muy grave a la vida y el orden público de los países de origen.

En este sentido, el artículo 2 del Reglamento de Protección Temporal es muy claro al definir al desplazado, porque considera como tales a los nacionales de un tercer país no miembro de la Unión Europea o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen o que hayan sido evacuados, en particular las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente y las que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos. Desde luego, serán muchas las razones y los condicionamientos para optar por la aplicación o no de una medida como la propuesta aquí, pero de la lectura de las normas vigentes cabe extraer esta posibilidad sin necesidad de forzar su interpretación.

También conviene recordar que la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, tiene como finalidad el fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembro para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. A pesar de la gran cantidad de recursos económicos, humanos y materiales invertidos en el dispositivo comunitario de vigilancia marítima FRONTEX y la preocupación manifestada por los distintos países de la Unión Europea, existe una evidente y clamorosa renuncia a la corresponsabilidad por parte de la gran mayoría de los países ante crisis humanitarias como las vividas en 2006.

Por último, es importante recordar que el artículo 4 del Reglamento de Protección Temporal establece que la declaración general de protección podría hacerse por dos vías: el Consejo de la Unión Europea, mediante decisión, a propuesta de la Comisión Europea; o el Gobierno español, mediante acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores en los supuestos de evacuación o del ministro del Interior en los de emergencia.

En conclusión, CEAR propone que, ante las crisis que puedan plantearse en el futuro y desde el absoluto respeto al procedimiento ordinario de asilo, se contemple el mecanismo de la protección temporal, mucho más apropiado que operaciones de traslado ante hechos consumados, y la participación activa de las instituciones de la Unión Europea.

2. EL ARRAIGO LABORAL Y LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

La legislación española de asilo establece que aquellas personas a las que el ministro del Interior ha inadmitido a trámite o ha denegado el estatuto de refugiado o la protección complementaria o no tienen derecho a una residencia dentro del régimen

ordinario de extranjería deben abandonar el país en el plazo de quince días o de lo contrario caen en un estado de irregularidad administrativa.

Por tanto, después de haber residido durante un tiempo en España de manera regular en virtud de su condición de solicitante de asilo, cada año miles de personas deben enfrentar una difícil situación de vulnerabilidad social. Además, desde la aprobación del actual Reglamento de Extranjería a principios de 2005, que otorgó a los solicitantes de asilo un permiso de trabajo de manera automática a partir de los seis meses de la admisión a trámite, la inmensa mayoría de ellos han logrado un puesto de trabajo, paso decisivo para su integración en la sociedad española.

CEAR considera que estas personas cumplen sin lugar a dudas las exigencias que el citado Reglamento impone para otorgar la autorización de residencia en España por circunstancias excepcionales de arraigo laboral, puesto que, debido a la duración de la instrucción del expediente por la OAR, pueden demostrar casi siempre una permanencia continuada en España durante dos años y una relación laboral de al menos un año. Además, la acreditación de ambos requisitos por parte de estas personas se apoya en documentos oficiales y en situaciones administrativas totalmente legales (por ejemplo, la tarjeta expedida por el Ministerio del Interior que les identifica como solicitantes de asilo y el certificado de vida laboral).

Sin embargo, el Reglamento de Extranjería no regula de forma específica la situación de los ciudadanos extracomunitarios que acreditan un claro arraigo laboral e incluso social en nuestro país pero están indocumentados. En este sentido, la propuesta de documentación de CEAR no requiere ninguna transformación de la normativa, sino simplemente un análisis de los requisitos exigidos que permita su aplicación subjetiva a los denegados del procedimiento de asilo.

Esta lectura inclusiva no exige, por lo tanto, ningún cambio normativo, sino tan sólo una aclaración y una reinterpretación de los principios reglamentarios. CEAR considera que bastaría con una Orden Ministerial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que diera pautas a los técnicos de la Administración para que tramitaran estas autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales a quienes se les haya denegado el estatuto de refugiado.

3. EL DERECHO AL VOTO DE LOS REFUGIADOS Y LOS INMIGRANTES

El artículo 13.2 de la Constitución reconoce el derecho de voto de los extranjeros en España en los comicios municipales en función del principio de reciprocidad y conforme a la existencia de un tratado internacional o ley española que así lo establezca.

En la actualidad de manera efectiva sólo pueden ejercer este derecho en España los ciudadanos de la Unión Europea y de Noruega, si bien es posible que en breve se extienda a los nacionales de Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia, países con los que España ya ha firmado un tratado de amistad que incluye el voto en los comicios locales de los residentes en ambos países, dado que en ellos aún existen colonias importantes de ciudadanos españoles.

CEAR sostiene que el acceso de los extranjeros residentes en nuestro país a los derechos ciudadanos es una premisa imprescindible para lograr su integración y garantizar una convivencia normalizada. Entre éstos se encuentra el derecho al sufragio, cada vez más difícil de limitar o negar en una sociedad democrática moderna a un colectivo, el de los extranjeros extracomunitarios, que ya supera los tres millones de personas.

Sin embargo, las distintas reformas de la legislación de extranjería española de los últimos años no han contemplado la construcción de un sistema normalizado de convivencia, ni mucho menos los mecanismos para procurar la necesaria participación efectiva, política y social, de los extranjeros. No podemos obviar que, respecto al ejercicio del derecho de sufragio, su condicionamiento al principio de reciprocidad respecto a los españoles residentes en el país de origen del extranjero imposibilita en muchos casos el ejercicio del derecho y en otros lo convierte en improbable.

Como CEAR ya destacó en su posición ante la reforma de la Ley de Extranjería del año 2000, la reciprocidad significa en la práctica condicionar el ejercicio del derecho al voto de los extranjeros residentes en España a la situación política de su país de origen, de modo que aquellos países donde existen regímenes dictatoriales que no reconozcan o limiten los derechos democráticos de sus ciudadanos impiden también el ejercicio del derecho de voto de sus nacionales residentes en sociedades democráticas. Las dictaduras extenderían así su ámbito de influencia y la limitación de derechos políticos de sus nacionales más allá de sus fronteras.

Igualmente, la reciprocidad implica que aquellos nacionales de países donde de hecho las estructuras de un Estado no existan o sean muy débiles, a consecuencia de guerras, ocupaciones, graves disturbios o catástrofes naturales, verían también negado su derecho al voto. La posibilidad de que un país con una frágil estructura estatal suscriba convenios de reciprocidad a efectos de reconocimiento del derecho de voto de sus nacionales en el extranjero o de los extranjeros en su territorio es más que remota. Las prioridades de dicho Estado, a la hora de legislar o suscribir tratados internacionales, previsiblemente serán otras muy diferentes, relacionadas con las mínimas necesidades de supervivencia como país o de cooperación. En este contexto, es evidente que los refugiados, además de sufrir el desplazamiento forzado, nunca verán reconocido su derecho al voto en nuestro país.

INFORME 2007 DE CEAR

La iniciativa del Consenso Social de las Migraciones (ampliamente explicada y analizada en los Informes 2005 y 2006 de CEAR) sostiene que sólo avanzando en el reconocimiento de un estatuto de ciudadanía global, fundamentado en el lugar de residencia y no en la nacionalidad, se podrá construir tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea un modelo de integración sostenible a largo plazo.

Incluso si fuera necesario modificar el artículo 13.2 de la Constitución para despejar los impedimentos que limitan el reconocimiento del derecho al sufragio de los extranjeros extracomunitarios en España, en este momento que se está planteando una reforma sobre determinados aspectos, CEAR considera que una apuesta en este sentido sería de la mayor trascendencia.

CAPÍTULO 11 PARA SABER MÁS

1. LOS DERECHOS HUMANOS TRAS EL 11-S: LA GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO, LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS MIGRACIONES

POR ENRIQUE SANTIAGO ROMERO
Abogado y miembro del Comité Ejecutivo de CEAR

La categoría jurídica denominada "Derechos Humanos" hace referencia a aquellos derechos fundamentales de la persona inherentes a su condición de ser humano, derechos inalienables, no transables y de los que ninguna persona puede ser desposeída. De esta forma, la historia de la defensa de los derechos humanos es la historia de los esfuerzos de la humanidad por hacer respetar, aplicar y cumplir las tres categorías de derechos humanos recogidas en la Declaración Universal de 1948 y otros textos convencionales internacionales: derechos civiles y políticos; derechos sociales, económicos y culturales; y derecho a la autodeterminación de los pueblos, derechos colectivos (derechos de los pueblos originarios) y derechos de los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión (mujeres, menores, discapacitados, orientación sexual, minorías...). El cumplimiento estricto de todos los contenidos de los derechos humanos por parte de los Estados haría alumbrar a la humanidad un modelo de sociedad más justa, sin desigualdades, equitativa y garantizadora del bien común de todos los ciudadanos.

Desde los años 90 se suceden los esfuerzos por crear una jurisdicción penal universal única competente para enjuiciar sin trabas ni limitaciones los crímenes de Derecho Internacional cometidos contra la humanidad, con la intención de forjar mecanismos preventivos y disuasorios frente a aquellos que puedan tener la tentación de repetir los horribos crímenes internacionales cometidos en sucesivas ocasiones en demasiados lugares del planeta desde el final de la Segunda Guerra Mundial¹. De este modo, surgió el Convenio de Roma constituyente de la Corte Penal Internacional de 1998. Esta Corte inició el ejercicio de su competencia y jurisdicción a partir del 1 de julio 2002 y se declaró competente para conocer de crímenes lesa humanidad, crimen de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de agresión.

Estados Unidos, la única potencia mundial indiscutible en ese momento, suscribió el Tratado constituyente de Roma en los últimos días del mandato del presidente Bill Clinton, pero su sucesor, George W. Bush, se ha negado a ratificarlo y, además, ya antes del 11 de septiembre de 2001 promovió un entramado jurídico que supuestamente hace inaplicable la competencia de la Corte Penal Internacional sobre hechos cometidos por ciudadanos estadounidenses.

Para ello la Cámara Legislativa de Estados Unidos aprobó, a propuesta de Bush, la *American Servicemen's Protection Act*, una ley que contempla medidas como el posible asalto militar a las instalaciones de la Corte Penal Internacional para "rescatar" a ciudadanos estadounidenses que se encontraran detenidos o a disposición de la misma². Sin llegar a las anteriores medidas, tanto China como la práctica totalidad de los países árabes se niegan a suscribir o ratificar el Convenio de Roma, por lo que en principio la jurisdicción de la Corte Penal Internacional no alcanza a los crímenes de Derecho Internacional cometidos en estos países o por nacionales de los anteriores. Lamentablemente, ésta es la causa de la actual falta de competencia de la Corte Penal Internacional para conocer de los crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad que se estuvieran cometiendo, desde el 1 de julio de 2002 y hasta la actualidad, en Irak.

LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO O EL ESTADO DE EXCEPCIÓN GLOBAL

Después de los trágicos sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos, el gobierno de Bush emprendió la denominada "guerra global contra el terrorismo" con la aplicación de un conjunto de normas jurídicas de carácter extraterritorial y de excepción que han originado que vivamos en una situación planetaria que, desde el punto de vista de los derechos fundamentales de la persona, bien podríamos asimilar a una especie de "estado de excepción global". En esta guerra de nuevo tipo, los principales derrotados hasta ahora han sido los derechos humanos.

Las medidas adoptadas han supuesto una clara disminución de las garantías ciudadanas intrínsecas a los derechos fundamentales: se ha producido un retorno a prácticas previamente condenadas por la comunidad y la justicia internacionales en el periodo posterior a la *guerra fría*, tales como la proliferación de cárceles secretas en distintos países, organizadas por la CIA u otras agencias equivalentes. Han proliferado las "detenciones extraordinarias", es decir, los secuestros secretos llevados a cabo con una absoluta ausencia de garantías para la víctima, privada de derechos tan básicos como conocer la acusación que se le formula, ser oído por un tribunal, el derecho a la defensa, a tener el juez predeterminado por la ley, a no ser sometido a tratos inhumanos crueles o degradantes o a conocer el lugar de detención. Conviene recordar que aun el más deleznable criminal terrorista mantiene intactos, bajo el imperio de la ley y el derecho, todos sus derechos fundamentales, al menos en cualquier sociedad que se precie de ser un Estado de derecho. Las consecuencias políticas más inmediatas en los países desarrollados están siendo el ascenso del autoritarismo y el fortalecimiento de los partidos neofascistas, racistas o xenófobos.

Antes del 11 de septiembre de 2001 la humanidad había alcanzado un consenso básico en materia de resolución de conflictos internacionales y los principios aplicables en las crisis internacionales eran, por este orden, la disuasión y la defensa propia. En la actual política estratégica de resolución de crisis y conflictos adoptada por la Casa Blanca desaparece la disuasión, la "legítima defensa" pasa a ser el primer principio aplicable y surge el concepto de "guerra preventiva", que vulnera las previsiones de la Carta de las Naciones Unidas, en especial lo establecido en sus artículos 39 y siguientes, sobre "acciones en caso de amenazas a la paz"³.

En octubre de 2001, como examinaremos en profundidad más adelante, el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Patriot Act*, el verdadero núcleo duro de la legislación de excepción restrictiva de los derechos humanos que desde entonces ha ido extendiéndose por el planeta. Esta ley es un intento de "reinterpretar" el Derecho Internacional y elimina cualquier garantía que convierta en efectivos los principios contenidos en los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

El denominado "Memorándum" redactado en su día por John Yoo, asesor jurídico de John Ascroft (secretario de Justicia), contiene la formulación más clara hecha hasta ahora de este nuevo pseudo Derecho Internacional "antiterrorista". En primer lugar, frente a la figura del delincuente terrorista, del combatiente en conflictos armados o del prisionero de guerra (estatus regulados en las leyes nacionales e internacionales en vigor), se impone la del "combatiente enemigo" o "combatiente irregular" como una ficción jurídica que pretende justificar la no aplicación de las

anteriores legislaciones, en especial de los Convenios de Ginebra de Derecho Internacional Humanitario de 1949 y en concreto de la IV Convención de Ginebra de 1949, sobre el debido trato que debe prestarse a prisioneros de guerra.

En segundo lugar, se establece de manera expresa que los detenidos "en el marco de la guerra contra el terrorismo" no tienen derecho a que se les apliquen las garantías constitucionales previstas para los detenidos en todos los países democráticos. En tercer lugar, se declara la "extraterritorialidad" de los lugares de detención en la guerra contra el terrorismo y, en virtud de tal presupuesto, proliferan las cárceles secretas a lo largo del planeta o aquellas otras, públicas y notorias como Guantánamo (una ilegalidad internacional y no un "limbo" jurídico), en las que, bajo la ficción de la extraterritorialidad, se llega a la sorprendente conclusión jurídica de que no existe legislación garantista hacia el detenido o en materia de derechos humanos que sea aplicable en dicho territorio, como si existiera un solo palmo de terreno en este planeta donde no sea de aplicación la legislación internacional en materia de derechos humanos⁴.

Es innecesario extenderse sobre la ineficacia y los efectos negativos que este tipo de medidas excepcionales causan en el verdadero combate que la comunidad internacional debe librar contra el terrorismo, aquel que debe emprenderse desde la lucha contra las injusticias, la defensa del bien común y la seguridad de la sociedad y con la legalidad nacional e internacional como único fundamento legítimo⁵.

En cuarto lugar, están las "entregas extraordinarias", un eufemismo que describe las detenciones ilegales o secuestros realizados en varios países por agentes de los servicios de inteligencia de Estados Unidos, en algunos casos en colaboración con los servicios de inteligencia locales. Estas prácticas (conocidas popularmente en toda Europa como los "vuelos secretos de la CIA") y el posterior reenvío de los secuestrados a un tercer país con bajos niveles en materia de protección de los derechos humanos, donde son sometidos sistemáticamente a tortura, han supuesto la apertura de procedimientos judiciales en países como Italia, Suiza, Alemania o España, donde la Audiencia Nacional ha abierto diligencias previas por la utilización de aeropuertos como el de Mallorca.

El "modelo Guantánamo" ha sido exportado a otros lugares, especialmente a Irak, adonde en septiembre 2003 se trasladó el general del ejército estadounidense Goofrey Millar, comandante de la ilegal prisión de Guantánamo, para organizar las mismas técnicas de trato inhumano y torturas a detenidos en la ahora tristemente célebre prisión de Abu Grahیب.

En quinto y último lugar, está el uso de la tortura como "arma de guerra". Según la ex general de brigada del ejército estadounidense en Irak, Janis Karpinski, máxima responsable de la policía militar de su país allí y única condenada de alto

rango en Estados Unidos a raíz del escándalo de las torturas masivas en Abu Grahib, la utilización de la tortura como "arma de guerra" era una indicación incluida expresamente por el ex secretario de Defensa Donald Rumsfield en su célebre memorando sobre interrogatorios a prisioneros⁶.

LA "PATRIOT ACT" DE 26 OCTUBRE DE 2001

Esta ley es el ejemplo máximo de norma aprobada de forma apresurada, sin calcular sus consecuencias, para dar respuesta a un hecho grave que haya afectado a la seguridad ciudadana, de unas normas pensadas más para tranquilizar a la opinión pública que para convertirse en herramientas útiles para el trabajo de la justicia. Sus contenidos son claramente lesivos para los derechos fundamentales y las libertades públicas y civiles garantizadas en la Constitución de 1787.

Entre los puntos más oscuros está la creación de las llamadas "comisiones militares", unos verdaderos tribunales de excepción conformados por militares legos (no profesionales del derecho), que instruyen, acusan y condenan sin que el reo tenga derecho a presentar pruebas, a recurrir a un tribunal predeterminado o a designar un abogado de su confianza. Además, permite la apertura de "campos de prisioneros" para "combatientes enemigos" al margen de la legalidad interna o internacional, sin control judicial alguno y sin acceso de observadores independientes o de organismos multilaterales como las propias Naciones Unidas.

Redefine la "tortura" de manera que ya no todo trato inhumano, cruel o degradante que lleve aparejado sufrimiento físico o psíquico durante la detención, prisión o interrogatorio se considera como tal, sino que tales tratos se conciben como "presión" lícita sobre el prisionero a fin de extraerle información.

Autoriza la fiscalización masiva de datos personales de los ciudadanos, realizada por las agencias de inteligencia, sin intervención ni control judicial. De esta forma, se han practicado (y probablemente se siguen practicando) escuchas ilegales en masa a ciudadanos estadounidenses, así como el acceso sin restricciones y posterior almacenamiento de historiales médicos, datos fiscales, información sobre transferencias económicas... Y permite la persecución física a inmigrantes así como su detención sin cargos y sin control judicial durante un tiempo indefinido.

En este contexto, hasta marzo de 2007 el Tribunal Supremo de este país se pronunció en dos ocasiones sobre aspectos relacionados con la legislación de excepción antiterrorista incorporada al derecho interno por la *Patriot Act* y en ambas subrayó la ilegalidad de los tribunales militares excepcionales creados para juzgar a los llamados "combatientes irregulares" reclusos en Guantánamo. Y en dos

ocasiones el Gobierno de Bush modificó la legislación para sortear las limitaciones establecidas por el Tribunal Supremo.

La llamada de atención más seria que recibió la Casa Blanca fue la sentencia del Tribunal Supremo de 29 junio de 2006, en la que por primera vez se pronunció sobre la legalidad constitucional de la *Patriot Act* a raíz del recurso interpuesto por el abogado defensor (un oficial de la marina designado para actuar en Guantánamo) del ciudadano yemení Salim Hamdam, más conocido como "el chófer de Bin Laden", confinado en esta base militar estadounidense desde 2001. Esta sentencia (moderadamente reprobatoria de la situación de ausencia de garantías constitucionales que permite la citada legislación excepcional) señaló, en primer lugar, que Estados Unidos está obligado a cumplir el imperio de la ley en vigor, lo que incluye no sólo la totalidad de la legislación interna, sino también los convenios internacionales suscritos por este país.

En segundo lugar, rechazó las denominadas "comisiones especiales para juzgar" por ser contrarias al derecho interno e internacional. Y, en tercer lugar, autorizó la existencia del centro de detención de Guantánamo, pero obligó a tratar a los presos allí recluidos como "prisioneros de guerra" y, por tanto, a aplicarles el derecho y las garantías contenidas en las Convenciones de Ginebra de 1949 de Derecho Internacional Humanitario.

A pesar de que aquella sentencia hizo hincapié en aspectos muy importantes para corregir la aplicación de la *Patriot Act*, el Gobierno estadounidense la ha ignorado y hasta el momento su única consecuencia ha sido la renovación de esta ley en octubre de 2006 por sólo un año y no por el lustro previsto inicialmente⁷.

El 2 de abril de 2007 el Tribunal Supremo, en una nueva resolución, rechazó el derecho de los detenidos en Guantánamo a recurrir su situación de detención indefinida ante los tribunales de ese país por entender que la consideración de "combatiente extranjero irregular", que autoriza, no confiere el derecho a recurrir a tribunales ordinarios, aunque en su resolución no descarta volver a pronunciarse sobre la situación de estos detenidos si su situación legal "se deteriora aun más". Ahora la única vía de defensa para los detenidos en aquella cárcel ilegal es comparecer ante las "comisiones especiales" militares, encargadas de dictaminar la legalidad de su detención, y posteriormente ante otros tribunales de excepción militares que procederán a juzgarles.

La "guerra global contra el terrorismo", generadora del estado de excepción global que venimos denunciando, tiene demasiadas similitudes con aquella otra que bajo la denominación de "guerra contrainsurgente" o "contrarrevolucionaria" se libró a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la *guerra fría*, primero por el ejército francés en Indochina y Argelia y después (teorizada

como "Doctrina de la Seguridad Nacional") por el ejército estadounidense y por las dictaduras militares latinoamericanas, desde finales de los años 50 hasta el final de los años 80, con el resultado de centenares de miles de civiles asesinados o "desaparecidos".

Las similitudes entre aquellas prácticas de "guerra contrarrevolucionaria" y la actual "guerra contra el terrorismo" son más que llamativas, ya que también ésta se nos presenta como permanente y total porque "permanente", se nos dice, es el peligro terrorista, como antes dijeron que lo fue la "amenaza subversiva". Es igualmente una guerra integral que se libra entre todos los sectores sociales de los países afectados, puesto que también en este conflicto se presenta al enemigo como camuflado entre la sociedad civil, desprovisto de las enseñanzas de un ejército regular, por lo que toda la sociedad debe ser vigilada para neutralizar al "enemigo interno".

La inteligencia se vuelve a convertir en la mejor arma, con lo que es necesario eliminar -o al menos disminuir- las garantías jurídicas que el Estado de derecho reconoce a todo presunto criminal, incluido al más deleznable de los terroristas. Y el enemigo sólo podrá destruirse si se emplean como armas de guerra la tortura, la desaparición forzada, las prisiones clandestinas y, en definitiva, antiguos métodos que ya hace muchos años que han sido rechazados por la humanidad porque vulneran la dignidad humana en su conjunto.

BALANCE DE LA LEGISLACIÓN EXCEPCIONAL ANTITERRORISTA EN ESTADOS UNIDOS A 11 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Decíamos que todo método de combate contra el terrorismo que no respete los contenidos esenciales del Estado de derecho, las garantías jurídicas inherentes a la dignidad de la persona humana y, en general, que sea incapaz de diferenciarse en sus métodos de los que utilizan quienes no ocultan su objetivo de acabar con la democracia laica construida en torno al imperio de la ley —el Estado de derecho— acaba mostrándose absolutamente ineficaz, salvo que transitemos directamente y sin atajos hacia un Estado autoritario en el que no existan garantías jurídicas ni derechos fundamentales como son el derecho a la presunción de inocencia, a la defensa, al juez predeterminado por la ley y el respeto al principio de legalidad.

Durante sus cinco años de vigencia, la *Patriot Act* se ha mostrado absolutamente ineficaz para el combate contra el terrorismo, ya que, por ejemplo, en Estados Unidos tan sólo una persona ha podido ser acusada de participar en el complot que organizó los atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, mientras que, a finales de 2006, 470 personas permanecían secuestradas en Guantánamo. Además, sólo se han presentado 16 acusaciones contra las más de

800 personas que han sido confinadas en Guantánamo a lo largo de este lustro. Y si más de cinco mil personas sospechosas de actividades terroristas han sido secuestradas por la CIA fuera de Estados Unidos, desconocemos cuántas de ellas han sido asesinadas y cuántas están recluidas y en qué lugares.

La guerra contra el terrorismo iniciada tras el 11-S ha originado graves desequilibrios en las relaciones internacionales que ya se han convertido en elementos intrínsecos de este Nuevo Orden Internacional. Sin duda alguna, el mayor de todos ellos es la ignorancia del Derecho Internacional y el rechazo a asumir compromisos internacionales mediante acuerdos convencionales. Pareciera que Estados Unidos quisiera ignorar de manera deliberada el papel crucial que el Derecho Internacional ha tenido en el último siglo como mecanismo regulador de la convivencia entre estados y elemento disuasivo y preventivo (en especial en la segunda mitad del siglo XX) frente a la tentación de perpetrar crímenes contra la humanidad como medio para alcanzar objetivos políticos.

Estados Unidos ha optado por ignorar el Derecho Internacional con la excusa de que resulta contrario a sus intereses y dificulta o retrasa el combate contra el terrorismo internacional. Esta posición, teóricamente justificada por necesidades de política criminal y policial, ha servido para reforzar los intereses de los grandes grupos económicos de este país. Así, además de no ratificar el Convenio de Roma de 1998, se niega a firmar el Protocolo de Kyoto y por tanto renuncia a las políticas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y el consecuente "cambio climático", a pesar de que es el país que más contamina.

Asimismo, no ha renovado los antiguos tratados de control de armas de destrucción masiva que permitieron la "coexistencia pacífica" durante la parte final de la *guerra fría*, al contrario, la "guerra global contra el terrorismo" está sirviendo de argumento para reeditar la "guerra de las galaxias" (lanzada en los años 80 por la Administración de Ronald Reagan) y el denominado "Escudo Espacial" antimisiles, un sistema que se desplegará en una serie de países escogidos, algunos europeos, en la ruta Asia-Oriente Medio-Europa-Estados Unidos, y cuya principal virtualidad es incumplir todos y cada uno de los Convenios Internacionales sobre control de armas de largo alcance y desmilitarización del espacio exterior⁸.

También hay que tener presente el incesante incremento de la deuda externa de los países en vías de desarrollo y la ausencia de mecanismos eficaces para condonarla o el aumento del número de refugiados y la imposibilidad de que sean acogidos o al menos atendidos eficazmente y de forma prioritaria por los países más desarrollados del planeta. Además, si consideramos que la seguridad alimentaria no está garantizada o si observamos las nuevas crisis internacionales y conflictos que ya se avecinan por el control del bien más imprescindible y ahora ya escaso

para la vida humana, el agua, concluimos que no hay factor que cree más inestabilidad que la ausencia de unas normas claras, equitativas y justas de convivencia, que han de estar dotadas de legitimidad universal para ser respetadas y de mecanismos coercitivos eficaces para hacerlas cumplir. Es decir, no hay factor más desestabilizador que la anulación del Derecho Internacional⁹.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

La actitud de la Unión Europea frente a este nuevo orden internacional no ha estado exenta de contradicciones. Por una parte, considera que la defensa de los derechos humanos y de las garantías básicas de la dignidad humana forma parte de su identidad desde la proclamación en 1789 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por la Francia revolucionaria. Pero, por otra, su dependencia política de Estados Unidos ha propiciado que no haya habido una denuncia contundente de las regresiones que en materia de Derecho Internacional, y en especial de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se han producido en el último lustro.

Las medidas comunitarias en materia de política antiterrorista se adoptan dentro del denominado "tercer pilar de la Unión Europea", el espacio de elaboración de políticas en materia de Justicia e Interior, a través de la técnica denominada "cooperación intergubernamental en materia judicial y criminal". Por tanto, quedan al margen de las instituciones de la UE dotadas de legitimidad democrática originaria (el Parlamento y la Comisión) y se definen a través de acuerdos intergubernamentales adoptados por los ministros competentes de los países miembro, que no requieren validación parlamentaria salvo que supongan la modificación de la legislación interna de cada Estado.

Así, las medidas antiterroristas aprobadas en estos últimos años se han inscrito en la estrategia policial de reforzamiento de la cooperación en materia judicial y criminal. En primer lugar, podemos citar la aprobación de la "euro orden" u orden de detención europea, que sustituye a los procedimientos de extradición entre los Estados miembros. En segundo lugar, se ha unificado el concepto y el tipo penal de "terrorismo" contemplado en las legislaciones nacionales. En tercer lugar, se han adoptado medidas para la represión de la financiación del terrorismo y del blanqueo de dinero negro. En cuarto lugar, se ha reforzado la seguridad aérea y aeroportuaria y, en quinto lugar, se ha incluido el "combate contra el terrorismo internacional" dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En diciembre de 2001 el Parlamento Europeo rechazó la firma de un acuerdo antiterrorista con Estados Unidos sobre los principios contenidos en la *Patriot Act*,

pero el 12 de julio de 2002 la UE aprobó una directiva sobre tratamiento de la información contenida en las comunicaciones electrónicas que permitía, sin limitaciones ni control judicial, la interceptación de comunicaciones electrónicas con fines antiterroristas. Y el 23 de julio de 2003 firmó un convenio de extradición con Estados Unidos que este país exigía desde los días posteriores al 11-S.

Otra muestra de las contradicciones que atraviesan las políticas europeas de combate al terrorismo fue la Posición adoptada por el Consejo comunitario de Laeken en 2004, que reivindicó la necesidad de abordar esta lucha respetando los derechos humanos de todas las personas. Sin embargo, aquel mismo año tanto la Comisión Europea como el Consejo de Europa suscribieron sendos acuerdos con Estados Unidos sobre transferencias de datos personales de los pasajeros que vuelan allí desde territorio europeo, una transferencia que no debía contar con el consentimiento de los pasajeros afectados, aunque en una sentencia de 30 de mayo de 2006 el Tribunal de Justicia de la UE anuló estos acuerdos al entender que vulneraban el derecho a la intimidad y a la privacidad de las personas.

La Unión Europea, en especial algunos países miembro, también ha sucumbido a la tentación de "legislar en caliente" después de un atentado o una alarma del mismo. Esta tentación tiene consecuencias técnico-jurídicas muy graves en la inmensa mayoría de los casos, ya que no se aprueban nuevas herramientas legales por su eficacia o idoneidad, sino sólo para contentar a una opinión pública en demasiadas ocasiones previamente asustada o agitada tras una "alarma antiterrorista" de origen difuso o desconocido¹⁰.

Así, antes de los atentados de Londres del 7 julio de 2005, y a pesar de que tenía ya en vigor una completa legislación antiterrorista aprobada a lo largo de los años para combatir al Ejército Republicano Irlandés (IRA), el Reino Unido aprobó profundas reformas legislativas que sin duda afectan al núcleo central de los derechos inherentes a la persona, a los derechos civiles básicos de cualquier individuo en un Estado de derecho. En primer lugar, se aceptó la detención policial indefinida de extranjeros sin necesidad de orden judicial o de formular acusación alguna, aunque esta drástica medida debió reemplazarse después por "estrictos mecanismos de control" policial sobre los extranjeros sospechosos de terrorismo.

En segundo lugar, se amplió de 14 a 28 días el periodo de detención policial de ciudadanos británicos sin necesidad de formular cargo alguno contra el detenido y sin que éste compareciera ante un juez. Y, en tercer lugar, se introdujeron varias medidas que suponen importantes limitaciones de la libertad de expresión con la excusa de combatir eficazmente el terrorismo.

Hasta el momento Polonia es el único país comunitario que ha reconocido abiertamente su colaboración con Estados Unidos en las ilegales prácticas de

secuestro y desaparición forzosa de personas sospechosas de actividades terroristas para ser sometidos a tortura y prisión indeterminada sin intervención judicial. A estas alturas de instrucción de las distintas causas penales abiertas en países de la UE por este motivo, y una vez aprobado por el Parlamento Europeo el exhaustivo *Informe Fava* sobre la utilización de los países de la UE para esta práctica deleznable e ilegal, no deja cuando menos de sorprender que en este contexto el Consejo de Europa intentara en diciembre de 2005 establecer unos denominados "requisitos mínimos" para "la aceptación de garantías diplomáticas destinadas a proteger a personas frente a la tortura después de ser entregadas a un tercer país".

Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas denunciaron la anterior iniciativa como un intento de legalizar las "entregas extraordinarias" practicadas de forma ilimitada en el marco de la guerra global contra el terrorismo. A todas luces, era un intento de utilizar las garantías diplomáticas y la protección consular para sortear las obligaciones legales de los Estados del Consejo de Europa, todos ellos firmantes del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, suscrito en Roma en 1950. Éste prohíbe la tortura u otros tratos inhumanos crueles o degradantes e incluye en su articulado el principio de "no devolución" de ninguna persona a un tercer país donde tuviera el riesgo de ser sometida a las anteriores prácticas ilegales.

CONSECUENCIAS DE LA "GUERRA CONTRA EL TERRORISMO" EN LAS MIGRACIONES Y EL DERECHO DE ASILO

Si bien las migraciones han sido una característica permanente de la historia de la humanidad, la actual era de la globalización neoliberal las impulsa y desencadena al máximo. A pesar de ello, los flujos migratorios son considerados cada día más peligrosos para la seguridad global del planeta en el contexto de la guerra contra un enemigo difuso bajo la denominación de "terrorismo internacional". En consecuencia, los migrantes se han convertido, muy a su pesar, en actores involuntarios de esta nueva guerra planetaria, toda vez que la movilidad permanente de los flujos migratorios los hace aparecer, al igual que los terroristas, como potenciales vulneradores de las normas de seguridad que prohíben traspasar fronteras de forma irregular.

De esta forma, las migraciones son consideradas un factor de inestabilidad para la seguridad de los Estados y por lo tanto se convierten en objeto de atención por parte de los servicios de inteligencia. Nunca como ahora los servicios de información, la denominada "comunidad de inteligencia", se había implicado

tan profundamente en el control de los flujos migratorios y en la lucha contra la inmigración irregular.

Las fronteras entre los países ricos y desarrollados y los países pobres y subdesarrollados son también la primera línea de batalla en la guerra global contra el terrorismo. Así, proliferan las políticas de externalización de fronteras que, con la excusa de combatir la inmigración irregular, trasladan el control de entrada en los países occidentales hasta los territorios de los países potencialmente inestables (inmersos en crisis económicas, sociales y políticas que los convierten en emisores netos de emigrantes), con la intención de forjar un cinturón de seguridad en materia de lucha contra el terrorismo que permite la no aplicación de las garantías que el Estado de derecho reconoce a todo ciudadano (incluidos los no nacionales) que residan en sus territorios o pretendan hacerlo una vez que han alcanzado la frontera. De esta forma, proliferan los dispositivos de seguridad (militares, policiales, guardacostas o de inteligencia) en territorios de terceros Estados, que impiden no sólo el acceso de sospechosos de terrorismo, sino, lo que es más cuestionable desde el punto de vista jurídico, de inmigrantes o solicitantes de asilo y refugiados.

El denominador común de estas prácticas es la oposición de los países occidentales que despliegan estos operativos a reconocer a las personas interceptadas en los mismos por sus funcionarios los derechos que sus legislaciones nacionales les reconocerían tanto en el supuesto de ser consideradas inmigrantes como si fueran consideradas refugiados, por encontrarse, tanto unos como otros (funcionarios occidentales e inmigrantes o refugiados) fuera de los Estados o territorios de aplicación de dicha legislación garantista. Así, las políticas de externalización de fronteras y la acción extraterritorial de las fuerzas de seguridad de los países democráticos permiten la privación de derechos y garantías fundamentales a miles de personas que, conforme al Derecho Internacional, nunca podrían ser privados de estos.

Esta tendencia está causando igualmente un endurecimiento de las legislaciones penales de los países de origen y tránsito de inmigrantes y refugiados en su itinerario hacia el mundo económicamente desarrollado, un fenómeno que es todavía más trágico si se considera que estos países se han caracterizado por carecer de legislaciones garantistas o, en el caso de tenerlas, por carecer de mecanismos efectivos de garantía de los derechos civiles y políticos de los sectores excluidos.

Por ello, y por la imposibilidad de garantizar mínimamente a sus poblaciones los derechos económicos y sociales, los más jóvenes, fuertes y preparados de entre sus ciudadanos se convierten inexorablemente en candidatos a la emigración, regular si fuera posible, pero irregular y con un inmenso coste económico y en

vidas humanas en la mayoría de los casos, puesto que no tienen otra alternativa. Y esto cuando no se convierten directamente en refugiados expulsados violentamente de sus lugares de origen a causa de los constantes conflictos armados.

En 2006, por primera vez algunos países africanos (Ghana y Malí entre otros) incorporaron a sus códigos penales nuevos delitos relacionados con la inmigración ilegal, dentro de paquetes de medidas consensuadas con los países desarrollados para frenar la inmigración ilegal a cambio de programas de cooperación. Quizá el más alarmante de estos delitos sea el de "inmigración ilegal", que conlleva la imposición de penas de cárcel para personas cuya única actuación jurídicamente reprochable ha sido intentar cruzar las fronteras de terceros países con el fin de llegar a Europa.

2. HACIA EL III FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES

POR LUIZ BASSEGIO

Miembro de la Secretaría del Servicio Pastoral de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Brasileña y de la Secretaría Continental del Grito de los Excluidos

Las migraciones son uno de los fenómenos que caracterizan el proceso de globalización neoliberal, ya que hoy existen en nuestro planeta más de 200 millones de migrantes, frente a los 90 millones de 1990, y aunque los países del Norte no cesan de elevar sus muros físicos y de endurecer sus medidas legales para contener el éxodo de los parias de la tierra, tampoco pueden prescindir de su aportación, ya que su trabajo es parte esencial del crecimiento de sus economías y del sostenimiento de los sistemas públicos de protección social. Por otra parte, las remesas que los inmigrantes envían a sus países son vitales para el sostenimiento de las economías nacionales y de sus familias. En este contexto ha surgido en el último lustro el Foro Social Mundial de las Migraciones.

En el II Foro Social Mundial (FSM), celebrado en enero de 2002, el Servicio Pastoral de los Migrantes, junto con el Núcleo Interdisciplinario de Estudios Migratorios de Río de Janeiro, Cáritas Española, Centro de Defensa de los Trabajadores Latinos de Nueva York y el Departamento de Geografía de la Universidad de Sao Paulo, promovieron el seminario *Globalización, migración y exclusión*. Y en el III FSM, un año después, impulsó el seminario *Nuevas formas de discriminación y alternativas de resistencias de los migrantes*, que dio origen al libro *Migraciones: discriminación y alternativas* (Ediciones Paulinas, Sao Paulo, 2004).

Con la intención de profundizar en los debates sobre las migraciones en el marco del movimiento altermundista, el Servicio Pastoral de los Migrantes, junto con Núcleo Interdisciplinario de Estudios Migratorios, el Departamento de Geografía de la Universidad de Sao Paulo, el Movimiento de los Sin Tierra, el Centro de Estudios Migratorios, Cáritas Brasileña, Cáritas Española, el Servicio Pastoral Social y la Comisión Pastoral de la Tierra del Episcopado brasileño, el Centro Italo Brasileño de Asistencia a los Inmigrantes y el Instituto Brasileño de Desarrollo (IBRADES) organizaron el I Foro Social Mundial de las Migraciones con el lema "Travesías en el Desorden Global", construido de manera colectiva con iglesias, universidades, centros de investigación y movimientos sociales y celebrado en Porto Alegre entre el 23 y el 25 de enero de 2005, en las vísperas del V Foro Social Mundial.

Entre los días 22 y 24 de junio de 2006 la localidad madrileña de Rivas Vaciamadrid acogió el II Foro Social Mundial de las Migraciones (II FSM), organizado por la CEAR, el Servicio Pastoral de los Migrantes de la Conferencia Episcopal Brasileña, el Grito de los Excluidos Continental, el Ayuntamiento de Rivas y la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados (FERINE), con el lema "Ciudadanía Universal y Derechos Humanos. Otro mundo es posible".

Llegamos a Rivas el día 21 de junio a las 15 horas, fuimos de los primeros en llegar. Nos impresionó y conmovió el grado de organización de los voluntarios y el "alojamiento solidario". A las siete de la tarde empezaron a llegar más de trescientas familias que hospedarían en sus casas a participantes del evento, eran tantas las familias que sobraron casas. El lema "Abre tu puerta al mundo" sensibilizó a la población riverse. Rivas es una ciudad ejemplar en pleno crecimiento; situada a quince kilómetros de Madrid tenía en 1982 600 habitantes y hoy cuenta con 60.000, pero cuando culmine su Plan Director de Desarrollo, dentro de siete años, tendrá 112.000. No podemos hablar de esta ciudad sin citar a su alcalde, conocido cariñosamente como don Pepe. José Masa colocó toda la estructura administrativa de la ciudad al servicio del Foro Social Mundial de las Migraciones (instalaciones, funcionarios, dependencias...).

La Declaración de Rivas, debatida y aprobada por la Asamblea de Movimientos Sociales celebrada la tarde del sábado 24 de junio de 2006, sintetizó bien los contenidos de los debates realizados durante aquellos tres intensos días. Los casi dos mil delegados (procedentes de los cinco continentes) constataron que otro mundo es "posible, necesario y urgente" y que los inmigrantes son sujetos de transformación. No se puede debatir el tema de las migraciones sin referirse a la globalización, ya que las migraciones son fruto de un proceso económico, político y social y son causadas directamente por el modelo capitalista neoliberal.

La ciudadanía universal es necesaria para la convivencia humana. En este sentido, según el II FSMM todos los inmigrantes deben contar con los derechos inherentes a la condición de ciudadanos, sin estar vinculado su reconocimiento a disponer de la nacionalidad del país de acogida. La ciudadanía universal no significa suprimir las naciones, al contrario, implica fortalecerlas en el sentido de garantizar los derechos no sólo a los nacionales, sino también a los inmigrantes.

Respecto a las remesas que envían los inmigrantes a sus familias, se constató que no se puede exigir a los migrantes, que muchas veces han sido expulsados de sus países, que sean los protagonistas del desarrollo, una responsabilidad que corresponde a los gobiernos de sus naciones de origen.

Los participantes denunciaron de manera contundente las políticas económicas, sociales y culturales de la globalización neoliberal que impiden el desarrollo sostenible y también la acción de las transnacionales, así como el problema de la deuda externa. Criticaron los centros de internamiento de inmigrantes y exigieron su cierre, ya que señalaron que la migración no puede ser tratada como un problema de seguridad. Y los inmigrantes no pueden ser considerados simple mano de obra, sino ciudadanos y debe garantizárseles todos los derechos como tales: laborales, sociales, culturales, económicos y políticos.

Además de exponer las múltiples formas de persecución y discriminación, se denunciaron también los megaproyectos de infraestructuras y los desastres ecológicos, que originan el desplazamiento de millones de personas en todo el mundo, así como la militarización de las fronteras, los muros, el tráfico de seres humanos y el trabajo esclavo.

Los participantes en el II FSMM exigieron que el desarrollo global sea una responsabilidad de los Estados y de los organismos multilaterales, que los derechos humanos sean garantizados en todos los países, independientemente de la documentación, que los inmigrantes no sean criminalizados por estar indocumentados, que todos los países ratifiquen y pongan en práctica la Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias; que todos disfruten del derecho de vivir en familia; que las personas perseguidas tengan derecho de asilo en un país seguro; y que se reconozca el papel protagónico de las mujeres. Todos los presentes se comprometieron a asumir y a difundir la Declaración de Rivas¹¹.

Los organizadores del II FSMM decidieron ampliar el comité organizador para garantizar su continuidad a través de la página web creada para el segundo¹² y que en la agenda de lucha de cada año figura una movilización mundial de los inmigrantes el 18 de diciembre, Día Internacional del Migrante. Además, los participantes se comprometieron a realizar el III Foro Social Mundial de las Migraciones y dar continuidad a las acciones acordadas.

En menos de un año la Declaración de Rivas se ha convertido ya en un punto de referencia importante en las reivindicaciones de los inmigrantes. Así, por ejemplo, la Declaración de Piriápolis (Uruguay) del 3 de noviembre de 2006 señaló:

Las organizaciones participantes reunidas en el II Encuentro Cívico Iberoamericano, con la consigna de "Migraciones: un mundo sin muros con desarrollo sostenible para todos y todas" hacemos llegar esta declaración y las propuestas de acción a la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con la exigencia de que los Estados y gobiernos se responsabilicen y tomen medidas para prevenir y solucionar la situación de millones de inmigrantes que día a día son vulnerados en sus derechos, mientras buscan a través del abandono de su lugar o país de origen o de adopción la forma de escapar de la pobreza, la falta de empleo, la desigualdad, la exclusión, el racismo y la discriminación de género que provocan las políticas económicas neoliberales.

DESTACAMOS la importancia de la Declaración de Rivas en el II Foro Social Mundial de las Migraciones por su carácter de agenda de trabajo para la sociedad civil de Iberoamérica y el resto del mundo, con el principio de que los y las inmigrantes no son mercancías sino personas, y por lo tanto se debe garantizar todos los derechos que permitan su crecimiento personal y ser ciudadanos y ciudadanas en la sociedad a la que lleguen.

VEMOS que las políticas económicas, sociales y culturales, base de la actual globalización, impiden un desarrollo humano y sostenible desde los propios intereses y necesidades de todas las sociedades. La acción de ciertas empresas multinacionales, la deuda externa, la pérdida de soberanía alimentaria, el comercio injusto, la explotación de los recursos naturales y los conflictos armados son la causa de que las personas se vean forzadas a desplazarse y emigrar, tanto hacia países desarrollados fuera de América Latina, como entre sus mismos países, y por ello es necesario ampliar nuestra visión sobre la migración iberoamericana.

RECHAZAMOS la existencia de muros o vallas para separar a los pueblos, pues que provocan graves conflictos, la muerte de inmigrantes, al tiempo que fomentan el negocio de la migración ilegal, así como la trata y el tráfico de personas, y estimulan actitudes xenofóbicas y de separación entre los pueblos. Por ello demandamos a los Jefes de Estado y de Gobiernos de Iberoamérica que denuncien enérgicamente la construcción del muro en la frontera entre México y Estados Unidos.

CONSTATAMOS el volumen creciente de la migración femenina internacional. Es preciso incorporar la perspectiva de género al tratamiento de las

migraciones a fin de reconocer su papel fundamental en el fortalecimiento de los vínculos y redes sociales, así como su aporte económico en los países de origen y destino.

CONSIDERAMOS la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias como el más amplio y vinculante instrumento que reconoce derechos a todos los trabajadores inmigrantes y a sus familiares independientemente de su sexo, religión y/o raza y su situación migratoria y/o jurídica, lo cual otorga a los y las inmigrantes casi todos los mismos derechos que puede reclamar un ciudadano nacional. [...]

Que no se criminalice la migración, que se deroguen las leyes de extranjería que contradigan el Derecho Internacional de los derechos humanos y que se garantice el derecho a la libre circulación.

A seguir la agenda de actividades incluida en la "Declaración de Rivas del FSM de las Migraciones".

En noviembre de 2006 la II Cumbre Sudamericana de Naciones, celebrada en Cochabamba (Bolivia), declaró:

Migración: abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, desde el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, como la vinculación entre la migración y el desarrollo y la armonización de políticas. En este sentido, destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.

Cochabamba acogió entre 6 y el 9 diciembre de 2006 la Cumbre por la Integración de los Pueblos, en la que también se debatió ampliamente sobre el fenómeno de las migraciones. Las principales propuestas destacaron los contenidos de la Declaración de Rivas: implantación de una cédula de identidad única que identifique a los ciudadanos de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y permita la libre circulación por los países que la integran; avanzar hacia una legislación que otorgue idéntico trato a los inmigrantes que a los nacionales de cada país y permita así el acceso al derecho al trabajo, la educación, la salud...; supresión de los impuestos que gravan el envío de las remesas de los inmigrantes a sus países de origen; la denuncia del trabajo esclavo y del tráfico de personas, particularmente de los niños, los adolescentes y las mujeres. Además, en Cochabamba los movimientos sociales declararon:

A consecuencia de las políticas neoliberales y de ajuste aplicadas en la región, millones de personas se ven a diario obligadas a emigrar en la búsqueda de alternativas para su vida. Consideramos que la primera obligación de los

gobiernos es desarrollar las políticas necesarias para garantizar efectivamente la libertad de no emigrar. [...]

Denunciamos el tráfico y trata de personas, como así también el trabajo esclavo dentro de los países de la CSN, especialmente de niños, adolescentes y mujeres.

Exigimos que los países que no han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias lo hagan en breve y que aquellos que la ratificaron, la reglamenten y la pongan en práctica, como así también el Convenio 143 de la OIT y el Convenio 49 contra el Tráfico de Seres Humanos.

No se puede continuar con las políticas orientadas a criminalizar al inmigrante y caracterizarlo de "ilegal", eliminando la idea que la migración debe ser asociada como el tema de la seguridad. La CSN debe desarrollar políticas que garanticen una libre circulación y residencia a los emigrantes y acciones compartidas para luchar contra la pobreza y la marginalidad asegurando a los habitantes de cada país las condiciones para desarrollarse plenamente y con bienestar.

La Declaración Final de la Cumbre Social del MERCOSUR, celebrada a mediados de diciembre en Brasilia, también se inspira en la Declaración de Rivas:

Nosotros, representantes de los movimientos sociales y populares, ONG y gobiernos de los cinco países miembros del MERCOSUR, integrantes del programa Somos MERCOSUR, nos reunimos en Brasilia, los días 13 y 14 de diciembre del 2006, durante la I Cumbre Social del MERCOSUR, actividad convocada en conjunto con el Forum Consultivo Económico y Social, la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, y afirmamos:

Exhortamos a los gobiernos a agilizar y simplificar la reglamentación de la circulación de trabajadoras y trabajadores en el MERCOSUR; crear mecanismos de armonización entre los países que garanticen los derechos de seguridad social (salud, desempleo, pensiones); implementar el Plan Regional de Inspección del Trabajo;

Atribuimos prioridad a la formulación de un marco jurídico de defensa de los derechos de los inmigrantes en los países del MERCOSUR y Estados Asociados, reconociendo el derecho humano a migrar como el derecho a la libre circulación y fijación de residencia garantizado en la Convención, pacto y declaraciones internacionales, enfatizando la necesidad de garantizar la seguridad humana de todos los inmigrantes con independencia de su estatus

migratorio, denunciando y evitando las violaciones de derechos humanos en las fronteras y de la práctica inhumana de las deportaciones y expulsiones colectivas de los extranjeros.

Exhortamos a nuestros gobiernos a ratificar la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias y promover la respectiva normativa del MERCOSUR con vistas a la convergencia de los marcos jurídicos de estos derechos en nuestros países, respetando los derechos humanos de los inmigrantes independientemente de su estatus migratorio y multiplicando los esfuerzos para combatir el tráfico de personas y la explotación sexual.

Enfatizamos que las mujeres y los niños son más vulnerables y están más expuestos a las violaciones de esos derechos.

Con motivo del Día Internacional del Migrante, el Servicio Pastoral de los Migrantes de Brasil difundió una Carta en la que subyacen los acuerdos adoptados por los movimientos sociales en Rivas Vaciamadrid:

Denunciamos:

Que la inmigración es un proceso que tiene su origen en el marco de la globalización. Es resultado de una situación económica, política, cultural y social relacionada directamente con los efectos maléficos del modelo capitalista neoliberal, impuesto mundialmente y que impide el desarrollo humano; la acción de las empresas transnacionales, la deuda externa, la pérdida de la soberanía, la deficiencia alimentaria y la explotación indiscriminada de los recursos naturales en nuestros países; la extensión y la fortificación de las fronteras, con muros, patrullas, las mafias y el tráfico de personas para la explotación sexual y para el trabajo esclavo, el tratamiento del inmigrante como moneda de cambio o como simple fuerza de trabajo.

Afirmamos:

Que nosotros, inmigrantes, somos personas, seres humanos, tenemos sentimientos, no debemos ser tratados como mercancías. Necesitamos, como medida humana y de justicia, tener garantizados los derechos que nos permitan la ciudadanía. Amamos la sociedad en la que vivimos y como tal debemos por ella ser reconocidos.

Exigimos:

Que las políticas migratorias tomen en cuenta los derechos humanos; una ciudadanía universal que garantice a los inmigrantes todos sus derechos, independientemente de la situación administrativa, y que no se criminalice al inmigrante sin la documentación regular; la ratificación de la Convención

sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias; la ampliación de la protección internacional para las personas víctimas de toda forma de persecución; ejercer nuestra ciudadanía a través del derecho a votar y a ser elegido.

Queremos contribuir a la construcción de una sociedad basada no en la competitividad, sino en la solidaridad, no en la concentración, sino en la repartición, no en el cierre de fronteras, sino en la ciudadanía universal. En fin, un mundo basado no en el consumo desenfrenado, sino como una sociedad sostenible con espacio y vida digna para todos.

En el Día Internacional del Migrante representantes de movimientos sociales y de asociaciones que trabajan con inmigrantes de España, Francia, Italia, Marruecos, Senegal, Guinea, República Dominicana, Chile, Uruguay, Brasil, Estados Unidos, Colombia y México se reunieron entre el 16 y el 18 de diciembre de 2006 en Tenerife para evaluar el desarrollo del II Foro Social Mundial de las Migraciones y definir sus próximos pasos.

Los participantes acordaron definir al FSMM como un proceso, y no como una sucesión de encuentros puntuales, que procura articular redes sociales y organizaciones para apoyar a escala global los trabajos y las luchas en defensa de los derechos humanos de los migrantes y en contra de la globalización neoliberal, a la luz de los principios rectores del Foro Social Mundial. En el FSMM participan organizaciones y comunidades de inmigrantes, personas y movimientos sociales, centros de investigación, universidades, iglesias...

En el encuentro de Tenerife también se debatió sobre la necesidad de dotar de más organicidad al FSMM. De hecho, de cara a la celebración del III FSMM en junio de 2008, de nuevo en Rivas Vaciamadrid, se constituirá un Comité Nacional Preparatorio en España y una secretaría, coordinada por CEAR, que asumirá la labor de coordinador las actividades del Comité Internacional del FSMM (formado por quince redes de los cinco continentes), que definirá las políticas y las estrategias de actuación del Foro.

Antes del III FSMM el Comité Internacional se reunirá en Morelia (México) en mayo de 2007, en una ciudad de Asia a finales de este año, en Bolivia, en el marco del Foro Social de las Américas de enero de 2008 y en una ciudad africana en marzo de 2008. Asimismo, está previsto también que se reúna en Porto Alegre (Brasil) en enero de 2009, en el marco del Foro Social Mundial, que entonces regresará a la ciudad donde nació.

Por último, en Tenerife se acordó escribir al Consejo Internacional del Foro Social Mundial para solicitar la inclusión del FSMM en el mismo.

3. DE REFUGIADO A VOLUNTARIO: LA PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LOS REFUGIADOS A TRAVÉS DEL VOLUNTARIADO

POR ESTRELLA PÉREZ
Coordinadora de CEAR-Madrid

El voluntariado es un nuevo paradigma de solidaridad social que ha emergido con notable fuerza en los últimos años en España, hasta el punto de que se constata la existencia de más de dos millones de voluntarios¹³; asimismo, su concepción se ha redefinido en el imaginario de las sociedades occidentales; un proceso reforzado por el surgimiento de organizaciones sociales que han reformulado una parte significativa de la participación social en términos de voluntariado. En este sentido, es significativo el elevado grado de participación de las personas refugiadas, si tenemos en cuenta las dificultades a las que se enfrentan. Por ello en este artículo vamos a analizar las razones de este fenómeno.

DIFERENTES VISIONES DE LA ACTIVIDAD VOLUNTARIA

La crisis del Estado de Bienestar ha originado una ampliación de los actores sociales que participan activamente en el mantenimiento de los sistemas de protección y defensa de los derechos fundamentales. El incremento de la exclusión social, que deja fuera del sistema de protección de las distintas Administraciones públicas a grupos humanos cada vez más numerosos, entre los que pueden encontrarse en muchos aspectos las personas refugiadas, supone una llamada a la participación social desde la acción del voluntariado. En esta línea, el Estado es parte del problema más que de la solución, dispensando beneficios a aquellas personas que son las víctimas del propio sistema¹⁴.

La elevada participación de los ciudadanos que viven en España en el movimiento asociativo sugiere que podemos estar pasando de una sociedad en la que han primado el individualismo y la competitividad a otra más solidaria, en la que los ciudadanos consideran que pueden satisfacer mejor algunas de sus necesidades estando asociados a organizaciones voluntarias, es decir, ejerciendo la participación social¹⁵.

Este fortalecimiento de los valores de la solidaridad puede interpretarse a partir del análisis de unos factores estructurales (el aumento del tiempo libre de la población, la percepción del aumento de las necesidades sociales fruto de la crisis del Estado de Bienestar, el descrédito social de los partidos políticos y los sindicatos y el incremento de la confianza en las asociaciones no lucrativas) y otros coyunturales,

principalmente la gran respuesta social frente a las guerras o grandes catástrofes¹⁶. Además, en el caso de las personas refugiadas e inmigrantes a estos factores se une la imposibilidad de participar de manera activa e integral en la sociedad que los acoge, por lo que a través del voluntariado encuentran una posibilidad de satisfacer sus necesidades de participación social.

El imaginario actual del fenómeno del voluntariado responde a un sistema con tres visiones principalmente¹⁷: el retorno de la tradicional beneficencia en su versión neoliberal, el voluntariado compensatorio y corporativo que recoge la tradición social del Estado de Bienestar y el ligado a las distintas propuestas de transformación de la sociedad. A nuestro juicio, esta última opción concibe el voluntariado como una herramienta de participación social desde una visión global, con carácter participativo y con capacidad para transformar la realidad y en ella se inscribe la participación sociopolítica de los refugiados y los inmigrantes.

Los diferentes estudios que han analizado el voluntariado valoran estas formas de acción social desde diferentes perspectivas y subrayan su carácter positivo, unos, y negativo, otros. Así, algunos autores como Ariel Jerez¹⁸ y Luis Enrique Alonso adoptan un punto de vista crítico, puesto que consideran que el voluntariado realiza servicios públicos en un régimen indebido o improcedente y porta una ideología que favorece el neoliberalismo. Sin embargo, habría que ponderar las críticas hacia la función neoliberal del voluntariado desde esa diversidad y desde un paradigma de cambio social.

En la misma línea, Ana María Rivas considera que las organizaciones que se nutren del voluntariado pueden estar legitimando el sistema neoliberal, consiguiendo una desmovilización política de las sociedades desarrolladas y desactivando políticamente a las sociedades a las que "dicen" ayudar¹⁹.

Sin embargo, desde nuestra propia experiencia, defendemos que existen organizaciones sociales como CEAR que, no sólo no cumplen con esa función de desmovilización política, al contrario, facilitan espacios de participación para el cambio a través de diferentes acciones de incidencia política que influyen en la participación activa de muchas personas que por su condición jurídica como refugiados o inmigrantes tienen muy limitados sus derechos de ciudadanía.

MARCO TEÓRICO

Las nuevas formas de participación social son fruto de nuestro convulso tiempo histórico, de los cambios políticos, sociales y culturales. El voluntariado ha reemplazado en los últimos años a las formas de participación tradicionales de las sociedades industriales (partidos políticos, sindicatos) y, debido al reconocimiento

internacional, se ha convertido en el primer fenómeno civil globalizado junto con el movimiento altermundista o también denominado antiglobalización.

Uno de los motivos estructurales que explican su auge es el crecimiento de las demandas sociales más allá de lo que los Estados ofrecen con sus políticas neoliberales y a las que se responde desde un soporte comunitario o cívico. A ello se une el reconocimiento social del voluntariado, al que se le atribuyen cualidades como la honestidad, la autenticidad o la eficacia, frente a ciertos discursos políticos que han provocado el desencanto en muchos ciudadanos.

También conviene tener presente que el voluntariado es una práctica comunitaria y apartidista, por lo que distintas ideologías lo reivindican y asumen facilitando su difusión y reconocimiento. Asimismo, se ha alcanzado un consenso en la reformulación pública de una antigua práctica, la ayuda social espontánea, que ha sido recuperada, normalizada y profesionalizada bajo la denominación de voluntariado y que, en función de su contexto, se ha convertido en una nueva forma de participar a escala social e incluso política.

Desde la experiencia de CEAR hemos detectado que ha ido surgiendo un acercamiento al voluntariado como una nueva forma de participación por parte de muchas personas refugiadas e inmigrantes que, en muchos de los casos, traen consigo una extensa trayectoria social y política, relacionada además con los motivos de su exilio o emigración.

Muchos de ellos viven aquí una situación inicial de aislamiento e incluso de dependencia de lo que otras personas e instituciones decidan sobre ellos (reconocimiento de la condición de refugiado, concesión de la autorización de permanencia...), por lo que experimentan una sensación de inseguridad y de anulación personal muy grave.

Javier, refugiado originario de Colombia, explica hasta qué punto su opción por ser voluntario en CEAR le fue útil para reencontrar un espacio de participación tras su llegada a España:

Lo que me hizo tomar la decisión de participar como voluntario en CEAR fue descubrir el compromiso de los profesionales y sentirme identificado con lo que se hacía por un colectivo de personas que sufrían mi misma situación. [...] Esta participación como voluntario me brindó otros elementos muy importantes: la recuperación de mi autoestima, hacerme sentir bien conmigo mismo y sentir que todavía tenía valía, porque los comienzos en España fueron muy traumáticos. [...] Sentía la necesidad de participar en algo, ya que es una necesidad del ser humano. [...]

En la medida que se te permite participar, se te tiene en cuenta y se te escucha, si no, se te invisibiliza. [...] Además, el voluntariado en CEAR me

ofrecía una posibilidad de desarrollo personal y profesional que me permitía retomar las experiencias personales que desarrollaba en mi país y reciclarme profesionalmente, saliendo del ámbito del trabajo no cualificado.

Una gran parte de los más de 800 voluntarios que tiene CEAR son refugiados e inmigrantes. De hecho, durante 2004 y 2005 el 46 por ciento de los voluntarios que se incorporaron a los servicios de atención directa de nuestra organización fueron de origen extranjero (refugiados, apátridas e inmigrantes). De este porcentaje, sólo el 13 por ciento procedían de países comunitarios (Italia, Francia y Bélgica), frente al 76 por ciento naturales de países latinoamericanos (Colombia, México, Chile, Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú) o de otras naciones como Rusia, Argelia, Palestina y China. En este mismo periodo, en algunas de las áreas de trabajo, especialmente en Interpretación y Traducciones, el 50 por ciento de los voluntarios de CEAR era de origen extranjero.

Asimismo, en CEAR también hemos percibido que muchos de los voluntarios españoles consideran la procedencia de sus padres un factor relevante en su motivación para la acción voluntaria, ya que provienen de familias de emigrantes que han contraído matrimonio con personas de países como Irak, Palestina, Guinea, Chile, Uruguay y Francia, entre otros.

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado es una organización de carácter social que se configura a partir de los objetivos recogidos en sus estatutos y su base social está constituida fundamentalmente por personas voluntarias, cuya actividad la concibe como una forma de participación que se genera en torno a unos valores que persiguen el logro de una sociedad más justa y plena de derechos. CEAR tiene una gran base de voluntarios con una alta estabilidad y fidelidad y de hecho es significativo el número de personas refugiadas que, tras haber sido usuarias de nuestros servicios, han pasado a formar parte activa de la organización en calidad de voluntarios.

La participación contiene en su interior dos facetas: la del *ser*, por la que se forma parte de una identidad colectiva con la conciencia de pertenencias múltiples, lo que nos liga a una comunidad y a una cultura de la que formamos parte; y la de la *acción*, por la que se construye la singularidad personal en interacción con otros, y alude a responsabilidades libremente asumidas, por las que elegimos nuestras pertenencias y conformamos nuestra singularidad personal. La simbiosis de ambas dimensiones conforma la identidad personal y colectiva. Javier, el voluntario refugiado, comenta lo siguiente:

Participar como voluntario en CEAR me permitió proyectarme a esta nueva sociedad [...] y encontré un espacio social y de relación.

Estos dos aspectos de la participación reflejan la polaridad entre la participación instrumental en el ámbito de una colectividad de la que se forma parte y la participación expresiva de esta pertenencia, que constituye un fin en sí mismo. Esta distinción es un tema tópico y básico en la teoría social y política sobre la participación, de hecho el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce la participación como un medio y un fin. La participación como fin significa que no sólo es un medio para conseguir otros objetivos, sino un valor en sí mismo, una virtud cívica que expresa la identidad.

La participación puede adoptar diferentes formas (social, política y económica)²⁰, aunque todas ellas se han hecho cada vez más complejas. La económica se refiere a aquella que incluye la producción, distribución y consumo de bienes y servicios; la política se orienta a influir y controlar las decisiones del Gobierno mediante la elección de los representantes y la presión sobre los líderes políticos; y la social se refiere a formas de acción conjunta que se realizan a través de sujetos colectivos (asociaciones, movimientos, partidos, organizaciones sociales) hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que "las organizaciones son los efectivos ciudadanos de las democracias actuales"²¹.

Si tenemos en cuenta estas tres facetas de la participación, comprobamos que los refugiados y los inmigrantes quedan excluidos de la faceta política. Javier, en su experiencia subraya:

Después de seis años aquí, todavía me encuentro en un proceso de reconstrucción interna. Tras más de veinte años de lucha política y social por las libertades, que me llevaron a tener que salir de mi país, te das cuenta de los escasos espacios de participación política y social que se te permiten en el país de acogida. Uno trae la expectativa de que esos derechos se van a contemplar y de pronto te encuentras los espacios cerrados, que no hay mecanismos políticos y sociales para participar, y es un choque que llega a ser traumático y que te anula totalmente. Uno piensa que en un país como España, con una democracia consolidada, los espacios de participación van a ser reales, pero uno se encuentra que no y poco a poco se enfrenta a una profunda decepción que finalmente acaba anulando esa esperanza de lucha y de hacer cosas.

De manera paralela a las vivencias de las personas refugiadas, debemos ser conscientes de la aparición de nuevas formas de relación entre los gobiernos y los ciudadanos. Así, es destacable que el número de voluntarios supera ya el de afiliados a los partidos políticos, lo que revela que el voluntariado puede constituir una forma alternativa de participación sociopolítica para muchos ciudadanos, cualquiera que sea su origen.

La ciudadanía activa se ha desbordado en la mayoría de los países democráticos y ha desbordado los canales tradicionales en los que se sustentaba (sindicatos y partidos). En la actualidad se está generando un extenso movimiento de acciones colectivas y organizaciones, formadas fundamentalmente por voluntarios, en favor de los intereses públicos y de las políticas de la vida cotidiana. En esta línea, tenemos constancia de que varios de estos movimientos están siendo apoyados e impulsados por personas extranjeras, muchas de ellas refugiadas que en sus países de origen han tenido una notable y notoria participación sociopolítica y que tratan de reconstruir su proyecto de vida a través de actividades sociales y políticas en muchos de los casos.

Los estudios y clasificaciones sobre necesidades humanas incluyen cada vez más la necesidad de la participación, incluso así se contempla en la conceptualización del Desarrollo Humano del PNUD. En la misma línea, el profesor Carlos Giménez considera que participar es incidir, influir y responsabilizarse, un proceso que enlaza a los sujetos y los grupos; y ser participante implica ser coagente, copartícipe y corresponsable²². Este autor estima la participación como un derecho, fundamentado dentro de los derechos civiles y políticos, por lo que bajo esta descripción vemos cómo se vulneran los derechos de las personas inmigrantes o refugiadas, a las que no se les reconoce esta posibilidad.

Javier de nuevo nos ilustra con su experiencia en este sentido:

Como mis espacios de participación política no están reconocidos, me he visto en la obligación de recurrir a espacios de participación social para satisfacer de una forma alternativa esta necesidad, así como la de sentirme parte de la sociedad en la que estoy inmerso; tiene que ver también con un sentido de pertenencia. Soy parte de la sociedad en la que estoy en la medida que se me reconoce lo que puedo hacer y esto lo encuentro en CEAR, donde se me permite ser parte, ser partícipe.

VOLUNTARIADO Y ORGANIZACIONES SOCIALES

El voluntariado se canaliza a través de organizaciones sociales, que forman parte del llamado "tercer sector", identificado con la sociedad civil, y está ubicado en el espacio de la participación ciudadana. El asociacionismo es un elemento central en el éxito de la democracia, ya que son las asociaciones el único medio para la acción en la persecución y logro de intereses colectivos²³. Son las organizaciones sociales las que actúan como recursos de la participación política, agencias de socialización en las que se interiorizan los ideales políticos y civiles que sostienen el compromiso cívico y la acción política²⁴.

La participación, como forma de acción colectiva, incluye los siguientes contenidos: el voluntariado, el asociacionismo, los movimientos sociales y las organizaciones sociales o entidades sin fin de lucro. Estas últimas se sustentan sobre tres principios básicos de la participación social: el pluralismo, la autodependencia y la autonomía y la intersección real de la democracia política con la participación social.

Estas organizaciones pueden configurarse desde dos puntos de vista opuestos: como expresión de la sociedad civil o como estrategia de control social. En el primer caso (al que corresponde el espíritu de CEAR), son indicadores del cambio social y expresan principalmente la iniciativa de los individuos y de los grupos como producto de la evolución de la estructura social. En el segundo caso, son una prolongación de los poderes institucionales, que regulan y favorecen su acción con el fin de facilitar la adaptación e integración de los individuos en la sociedad²⁵.

Ante ambas configuraciones podemos establecer que las personas refugiadas que participan voluntariamente en organizaciones sociales responden a varios de los indicadores citados: iniciativas individuales fruto de la evolución de la estructura social, adaptación e integración social... En este sentido, el reciente informe del proyecto INVOLVE, que ha investigado sobre el papel del voluntariado para la integración, inclusión y participación de las personas migrantes, destaca el voluntariado como una herramienta para la integración y un indicador de ello²⁶. Asimismo, este documento destaca que la actividad voluntaria de las personas extranjeras supone para la sociedad de acogida una mejor vía de afrontar la diversidad y la adaptación al cambio que conlleva su incorporación a la nueva realidad.

Las organizaciones sociales tienen una gran responsabilidad social como canales de participación activa para toda la ciudadanía, y desde CEAR así lo interpretamos, teniendo en cuenta la oportunidad de participación que puede brindarse a aquellas personas refugiadas o inmigrantes a las que se les niega una parte de sus derechos fundamentales.

SENTIDO Y MOTIVACIONES DEL VOLUNTARIADO PARA LOS REFUGIADOS

El voluntariado es un ejercicio de solidaridad que conlleva ser responsable ante los más vulnerables y construir un mundo más justo. Como expresión de la participación social, se configura en torno a tres dinámicas: los procesos sociales, las demandas personales de los más vulnerables y los contextos ideológicos que le confieren sus oportunidades específicas y acreditación social.

El voluntariado es una realidad socialmente interpretada que despierta unas determinadas expectativas y responde a un imaginario social colectivo. Es una

realidad multiforme, difusa, con límites inciertos y variados, en la que se entrecruzan matrices de diferente carácter (culturales, políticas, religiosas...) y que se caracteriza por la pluralidad, la diferenciación y la heterogeneidad. Las diferentes formas de voluntariado producen signos de fecundidad y nuevas formas de realidad en el interior de una sociedad compleja, que afecta a los modos de nombrarlo, a las tareas que se le atribuye, a la índole de las motivaciones personales y las formas jurídicas en las que se organizan.

La acción voluntaria recupera el término "voluntario" para subrayar el carácter libre de las relaciones que produce, así como el gratuito del trabajo que desempeña. El voluntario participa como protagonista en la vida de su comunidad y amplía los espacios participativos y esto en relación a las personas inmigrantes y refugiadas es un elemento fundamental para su incorporación a la nueva sociedad de acogida. Asimismo, la fisonomía del voluntariado es inseparable de la profundización de la democracia y de la realización de la sociedad activa.

Puede haber muchas y variadas motivaciones relacionadas con este tipo de acción colectiva, pero debemos profundizar en las razones que la sostienen para saber si el voluntariado, como elemento estructural relacionado con un nuevo modo cívico, es una moda o una nueva forma de participación sociopolítica de una sociedad que durante algunos años languideció, adormecida por los valores individualistas.

Javier nos aporta en su testimonio una reflexión muy interesante a este respecto:

Mi experiencia vital en España me ha demostrado que aquí, en Occidente, el propio sistema te adormece y la gente es poco participativa, adormecida en el bienestar que le rodea. En mi país, el sistema te anula, e incluso te elimina, pero luchas por ello, siempre guardas la esperanza del cambio [...].

Sin embargo, a través del voluntariado que encontré en CEAR descubrí un espacio de participación social y uno termina implicado, así como reconocido como persona.

Aunque las motivaciones que movilizan a los voluntarios son diversas, podemos identificar tres grandes grupos. Las instrumentales convierten la acción voluntaria en un medio para lograr un objetivo superior: ampliación de la experiencia profesional, buscar un puesto de trabajo, lograr prestigio social... Algunos autores consideran que toda acción humana está orientada por el interés personal, el beneficio o la ganancia, de modo que la donación o el altruismo son sucedáneos del interés. Bourdieu, por ejemplo, señala que toda acción se plantea alcanzar algún tipo de beneficio, ya sea económico o simbólico²⁷.

En segundo lugar, están las motivaciones expresivas, relacionadas con las necesidades relacionales del ser humano; así, el voluntariado permitiría cubrir las necesidades de comunicación, compañía, autoestima y reciprocidad. Este tipo de motivaciones también muestra que el voluntariado se enraiza sobre estructuras antropológicas profundamente humanas como es la construcción de la identidad personal y colectiva.

Por último, están las motivaciones que giran en torno al altruismo y sus distintas expresiones y que dotan de sentido al acto mismo. Estas voluntades solidarias se identifican con el "dinamismo del don" que trabajó Marcel Mauss²⁸, quien consideró que en todas las culturas existen acciones sociales que no pertenecen ni al mundo de las obligaciones ni al de los intereses, sino que más bien nacen en el intersticio entre obligación y libertad, intereses individuales y colectivos; son acciones que tienden a alejarse del intercambio mercantil y de la lógica administrada. Sin embargo, la donación en la acción voluntaria es indirecta, ya que pasa por un intermediario, las organizaciones sociales. Esto contradice los fundamentos del don, considerado, por definición, como un acto relacional que no contempla interposiciones y que vincula a individuos directamente.

Desde nuestra experiencia podemos constatar que las motivaciones que mueven a los voluntarios persiguen diferentes intereses particulares, pero esto no debe valorarse de manera negativa; hay que ser conscientes de que la acción voluntaria, responde a intereses de diferente índole, que pueden ser muy lícitos. Javier, de nuevo nos aporta, a través de su experiencia, un ejemplo en esta línea:

A través de este espacio de participación social que he encontrado en CEAR siento la posibilidad de llegar a otros espacios de carácter político inaccesibles para mí, porque no me es posible participar en ellos. En el fondo el voluntariado es un canal que me sirve para llegar indirectamente a ellos.

La mayoría de los refugiados que hoy son voluntarios de CEAR han sido usuarios de sus programas de atención social, laboral o jurídica en un proceso inicial de incorporación a la nueva sociedad de acogida. Una vez logrado el estatuto de protección internacional y hallado una estabilidad administrativa, económica y psicológica, el antiguo usuario, que confía en la organización que le apoyó y acompañó en su proceso, encuentra una vía de canalización de ese componente ideológico que le configura como persona y además siente que está devolviendo aquello que él recibió cuando más lo necesitaba. Así lo señala Javier:

Cuando me incorporé como voluntario aquí, me comencé a sentir de nuevo importante, que valía y que puedo aportar a otras personas que están pasando por lo mismo que pasé yo.

Asimismo, podemos encontrar otras motivaciones fundamentales para la persona refugiada que contribuyen al proceso de reconstrucción de su proyecto de vida: el conocimiento de la cultura, el desarrollo de las habilidades para aquellos que se han visto obligados a interrumpir sus estudios al tener que huir de su país, la creación de lazos sociales ante el aislamiento o el aprendizaje del idioma... De este modo, el voluntariado supone un elemento de cohesión crucial que contribuye a neutralizar el miedo a lo desconocido y permite establecer relaciones que generan una mayor capacidad de adaptación ante el cambio social, tanto a los propios refugiados o inmigrantes como a los autóctonos.

En esta línea, los voluntarios inmigrantes y refugiados realizan un cambio positivo en la sociedad mediante su compromiso, algo que fortalece la imagen de este colectivo ante la sociedad de acogida y contribuye a la confianza mutua.

A modo de conclusión, destacamos que el voluntariado está ofreciendo en la actualidad un espacio de participación alternativo a miles de ciudadanos cuya exclusión se legitima institucionalmente a través del ordenamiento jurídico.

NOTAS

1. Probablemente, las consecuencias más importantes de esta toma de conciencia, por su carga simbólica, fueron la detención de Augusto Pinochet en Londres el 16 de octubre de 1998 por orden de la Audiencia Nacional española y la posterior declaración de nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto final por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Argentina.
2. Esta ley se complementa con una actividad frenética para suscribir convenios bilaterales con aquellos países firmantes del Estatuto de la Corte Penal Internacional que garanticen la no aplicación de las previsiones del Convenio de Roma a ciudadanos estadounidenses que estuvieran en territorio bajo soberanía de estos terceros países. La firma de estos convenios bilaterales intenta convertirse en *conditio sine qua non* para suscribir acuerdos bilaterales de cooperación en materia económica, política o militar.
3. Estos artículos establecen el uso de la fuerza entre Estados o en las relaciones internacionales sólo en el caso de agresión (legítima defensa) o de imposición de medidas coercitivas o sancionadoras adoptadas por las Naciones Unidas o sus órganos y siempre previa aprobación por parte del Consejo de Seguridad.
4. Hasta la fecha, todos los tribunales nacionales de terceros estados distintos de los Estados Unidos que se han visto compelidos a procesar a personas detenidas previamente en Guantánamo han declarado la irregularidad de tal centro de detención y la nulidad de las pruebas o confesiones obtenidas en dicho lugar. En este sentido, recordemos las sentencias del Tribunal Supremo sobre dos casos referidos a ciudadanos extraditados desde Guantánamo a España para su enjuiciamiento por la posible comisión de delitos de terrorismo. Nuestro alto tribunal ha manifestado que "las pruebas inculpativas así obtenidas no pueden ser lícitamente utilizadas en procedimiento legal alguno".
5. Fernando Mariño, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid y miembro del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, ha escrito en un reciente artículo periodístico que es "ilícito" colaborar de cualquier forma con aquellas autoridades que mantienen la prisión de Guantánamo, incluso en el muy reservado terreno de la "inteligencia".
6. Las técnicas recomendadas en el memorando, aplicadas previamente en Guantánamo por el ejército estadounidense y la CIA, han sido denunciadas incluso por el FBI y consisten en imponer a los detenidos las siguientes prácticas a fin de extraerles información útil para el combate contra el terrorismo: obligarles a permanecer de pie durante mucho tiempo; perturbar de manera sistemática sus tiempos de sueño y de comida; mantener de manera incesante un elevado volumen de música en las celdas de detención o interrogatorio; no registrar su identidad para que sus familiares y abogados desconozcan su paradero; mantener detenidos a menores en estas mismas condiciones; y garantizar la impunidad de los mandos involucrados en estas prácticas.

7. En mayo de 2006, el Comité contra la Tortura de la ONU pidió el cierre de Guantánamo y del resto de cárceles secretas que existen en el mundo creadas en el marco de la "guerra contra el terrorismo". De igual forma, exige el cambio radical de las técnicas de interrogatorio para que se respete el derecho de los detenidos a no ser torturados y obliga al registro y publicidad de todas las personas secuestradas en poder de Estados Unidos "como medida para prevenir los actos de tortura". En el mismo sentido, se ha pronunciado el Relator de la ONU sobre la Tortura, Manfred Novak, en su último informe anual sobre el estado de la tortura en el mundo.
8. Esta iniciativa está ocasionando una nueva escalada internacional en la producción de un nuevo tipo de armas de destrucción masiva, desconocidas hasta ahora, armas cuyas características más novedosas son la posibilidad de bombardear un objetivo en nuestro planeta desde el espacio exterior a nuestra atmósfera. China, sin demorar lo más mínimo su entrada en esta carrera y en teoría con una intención disuasoria, ha seguido la estela de Estados Unidos y ha probado con éxito un primer misil de estas características. Por su parte, Rusia ha anunciado que no permanecerá impasible si se llegara a desplegar a lo largo del planeta esta red de armas espaciales. Todo esto puede no ser más que el inicio de un nuevo foco de conflicto internacional basado en esta innovadora tecnología armamentística, conflicto que, si no es regulado y ordenado por el Derecho Internacional de forma eficaz, podría convertirse en un importante riesgo para la supervivencia de toda la humanidad.
9. En este contexto, la OTAN ha adaptado sus objetivos a la "guerra global contra el terrorismo". Su última cumbre, celebrada en Riga (Letonia) en noviembre de 2006, acordó actualizar sus políticas estratégicas a la vista de este nuevo combate contra un enemigo difuso y así se aprobaron las denominadas "directrices políticas globales" para los próximos diez o quince años. Su contenido esencial no es otro que el combate contra el terrorismo y contra las armas de destrucción masiva que supuestamente se encuentran en manos de las organizaciones internacionales terroristas.
10. En este marco, el Consejo de la Abogacía Europeo (CCBE), reunido en París en 2006, mostró sus serias dudas sobre la legalidad internacional de varias iniciativas y normas (tanto nacionales como comunitarias) aprobadas en Europa tras el 11-S por afectar al derecho a la protección de datos de carácter personal, al derecho a la intimidad y al derecho al secreto profesional, en especial de periodistas y abogados. Declaró que "el respeto a los derechos humanos no interfiere en los mecanismos de seguridad de los Estados" y denunció la tendencia ya mencionada a "legislar en caliente", permitiendo así la proliferación de una legislación de tipo "casuístico" tras cada atentado, respecto a la cual, y a la vista de las experiencias previas, se tienen serias dudas de su eficacia. Que la aprobación de leyes más restrictivas de derechos no supone un incremento de la eficacia en la lucha antiterrorista se deduce claramente del balance de la *Patriot Act* o del hecho de que, tanto los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004 como el de Londres del 7 de julio de 2005, no pudieron evitarse a pesar de que ambos países cuentan con una extensa legislación antiterrorista, en el caso de la británica, claramente adaptada ("en caliente") a esta nueva guerra global contra el terrorismo de origen integrista. Igualmente, el CCBE proclamó que la coexistencia de los derechos civiles en toda su extensión con las medidas de mantenimiento de la seguridad es siempre una garantía de consolidación democrática, mientras que la proliferación de la legislación antiterrorista aumenta la sensación de inseguridad en la ciudadanía de los Estados de Derecho.
11. Véase la versión íntegra de esta Declaración en: http://www.fsmm2006.org/descargas/declaracion_es.doc
12. La web del Foro Social Mundial de las Migraciones es: <http://www.fsmm2006.org/>
13. Alberich, Tomás: "Asociacionismo y/o voluntariado". *Cuadernos de la Red Cims*, nº 4. Madrid, 1996, p. 8.
14. Bourdieu, Pierre: *Cortafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Anagrama. Barcelona, 1999.
15. Navajo, Pablo: *La participación ciudadana. Iniciativa social y Estado de Bienestar*. Publicado en 2004 en: www.iniciativasocial.net/participacion.htm
16. De Felipe, Ana y Rodríguez de Rivas, Lilo: *Guía de la Solidaridad*. Temas de Hoy. Madrid, 1995.
17. Mota, Rosalía y Vidal, Fernando: *Solidaridad y morfología de los voluntariados madrileños*. Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid. Madrid, 2003, p. 22.
18. Jerez, Ariel: *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Tecnos. Madrid, 1997.
19. Rivas, Ana María: *Voluntariado, sociedad civil y militancia. Un análisis crítico del voluntariado y las organizaciones no gubernamentales*. Acción Cultural Cristiana. Salamanca, 2002, p. 41.
20. García Roca, Joaquín: *Políticas y programas de participación social*. Síntesis. Madrid, 2004.
21. Schmitter, P.C.: *How to Democratize the European Union — and why Bother?* Rowman & Littlefield. Lanham, 2000, p. 57.
22. Giménez, Carlos: "Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración". En: Rubio, M. José y Monteros, Silvana: *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. CCS. Madrid, 2002, p. 102.
23. Zurdo Alaguero, Antel: "La ambivalencia social del Nuevo Voluntariado: Estudio cualitativo del voluntariado social joven en Madrid". Madrid, 2003, p. 209.
24. Brady, H. E.; Verba, S. E. y Schlozman, K. L.: "Beyond SES: a Resource Model of political participation". *American Political Science Review*, nº 2. 1995, p. 285.

INFORME 2007 DE CEAR

25. Barthelemy, M.: *Associations: un nouvel age de la participation?* Presses de Science. París, 2000, p. 77.
26. INVOLVE: *Participación de nacionales de terceros países en el voluntariado como medio para mejorar la integración.* Centro Europeo de Voluntariado. Valencia, 2006.
27. Bourdieu, Pierre: *Razones prácticas sobre la teoría de la acción.* Anagrama. Barcelona, 1997, pp. 152-155.
28. Mauss, M.: *Ensayo sobre los dones: razón y forma del cambio en las sociedades primitivas.* Tecnos. Madrid, 1979, pp. 155-263.

CAPÍTULO 12

APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. LOS SOLICITANTES DE ASILO

CUADRO 1

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2006

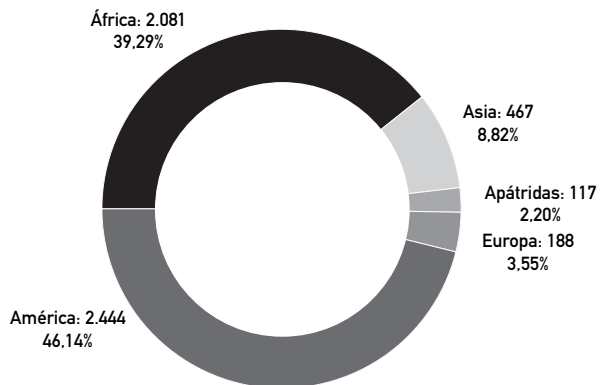
PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Colombia	2.239	Sierra Leona	48	Irán	20
Nigeria	632	India	43	Venezuela	20
Marruecos	281	Irak	42	Congo	19
Costa de Marfil	236	Guinea Ecuatorial	35	Georgia	19
Argelia	230	Gambia	34	Paraguay	18
Bangladesh	137	Liberia	31	Turquía	17
Apátridas	117	Eritrea	29	Ecuador	15
Rusia	110	Malí	25	Mauritania	15
R. D. Congo	102	Senegal	25	Siria	15
Sudán	94	Guinea Bissau	24	Bielorrusia	14
Camerún	83	Guinea	23	Bolivia	14
Cuba	59	Pakistán	23	Bosnia-Herzegovina	14
Armenia	54	Etiopía	20	Guatemala	14

INFORME 2007 DE CEAR

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nepal	14	Mongolia	6	Croacia	2
Angola	13	Ucrania	6	República Dominicana	2
Serbia y Montenegro	13	Argentina	5	Gabón	2
Líbano	12	Chad	5	Kenia	2
Perú	11	Egipto	5	Malawi	2
Brasil	10	Haití	5	Níger	2
Ghana	10	Honduras	5	Túnez	2
Somalia	10	Moldavia	5	Alemania	1
Uganda	10	Nicaragua	5	Estados Unidos	1
Azerbaiyán	9	Rumania	5	Francia	1
Togo	9	Tayikistán	5	Indonesia	1
El Salvador	8	Burkina Fasso	4	Irlanda	1
Kazajstán	8	Filipinas	4	Italia	1
Sri Lanka	8	Tanzania	4	Jordania	1
Afganistán	7	Yugoslavia	4	Kirguizia	1
Burundi	7	Chile	3	Libia	1
Israel	7	Macedonia	3	Palestina	1
México	7	Uzbekistán	3	Panamá	1
Albania	6	Vietnam	3	Singapur	1
Benín	6	Bulgaria	2	Zimbawe	1
China	6	Costa Rica	2	TOTAL	5.297

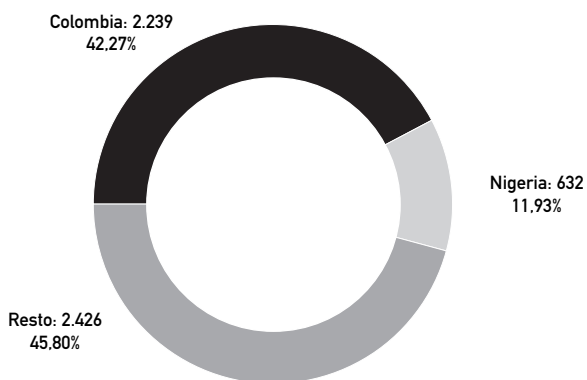
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.
 LA MAYOR PARTE DE LOS 281 SOLICITANTES DE ASILO ASIGNADOS A MARRUECOS FUERON SAHARAUIS QUE HUYERON DE LA REPRESIÓN DEL RÉGIMEN DE RABAT
 EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS DEL SÁHARA OCCIDENTAL. DE MANERA DISTINTA A LO QUE SOLÍA HACER EN AÑOS ANTERIORES.
 LA OAR LOS INCLUYE COMO MARROQUIES.

GRÁFICO 1
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2006



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.

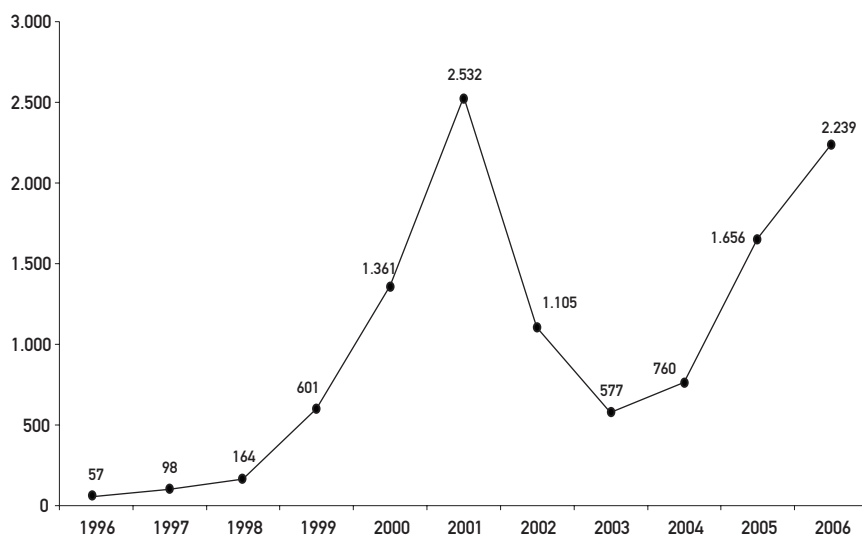
GRÁFICO 2
NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA EN 2006



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.

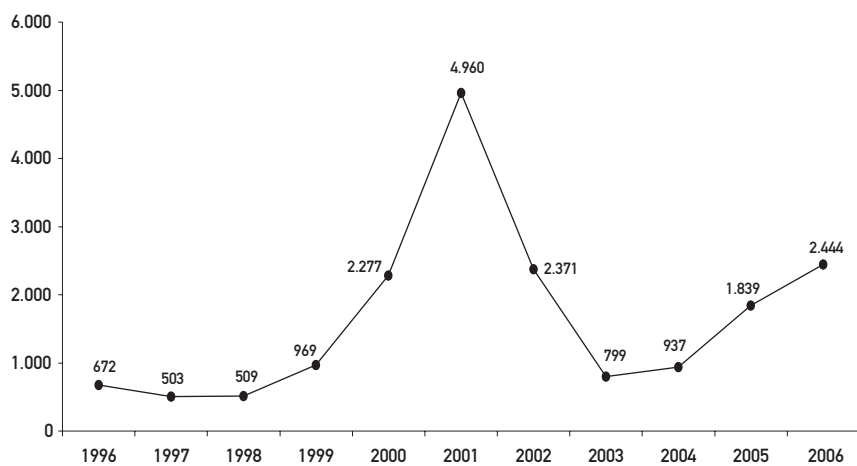
INFORME 2006 DE CEAR

GRÁFICO 3
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN ESPAÑA (1996-2006)



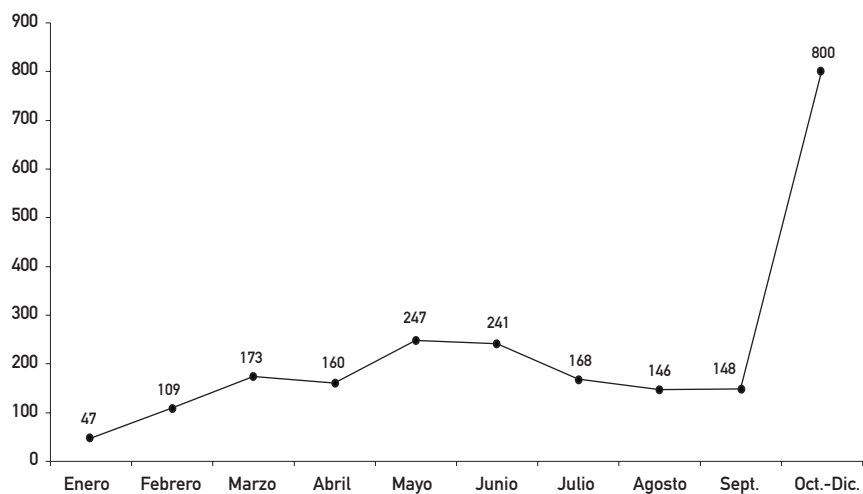
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 4
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE AMÉRICA (1996-2006)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 5
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN ESPAÑA EN 2006



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

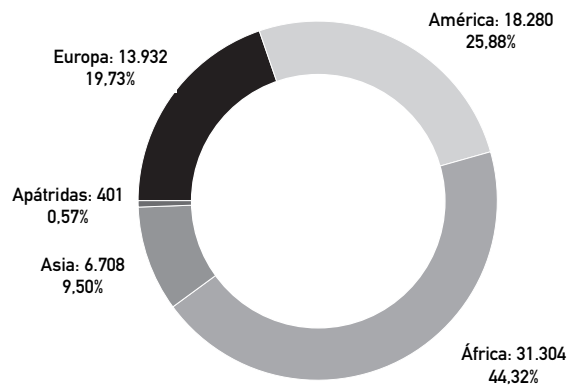
CUADRO 2
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN
LA NACIONALIDAD ALEGADA (1995-2005)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
África	1.541	1.850	3.360	3.239	2.782	2.794	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	31.304
América	672	503	509	969	2.277	4.960	2.371	799	937	1.839	2.444	18.280
Asia	1.078	448	479	495	1.245	686	457	494	467	392	467	6.708
Europa	1.437	2.174	2.394	3.674	1.610	1.029	500	377	259	290	188	13.932
Apátridas	2		22	29	12	21	74	47	22	55	117	401
TOTAL	4.730	4.975	6.764	8.406	7.926	9.490	6.309	5.918	5.553	5.257	5.297	70.625

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INTEGRADOS EN LOS DE ASIA.

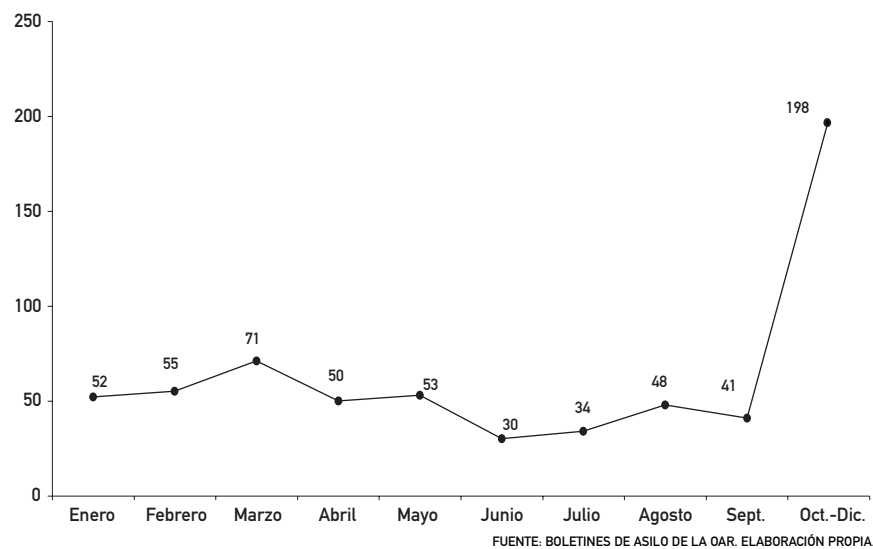
INFORME 2006 DE CEAR

GRÁFICO 6
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN
LA NACIONALIDAD ALEGADA (1996-2006)



FUENTE: OAR. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INTEGRADOS EN LOS DE ASIA.

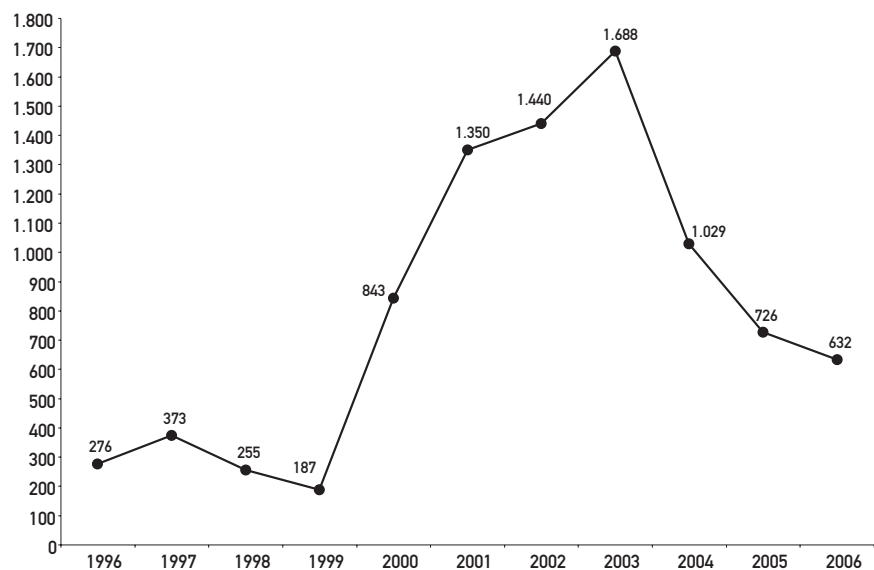
GRÁFICO 7
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN ESPAÑA EN 2006



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

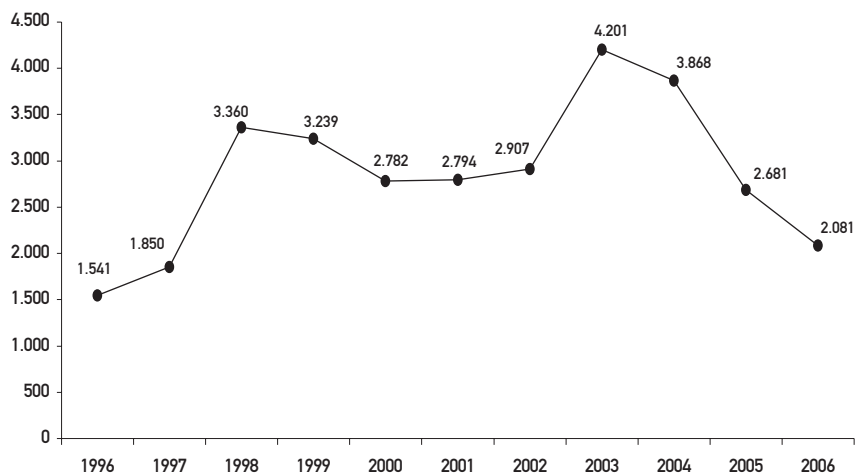
LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

GRÁFICO 8
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN ESPAÑA (1996-2006)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

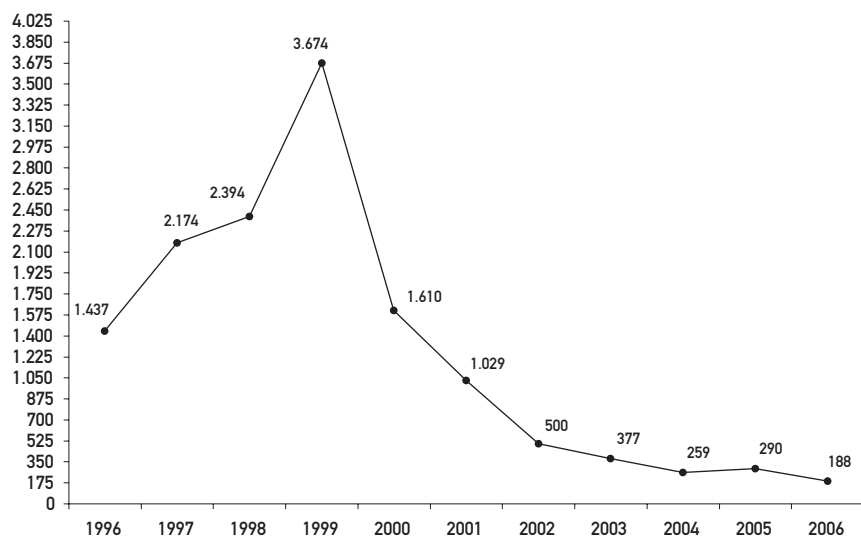
GRÁFICO 9
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE ÁFRICA (1996-2006)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

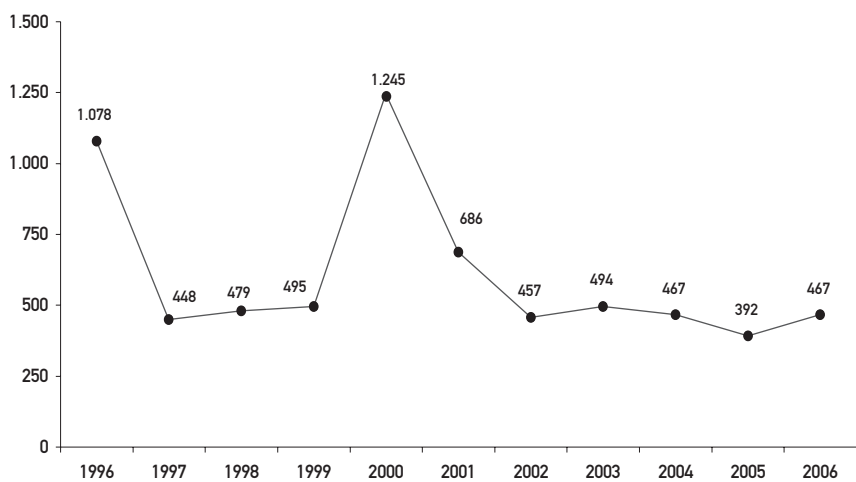
INFORME 2007 DE CEAR

GRÁFICO 10
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE EUROPA (1996-2006)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

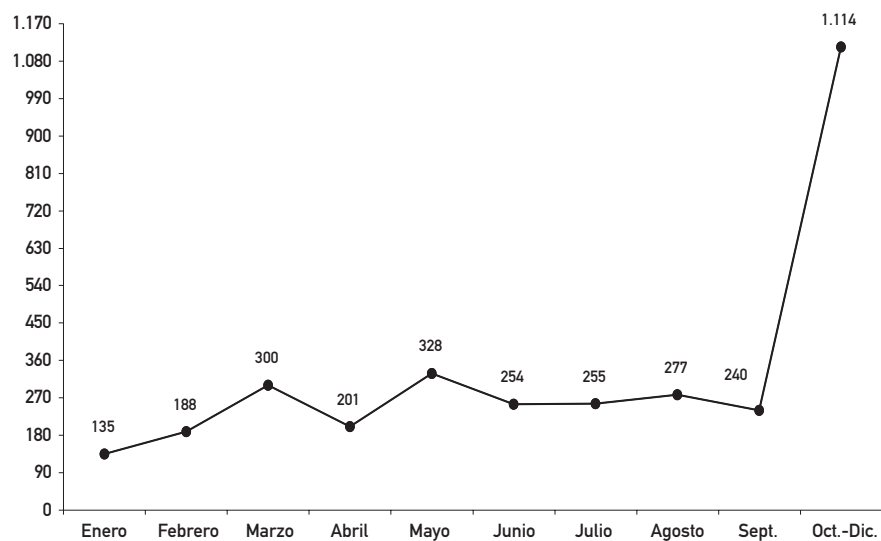
GRÁFICO 11
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE ASIA (1996-2006)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

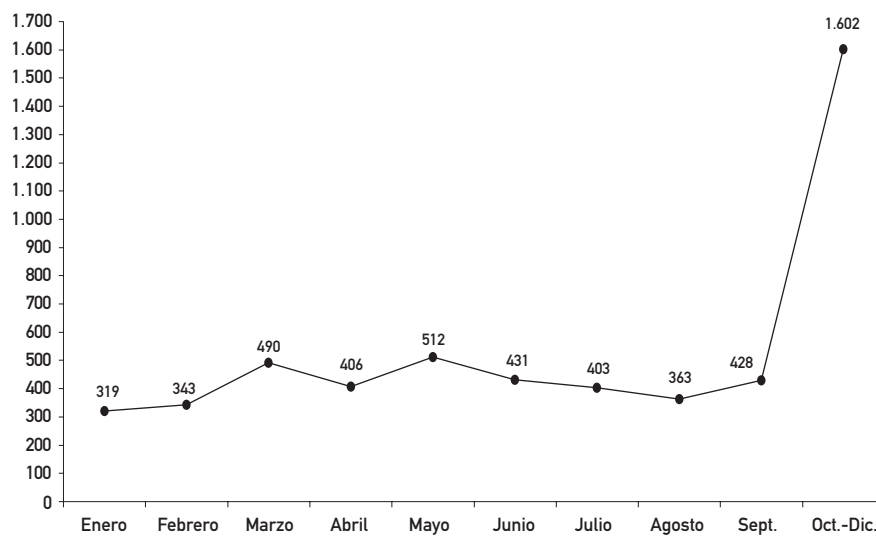
LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

GRÁFICO 12
SOLICITANTES DE ASILO EN MADRID EN 2006



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

GRÁFICO 13
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA EN 2006



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

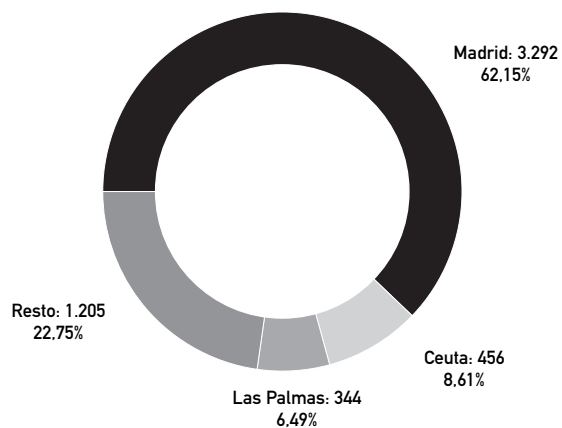
INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 3
 PROVINCIAS EN LAS QUE SE SOLICITÓ ASILO EN 2006

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
Álava	1	Madrid	3.292
Albacete	1	Málaga	34
Alicante	53	Murcia	28
Almería	5	Navarra	15
Badajoz	11	Asturias	12
Baleares	14	Palencia	1
Barcelona	194	Las Palmas	344
Burgos	5	Salamanca	1
Cádiz	13	Tenerife	22
Córdoba	15	Cantabria	37
A Coruña	5	Sevilla	32
Cuenca	1	Soria	1
Girona	6	Tarragona	3
Granada	2	Valencia	121
Guadalajara	1	Vizcaya	76
Guipúzcoa	3	Zaragoza	3
Huelva	1	Ceuta	456
León	6	Melilla	156
Lleida	3	TOTAL	4.977
La Rioja	3		

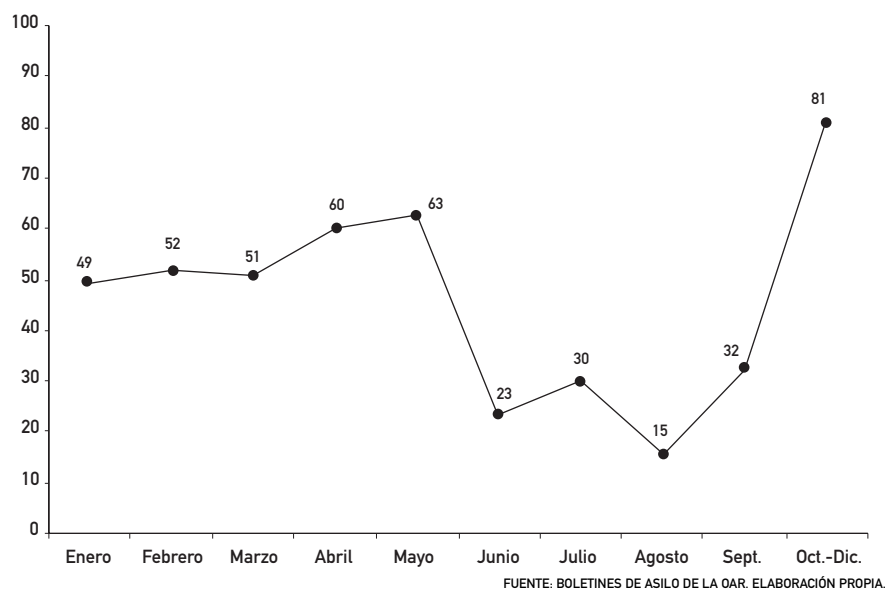
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006.
 ELABORACION PROPIA.

GRÁFICO 14
SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2006



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.

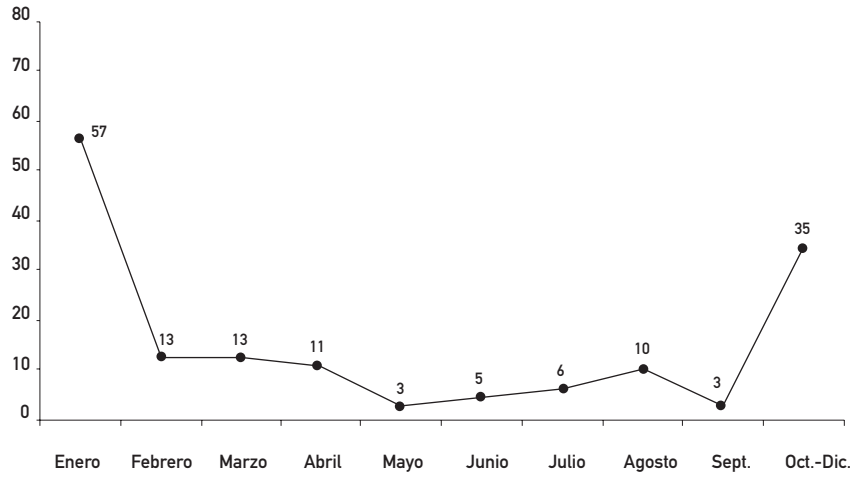
GRÁFICO 15
SOLICITANTES DE ASILO EN CEUTA EN 2006



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

INFORME 2007 DE CEAR

GRÁFICO 16
SOLICITANTES DE ASILO EN MELILLA EN 2006



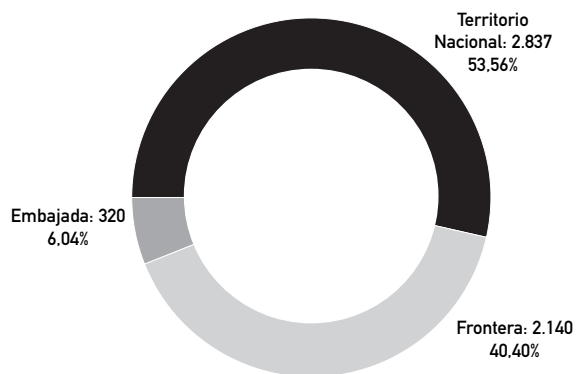
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 4
SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2006

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT.	OCT.-DIC.	TOTAL
Territorio nacional	266	219	307	213	252	168	220	184	239	769	2.837
Frontera	45	106	165	122	222	190	171	159	171	789	2.140
Embajada	8	18	18	71	38	73	12	20	18	44	320
TOTAL	319	343	490	406	512	431	403	363	428	1.602	5.297

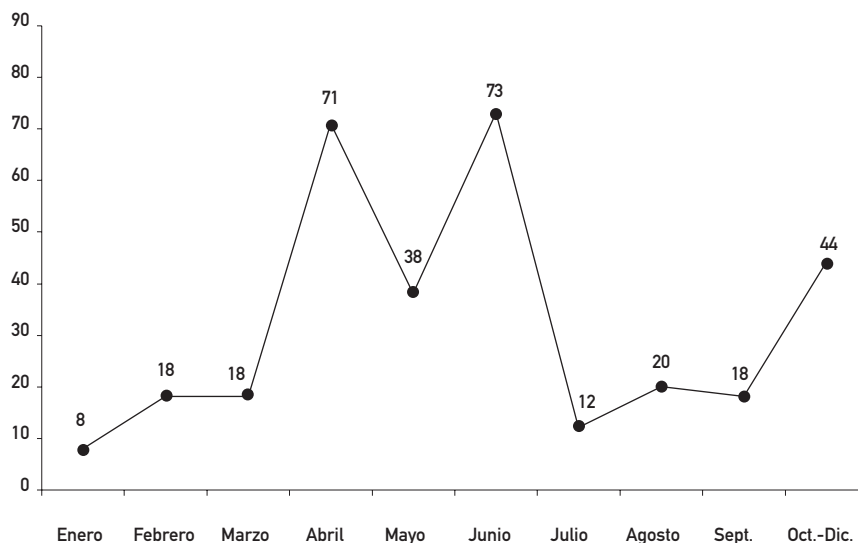
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 17
SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2006



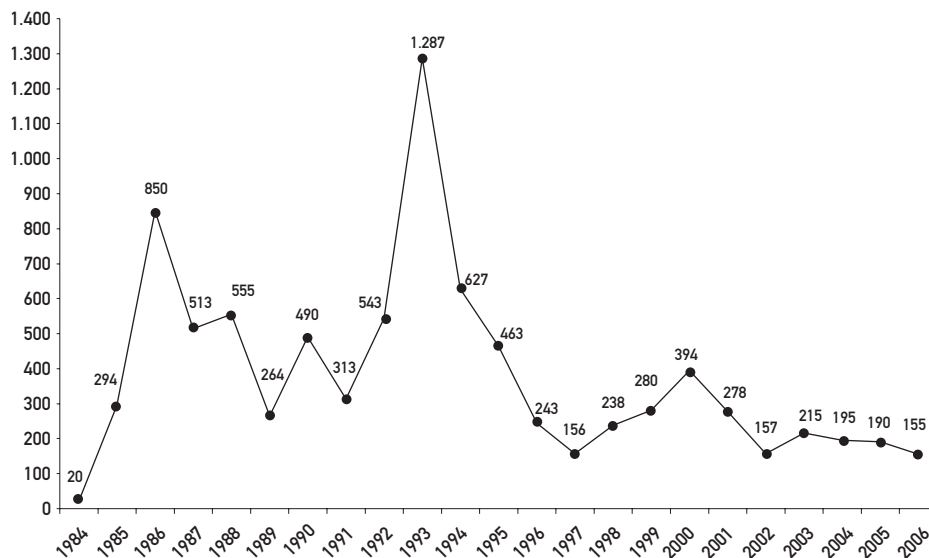
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 18
SOLICITANTES DE ASILO POR VÍA DIPLOMÁTICA EN 2006



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

GRÁFICO 19
EVOLUCION DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA (1983-2006)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA (1996-2006)

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
Nº de personas	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926	8.405	6.764	4.975	4.730
Variación sobre año anterior	0,76%	-5,34%	-6,17%	-6,20%	-33,50%	19,70%	-5,70%	24,30%	38,90%	5,10%	16,60%

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

2. LA INADMISIÓN A TRÁMITE

CUADRO 6
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE POR NACIONALIDADES ALEGADAS EN 2006

	ADMITIDAS		INADMITIDAS		TOTAL
Apátridas	106	88,33%	14	11,67%	120
Argelia	102	39,23%	158	60,77%	260
Armenia	59	78,67%	16	21,33%	75
Bangladesh	134	92,41%	11	7,59%	145
Camerún	60	58,83%	42	41,17%	102
Colombia	1.389	59,77%	935	40,23%	2.324
Costa de Marfil	199	89,24%	24	10,76%	223
Cuba	184	88,89%	232	11,11%	207
Eritrea	26	93,30%	1	3,70%	27
Gambia	16	30,04%	31	65,96%	47
Georgia	15	53,57%	13	46,43%	28
Guinea	21	50,00%	21	50,00%	42
Guinea Ecuatorial	34	97,14%	1	2,86%	35
India	2	4,55%	42	95,45%	44
Irak	35	97,22%	1	2,78%	36
Liberia	23	65,71%	12	34,29%	35
Malí	11	27,50%	29	72,50%	40
Marruecos	197	75,34%	68	25,66%	265
Nigeria	101	15,68%	543	84,32%	644
R. D. Congo	88	64,23%	49	35,77%	137
Rusia	99	69,28%	46	31,72%	145
Sierra Leona	21	31,34%	46	68,66%	67
Sudán	85	86,73%	13	13,27%	98
Otros	394	57,12%	298	42,88%	695
TOTAL	3.404	58,28%	2.437	41,72%	5.841

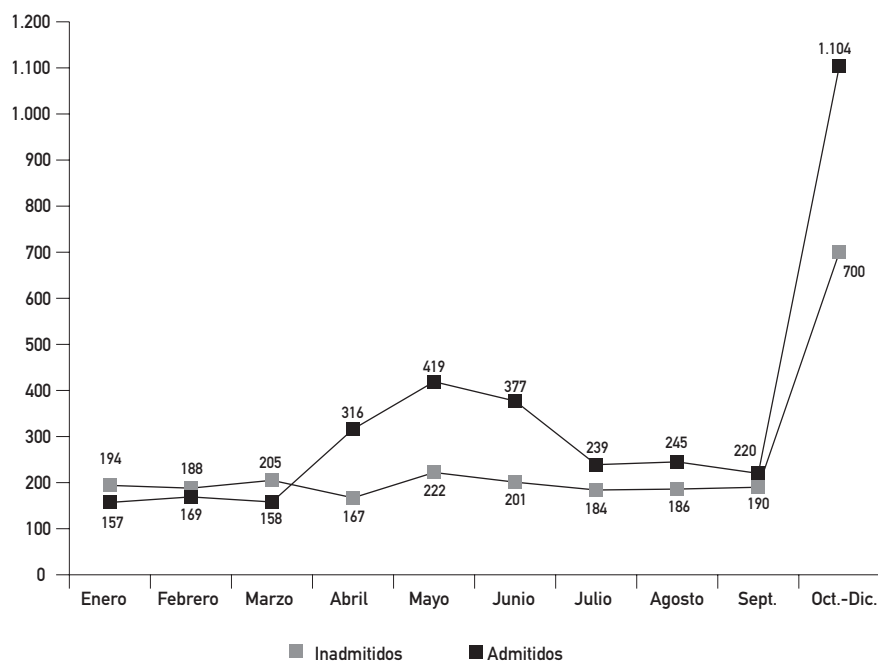
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 7
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2006

	ADMITIDOS	INADMITIDOS	TOTAL
Enero	157	194	351
Febrero	169	188	357
Marzo	158	205	363
Abril	316	167	483
Mayo	419	222	641
Junio	377	201	578
Julio	239	184	423
Agosto	245	186	431
Septiembre	220	190	410
Octubre-diciembre	1.104	700	1.804
TOTAL	3.404	2.437	5.841

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

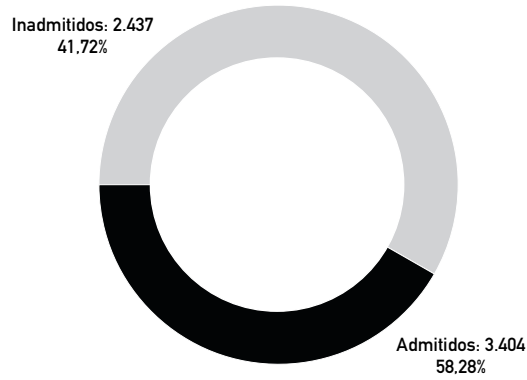
GRÁFICO 20
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2006



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

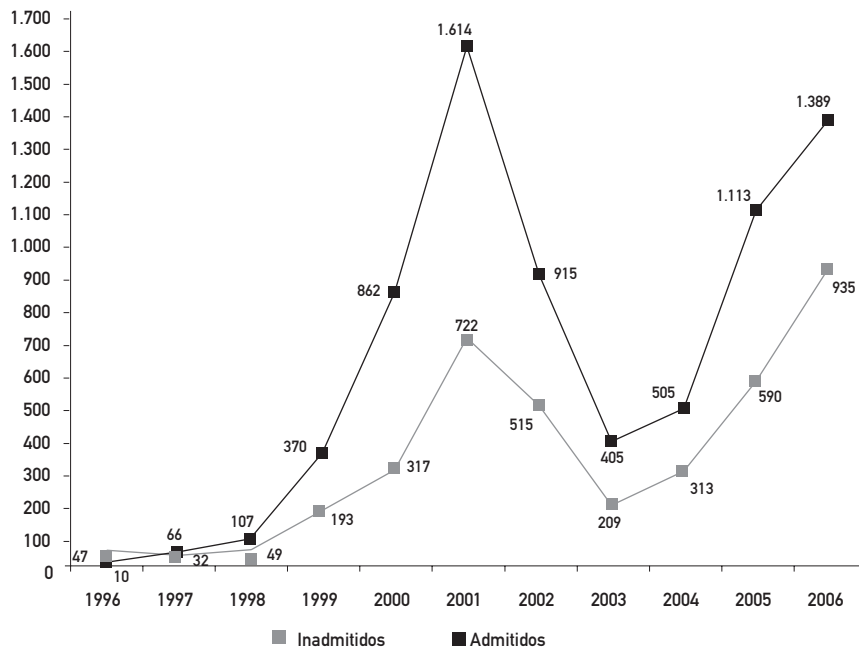
INFORME 2007 DE CEAR

GRÁFICO 21
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2006



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.

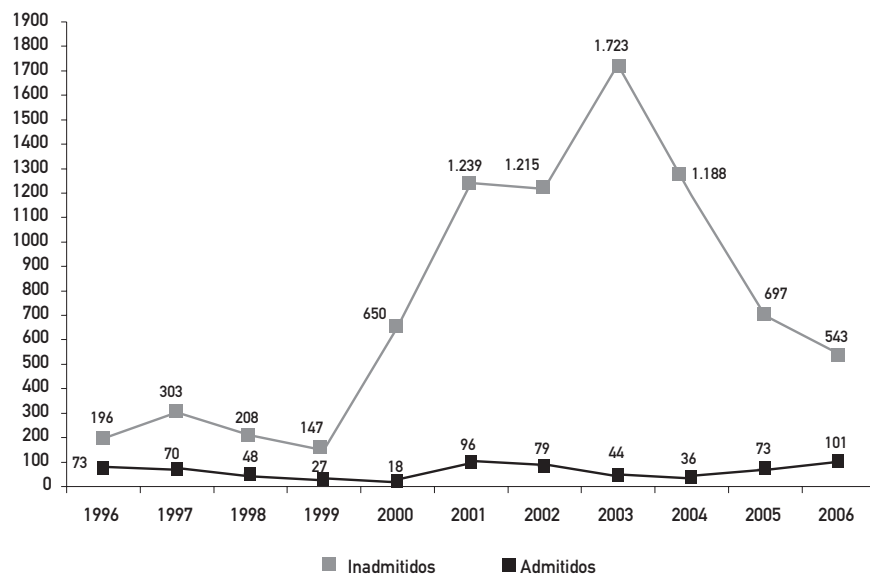
GRÁFICO 22
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS ENTRE 1996 Y 2006



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 23

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS ENTRE 1996 Y 2006



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

3. LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN

CUADRO 8

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2005

PAÍS	PETICIONARIOS	% S/TOTAL	EURODAC	% S/PAÍS	% S/TOTAL
Francia	179	26,69%	110	61,45%	33,23%
Austria	99	15,87%	65	65,66%	19,64%
Alemania	91	14,58%	43	47,25%	12,99%
Bélgica	51	8,17%	25	49,02%	7,55%
Suecia	41	6,57%	9	21,95%	2,72%
Reino Unido	41	6,57%	31	75,61%	9,37%
Noruega	34	5,45%	7	20,59%	2,11%
Italia	27	4,33%	19	70,37%	5,74%
Holanda	27	4,33%	10	37,04%	3,02%
Irlanda	9	1,44%	5	55,56%	1,51%
Portugal	8	1,28%	1	12,50%	0,30%
Finlandia	6	0,96%	2	33,33%	0,60%
Luxemburgo	5	0,80%	3	60,00%	0,91%

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 8

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2005 (cont.)

PAÍS	PETICIONARIOS	% S/TOTAL	EURODAC	% S/PAÍS	% S TOTAL
Dinamarca	4	0,64%		0,00%	0,00%
Rep. Checa	1	0,16%		0,00%	0,00%
Eslovaquia	1	0,16%	1	100,00%	0,30%
TOTAL	624	100,00%	331	100,00%	100,00%

FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR.

CUADRO 9

RESOLUCIONES DE ESPAÑA SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2005

PAÍS	ACEPTADAS	DENEGADAS	TRASLADOS
Alemania	92	25	68
Austria	86	21	59
Bélgica	53	11	28
Rep. Checa	1		
Dinamarca	4		1
Finlandia	4	3	2
Francia	156	23	65
Grecia	1		
Holanda	24	6	11
Irlanda	11	1	
Italia	10	19	1
Luxemburgo	7		6
Noruega	34	5	12
Portugal	7	2	2
Reino Unido	42	6	39
Suecia	57	8	24
TOTAL	589	130	318

FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR.

CUADRO 10

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA
A LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2005

PAÍS	PETICIONARIOS	% S/TOTAL	EURODAC	% S/PAÍS	% S/TOTAL
Francia	89	31,34%	56	62,92%	31,28%
Alemania	63	22,18%	39	61,90%	21,79%
Austria	21	7,39%	18	85,71%	10,06%
Bélgica	18	6,34%	7	38,89%	3,91%
Holanda	14	4,93%	8	57,14%	4,47%
Suecia	11	3,87%	10	90,91%	5,59%
Italia	10	3,52%	5	50,00%	2,79%
Polonia	8	2,82%	6	75,00%	3,35%
Portugal	8	2,82%	1	12,50%	0,56%
Reino Unido	8	2,82%	7	87,50%	3,91%
Rep. Checa	7	2,46%	5	71,43%	2,79%
Finlandia	6	2,11%	2	33,33%	1,12%
Grecia	5	1,76%	3	60,00%	1,68%
Noruega	5	1,76%	4	80,00%	2,23%
Irlanda	3	1,06%	2	66,67%	1,12%
Luxemburgo	3	1,06%	3	100,00%	1,68%
Eslovaquia	3	1,06%	3	100,00%	1,68%
Dinamarca	1	0,35%		0,00%	0,00%
Hungría	1	0,35%		0,00%	0,00%
TOTAL	284	100,00%	179	100%	100,00%

FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 11

RESOLUCIONES SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA A LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2005

PAÍS	ACEPTADAS	DENEGADAS	TRASLADOS
Francia	98	5	23
Alemania	66	20	5
Austria	18	2	5
Bélgica	13	6	4
Holanda	10	2	5
Italia	10	2	
Portugal	7	1	2
Suecia	6	7	3
Polonia	6	1	
Reino Unido	6	2	2
Finlandia	6		1
Grecia	5	1	
Noruega	5	2	4
República Checa	4	1	
Irlanda	2		1
Luxemburgo	1		1
Eslovaquia	1	2	
Dinamarca	1		
Hungría	1		
TOTAL	266	54	56

FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR.

4. LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

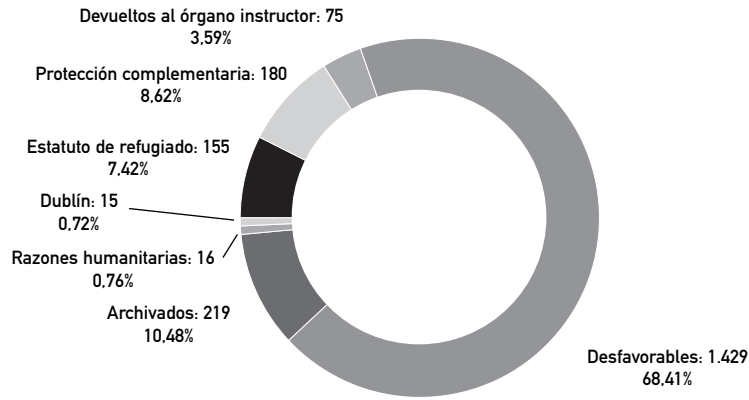
CUADRO 12
 PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2006 (PERSONAS AFECTADAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCT.-DIC.	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	20	25	12	11	20	9	15	0	10	33	155
Desfavorable CIAR	169	144	179	144	190	135	88	0	162	218	1.429
Protección complementaria	6	15	18	13	32	21	18	0	16	41	180
Archivados	0	29	11	4	32	19	18	0	32	74	219
Razones humanitarias	2	1	1	0	6	3	1	0	2	0	16
Devueltos											75
Reglamento de Dublín	0	0	0	0	0	0	3	0	7	5	15
TOTAL	207	223	238	177	285	200	150	0	241	371	2.089

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

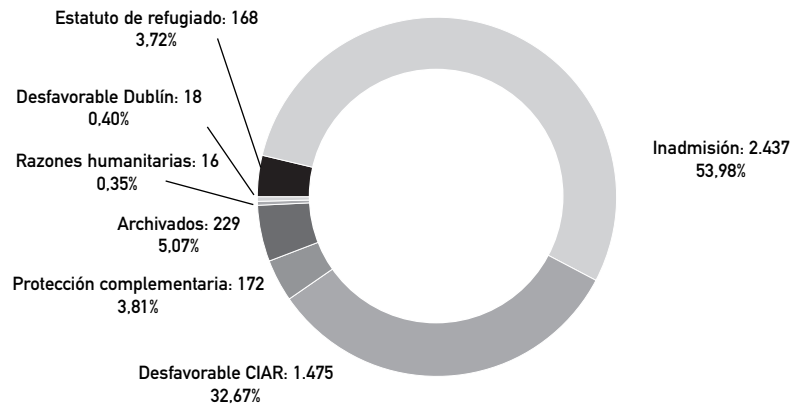
INFORME 2007 DE CEAR

GRÁFICO 24
 PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2006 (PERSONAS AFECTADAS)



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

GRÁFICO 25
 RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2006 (PERSONAS AFECTADAS)



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

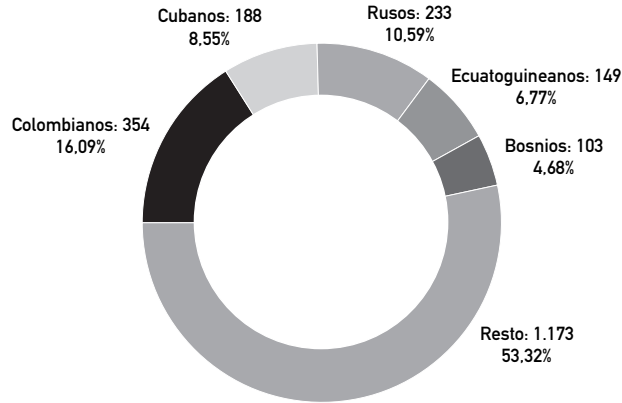
CUADRO 13
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2006 (PERSONAS AFECTADAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCT -DIC.	TOTAL
Estatuto de refugiado	19	7	20	20	25	23	20	0	9	25	168
Inadmisión a trámite	194	188	205	167	222	201	184	186	190	700	2.437
Resolución desfavorable de la CIAR	174	117	43	131	140	383	128	0	131	228	1.475
Protección complementaria	9	10	10	5	15	34	32	0	21	36	172
Archivados	0	23	11	31	29	15	32	0	19	69	229
Razones humanitarias	0	0	0	2	1	1	6	0	3	3	16
Resolución desfavorable por aplicación del Reglamento de Dublín	2	1	2	0	1	1	0	0	0	11	18
TOTAL	398	346	291	356	433	658	402	186	373	1.072	4.515

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

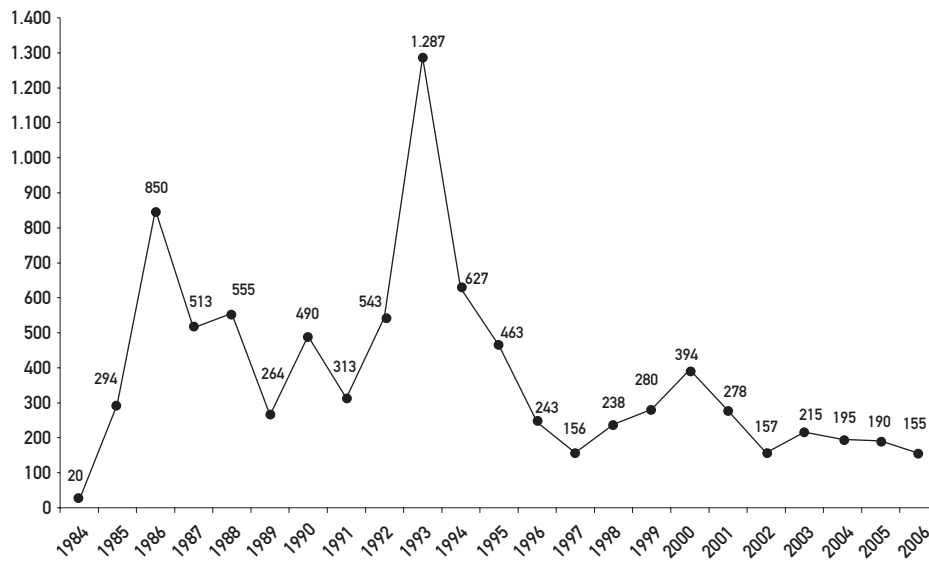
INFORME 2007 DE CEAR

GRÁFICO 26
EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA CON ESTATUTO DE REFUGIADO EN VIGOR
A 31 DE DICIEMBRE DE 2005



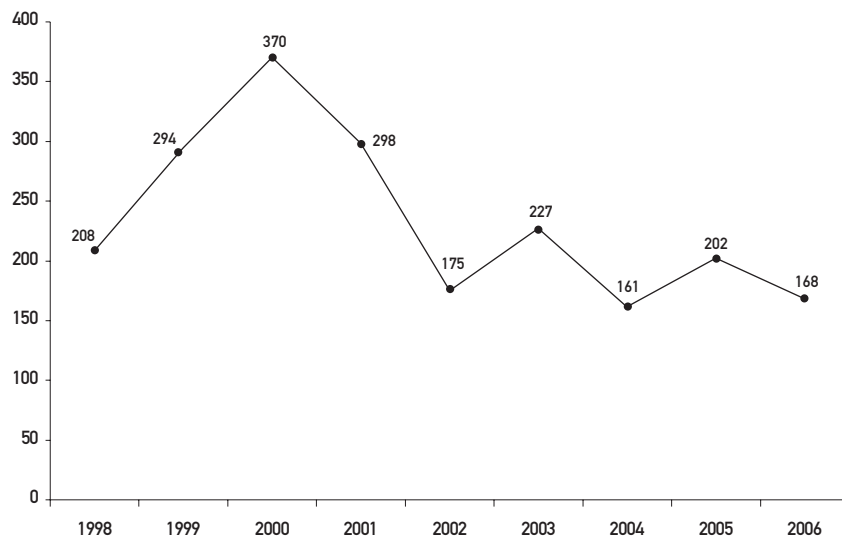
FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 27
EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LA CIAR FAVORABLES A LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
ENTRE 1984 Y 2006 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

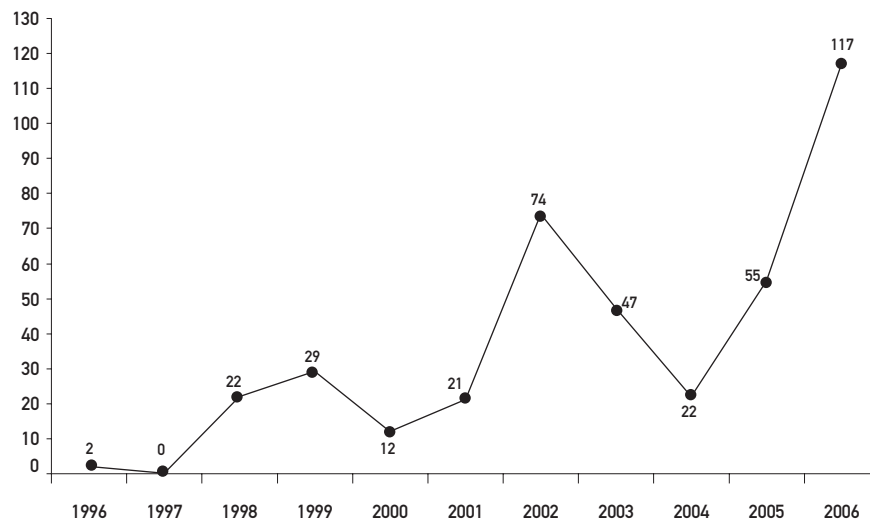
GRÁFICO 28
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR ENTRE 1998
Y 2006 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

5. LOS APÁTRIDAS

GRÁFICO 29
APÁTRIDAS QUE HAN SOLICITADO ASILO EN ESPAÑA ENTRE 1996 Y 2006 (PERSONAS)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

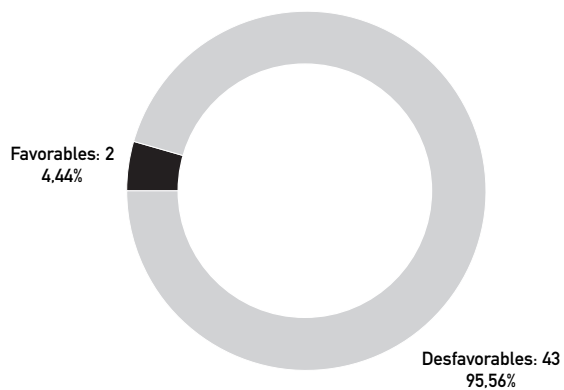
INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 14
SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA EN 2006

PAÍS DE PROCEDENCIA	
Armenia	8
Italia	5
Rumania	5
Rusia	5
Resto	38
TOTAL	61

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006.

GRÁFICO 30
CONCESIONES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA EN 2006



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL DE LA OAR SOBRE 2006. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 15
SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA EN 2005

PAÍS DE PROCEDENCIA	PERSONAS
Afganistán	1
Alemania	1
Argelia	2
Bélgica	3
Bielorrusia	1
China	1
Colombia	1
Croacia	1
Egipto	3
España	1
Estonia	2
India	1
Kazajstán	1
Kuwait	2
Líbano	1
Liberia	1
Libia	1
Lituania	1
Macedonia	1
Moldavia	1
No Recon. (Palestina)	4
No Recon. (Sáhara)	6
Portugal	1
Rumania	1
Suecia	1
URSS	2
Yugoslavia	1
TOTAL	44

FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 16
 CONCESIONES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA EN 2005

	FAVORABLES	DESFAVORABLES	DESESTIMIENTOS	ARCHIVADAS	TOTAL
Argelia		1	1		2
Colombia		1			1
Cuba		1			1
España		4			4
Iraq		1			1
Liberia		1			1
Lituania		1			1
Marruecos		1			1
No Recon (Palestina)	2	2		1	5
No Recon (Sáhara)		8			8
Pakistán		1			1
Portugal		1			1
URSS	2				2
Senegal		1			1
TOTAL	4	24	1	1	30

FUENTE: MEMORIA DE 2005 DE LA OAR.

6. LOS RECURSOS Y LAS SENTENCIAS

CUADRO 17

RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2006 (PERSONAS)

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Afganistán	2	India	12
Angola	1	Irán	1
Apátridas	8	Malí	97
Argelia	50	Marruecos	2
Armenia	9	Mauritania	5
Bangladesh	10	Nepal	4
Benín	1	Nigeria	95
Bosnia-Herzegovina	1	Pakistán	1
Bulgaria	1	Perú	2
Burkina Faso	3	Rep. Centroafricana	1
Camerún	21	R. D. Congo	30
Chile	1	Ruanda	1
Colombia	131	Rumania	1
Congo	2	Rusia	6
Costa de Marfil	3	Serbia-Montenegro	1
Cuba	6	Sierra Leona	17
Gambia	9	Sudán	9
Ghana	2	Turquía	2
Guatemala	2	Ucrania	2
Guinea	151	Uganda	2
Guinea Bissau	34	Otros países	343
Guinea Ecuatorial	1	TOTAL	1.085
Haití	2		

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACION PROPIA.
AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES
DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 18
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE ASILO
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2006 (PERSONAS)

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Angola	1	Guinea Ecuatorial	2
Apátridas	1	Irán	1
Argelia	7	Liberia	2
Armenia	7	Mauritania	1
Azerbaiyán	1	Nigeria	5
Bangladesh	1	R. D. Congo	20
Bielorrusia	2	Ruanda	1
Camerún	2	Rusia	11
Colombia	98	Sudán	14
Congo	2	Ucrania	2
Costa de Marfil	2	Otros países	133
Cuba	3	TOTAL	321
Egipto	1		
Guinea	1		

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACION PROPIA.
 AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES
 DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

CUADRO 19
SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE 2006

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT.	TOTAL
Estimatorias	28	39	44	23	61	44	45	10	32	326
Estimatorias por razones humanitarias	0	4	0	0	1	0	0	0	1	6
Desestimatorias	148	288	330	205	247	202	228	59	176	1.883
Archivadas	30	26	84	52	161	76	32	18	1	480
Otros	0	1	0	8	2	2	1	0	0	14
TOTAL	206	358	458	288	472	324	306	87	210	2.709

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.
 AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

CUADRO 20
 SENTENCIAS ESTIMATORIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO
 ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2006

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Afganistán	1	India	1
Angola	2	Irak	4
Argelia	23	Irán	2
Armenia	13	Líbano	1
Bangladesh	4	Malí	4
Bolivia	1	Moldavia	1
Burkina Fasso	1	Nepal	1
Burundi	1	Níger	1
Camerún	6	Nigeria	23
Chile	1	Pakistán	1
China	1	Perú	1
Colombia	55	R. D. Congo	13
Congo	3	Rumania	6
Costa de Marfil	2	Rusia	4
Cuba	98	Senegal	1
Desconocido	1	Sierra Leona	11
Ecuador	1	Siria	1
Egipto	2	Somalia	1
Etiopía	1	Sri Lanka	1
Gambia	6	Sudán	2
Georgia	4	Turquía	2
Ghana	1	Ucrania	1
Guinea	8	Uganda	1
Guinea Bissau	1	Uruguay	1
Guinea Ecuatorial	1	TOTAL	326
Haití	2		
Honduras	1		

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACION PROPIA.
 AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES
 DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 21

SENTENCIAS SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2006 (PERSONAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPT.	TOTAL
Estimatorias	4	5	3	2	4	12	0	0	5	35
Estimatorias por razones humanitarias	3	3	0	2	2	0	1	1	2	14
Desestimatorias	75	80	57	61	82	61	29	2	28	475
Archivadas	4	17	9	2	18	8	13	0	0	71
Otros	3	10	5	0	8	4	5	1	0	36
TOTAL	89	115	74	67	114	85	48	4	35	631

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.
AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

CUADRO 22

SENTENCIAS ESTIMATORIAS SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO
DE REFUGIADO ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2006 (PERSONAS)

PAÍS	TOTAL
Argelia	2
Colombia	17
Cuba	6
Guinea Ecuatorial	4
Mauritania	1
R. D. Congo	1
Turquía	3
Yugoslavia	1
TOTAL	35

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.
AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

CUADRO 23

SENTENCIAS ESTIMATORIAS PARCIALES SOBRE
LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO ENTRE ENERO
Y SEPTIEMBRE DE 2006 (PERSONAS)

PAÍS	TOTAL
Colombia	6
Cuba	2
Irak	5
Rusia	1
TOTAL	14

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.
AL CIERRE DE ESTE INFORME, CEAR DESCONOCÍA LOS DATOS PROVISIONALES DEL ÚLTIMO TRIMESTRE DE 2006.

7. LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

CUADRO 24
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2005 Y 2006

ORIGEN	2005	2006	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL
Serbia-Montenegro	19.765	13.662	33.427	-31%
Rusia	19.670	13.721	33.391	-30%
Irak	10.774	19.375	30.149	80%
Turquía	10.690	7.427	18.117	-31%
Irán	7.775	7.065	14.840	-9%
Afganistán	6.716	7.612	14.328	13%
China	7.710	5.450	13.160	-29%
Pakistán	6.501	6.284	12.785	-3%
Nigeria	6.829	5.153	11.982	-25%
R. D. Congo	6.764	4.764	11.528	-30%
Somalia	5.524	5.996	11.520	9%
Bangladesh	3.939	5.967	9.906	51%
Georgia	6.522	3.164	9.686	-51%
India	5.754	3.557	9.311	-38%
Armenia	4.242	3.578	7.820	-16%
Sri Lanka	3.931	3.794	7.725	-3%
Eritrea	3.272	4.382	7.654	34%
Siria	3.787	3.390	7.177	-10%
Moldavia	4.574	2.417	6.991	-47%
Haití	5.060	1.850	6.910	-63%
Argelia	4.077	2.704	6.781	-34%
Sudán	2.888	2.590	5.478	-10%
Azerbaiyán	3.064	2.392	5.456	-22%
Colombia	2.262	2.909	5.171	29%
Bosnia-Herzegovina	3.832	1.320	5.152	-66%
Ucrania	3.172	1.549	4.721	-51%
Guinea	2.613	1.857	4.470	-29%
Vietnam	2.427	1.838	4.265	-24%
Costa de Marfil	2.232	1.915	4.147	-14%
Bulgaria	2.512	1.569	4.081	-38%
Apátridas	2.089	1.816	3.905	-13%
Zimbawe	1.528	2.280	3.808	49%

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 24

ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2005 Y 2006 (cont.)

ORIGEN	2005	2006	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL
Camerún	1.999	1.544	3.543	-23%
Rumania	2.010	1.522	3.532	-24%
Mongolia	1.942	1.550	3.492	-20%
Líbano	1.309	2.047	3.356	56%
Bielorrusia	1.777	1.513	3.290	-15%
Angola	1.788	1.445	3.233	-19%
Congo	1.586	1.195	2.781	-25%
Albania	1.516	1.054	2.570	-30%
Otros países	30.440	24.081	54.521	-21%
TOTAL	226.862	189.298	416.160	-17%

FUENTE: ACNUR. FALTAN LOS DATOS DE ITALIA Y SE INCLUYEN LOS DE BULGARIA Y RUMANIA.

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

CUADRO 25
SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA (2002-2006)

	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL 2002-2006	VARIACIÓN 2005-2006	% POR MIL HABITANTES EN 2006
Austria	39.350	32.360	24.630	22.460	13.350	132.150	-41%	1,6
Bélgica	18.810	16.940	15.360	15.950	11.590	78.650	-27%	1,1
Bulgaria	2.890	1.550	1.130	820	570	6.960	-30%	0,7
Chipre	950	4.410	9.850	7.760	4.550	27.520	-41%	5,3
Rep. Checa	8.480	11.400	5.460	4.160	3.020	32.520	-27%	0,3
Dinamarca	6.010	4.590	3.240	2.260	1.920	18.020	-15%	0,4
Estonia	10	10	10	10	10	50	0%	0
Finlandia	3.440	3.220	3.860	3.570	2.290	16.380	-36%	0,4
Francia	58.970	59.770	58.550	49.730	30.690	257.710	-38%	0,5
Alemania	71.130	50.560	35.610	28.910	21.030	207.240	-27%	0,3
Grecia	5.660	8.180	4.470	9.050	12.270	39.630	36%	1,1
Hungría	6.410	2.400	1.600	1.610	2.110	14.130	31%	0,2
Irlanda	11.630	7.900	4.770	4.320	4.310	32.930	0%	1
Italia	16.020	13.460	9.720	9.550	10.110	58.860	6%	0,2
Letonia	30	10	10	20	10	80	-50%	0
Lituania	290	180	170	120	160	920	33%	0
Luxemburgo	1.040	1.550	1.580	800	520	5.490	-35%	1,1
Malta	350	570	1.000	1.170	1.270	4.360	9%	3,1
Holanda	18.670	13.400	9.780	12.350	14.470	68.670	17%	0,9
Polonia	5.170	6.910	8.080	6.860	4.220	31.240	-38%	0,1
Portugal	250	90	110	110	130	690	18%	0
Rumania	1.150	1.080	680	590	380	3.880	-36%	0
Eslovaquia	9.700	10.380	11.360	3.560	2.870	37.870	-19%	0,5
Eslovenia	700	1.100	1.280	1.830	520	5.430	-72%	0,3
España	6.310	5.920	5.540	5.250	5.310	28.330	1%	0,1
Suecia	33.020	31.350	23.160	17.530	24.320	129.380	39%	2,7
Reino Unido	103.080	60.050	40.620	30.840	27.850	262.440	-10%	0,5
TOTAL UE	429.580	349.320	281.650	241.180	199.850	1.501.580	-17%	0,4

FUENTE: ACNUR.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 26

CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN LA UNIÓN EUROPEA (1995-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	SOLICITANTES DE ASILO ENTRE 1995-2005
Alemania	23.468	24.100	18.222	10.260	9.584	10.894	17.547	6.034	2.854	1.760	1.302	126.025	895.472
Reino Unido	2.200	3.660	6.210	8.245	25.600	26.189	14.755	10.990	5.380	2.160	2.470	107.859	707.489
Francia	4.742	4.344	4.112	4.342	4.659	5.185	7.323	8.495	9.790	11.292	9.586	73.870	432.891
Austria	990	716	639	500	3.434	1.002	1.152	1.073	2.084	5.208	4.650	21.448	220.766
Holanda	7.980	3.133	3.441	1.067	628	896	244	198	393	480	964	19.424	304.496
Bélgica	1.295	1.561	1.717	1.458	1.230	1.192	898	1.166	1.201	2.275	3.059	17.052	227.688
Dinamarca	4.810	1.206	858	911	932	1.202	1.857	1.134	500	105	93	13.608	78.658
Italia	285	172	348	1.026	809	1.649	2.102	1.121	726	780	907	9.925	120.277
Suecia	148	128	1.310	1.099	326	343	165	264	435	372	332	4.922	193.410
Irlanda	15	36	209	128	160	211	456	893	345	430	455	3.338	67.722
España	464	243	156	208	294	381	314	165	227	174	238	2.864	70.876
Polonia	105	120	139	51	45	52	284	253	219	305	312	1.885	48.631
Hungría	116	66	27	361	313	197	174	104	178	158	97	1.791	50.606
Rep. Checa	59	162	96	78	52	88	75	101	187	140	251	1.289	73.283
Grecia	200	163	130	156	146	222	147	36	3	11	39	1.253	47.755
Malta	137	85	32	50	51	28	39	20	49	49	34	574	4.198
Chipre	10	12	8	45	27	39	36	92	180	65	41	555	27.789
Eslovaquia	66	128	65	49	27	10	18	20	11	15	25	434	47.891
Luxemburgo	0	6	1	43	0	17	89	0	62	82	97	397	11.995

CUADRO 26
CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN LA UNIÓN EUROPEA (1995-2005) (cont.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	SOLICITANTES DE ASILO ENTRE 1995-2005
Finlandia	4	11	4	7	29	9	4	14	8	29	12	131	25.822
Portugal	12	5	4	4	16	16	7	14	2	2	7	89	2.710
Eslovenia	2	0	0	1	0	0	1	1	17	19	14	55	16.911
Lituania	0	0	5	9	1	3	0	1	3	12	15	49	1.835
Letonia	0	0	0	0	4	1	1	0	0	0	0	6	157
Estonia	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	4	106
TOTAL UE-25	47.108	40.057	37.733	30.098	48.367	49.880	47.688	32.189	24.854	25.923	25.000	408.847	3.679.434
Bulgaria	50	145	127	87	180	267	385	75	19	17	8	1.360	13.979
Rumania	0	78	80	175	253	85	83	36	42	100	54	986	12.830

FUENTE: ACNUR, LA REPÚBLICA CHECA, CHIPRE (SÓLO LA PARTE GRECO-CHIPRIOTA), ESLOVAQUIA, ESLOVENIA, ESTONIA, HUNGRÍA, LETONIA, LITUANIA, MALTA Y POLONIA SE INCORPORARON A LA UE EL 1 DE MAYO DE 2004. SE INCLUYEN LOS DATOS ANTERIORES A ESE AÑO DE ESTOS PAÍSES. ASÍ COMO LOS DE RUMANIA Y BULGARIA, PARA OFRECER UNA VISIÓN MÁS COMPLETA.

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 27
CONCESIONES DE LA PROTECCION COMPLEMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA (1995-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	SOLICITANTES DE ASILO ENTRE 1995-2005
Reino Unido	6.780	7.510	4.740	6.455	4.640	12.645	26.025	22.470	7.800	4.190	2.970	106.225	707.489
Holanda	10.521	6.642	6.323	10.245	6.022	5.968	5.161	3.359	4.228	4.057	7.854	70.380	304.496
Suecia	3.538	3.075	7.106	5.967	2.611	6.647	4.330	4.860	3.090	2.309	2.502	46.035	193.410
Dinamarca	13.704	3.641	2.983	2.638	2.328	2.265	2.740	1.389	270	105	135	32.198	78.658
Alemania	3.631	2.082	2.768	2.537	1.945	1.363	2.395	1.016	1.174	785	446	20.142	895.472
Italia	0	0	0	0	860	0	564	704	2.161	2.351	4.375	11.015	120.277
Hungría	372	0	32	232	1.776	680	290	1.304	772	177	95	5.730	50.606
Finlandia	219	334	277	382	467	488	809	577	486	771	585	5.365	25.822
España	209	193	218	555	738	382	266	73	142	197	123	3.096	70.876
Grecia	0	66	94	287	407	175	148	64	25	22	49	1.337	47.755
Malta	0	0	0	32	22	1	24	101	268	560	484	1.492	4.198
Austria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	994	772	1.766	220.766
Polonia	0	0	0	0	0	0	0	0	24	832	1.832	2.688	48.631
Luxemburgo	0	0	0	0	0	42	353	0	149	307	574	1.425	11.995
Bélgica	0	0	0	0	0	750	0	0	0	0	0	750	227.688
Irlanda	8	6	0	0	40	0	69	111	0	0	0	234	67.722
Portugal	30	55	39	20	50	46	34	16	11	6	9	316	2.710
Lituania	0	0	0	0	0	0	0	80	32	66	45	223	1.835
Chipre	0	0	20	0	0	0	0	0	1	92	123	236	27.789

CUADRO 27
CONCESIONES DE LA PROTECCION COMPLEMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA (1995-2005) (cont.)

	SOLICITANTES DE ASILO ENTRE 1995-2005											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Eslovaquia	0	0	0	26	9	11	24	2	20	20	0	112
Letonia	0	0	0	0	1	0	0	0	3	6	0	10
Estonia	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3
República Checa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Francia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eslovenia	0	0	0	26	9	11	24	2	20	20	12	124
TOTAL UE-25	39.012	23.604	24.600	29.402	21.925	31.444	43.259	36.128	20.676	17.867	22.985	310.902
Bulgaria	14	13	2	7	380	421	1.185	646	411	257	78	3.414
Rumania	0	0	0	101	368	86	38	15	27	44	14	693
												12.830

FUENTE: ACNUR. LA REPÚBLICA CHECA. CHIPRE (SÓLO LA PARTE GRECO-CHIPRIOTA). ESLOVAQUIA. ESLOVENIA. ESTONIA. HUNGRÍA. LETONIA. LITUANIA. MALTA Y POLONIA SE INCORPORARON A LA UE EL 1 DE MAYO DE 2004. SE INCLUYEN LOS DATOS ANTERIORES A ESE AÑO DE ESTOS PAÍSES. ASÍ COMO LOS DE RUMANIA Y BULGARIA. PARA OFRECER UNA VISIÓN MAS COMPLETA.

INFORME 2007 DE CEAR

8. LOS REFUGIADOS PALESTINOS

CUADRO 28
LOS REFUGIADOS PALESTINOS

PAÍS	CAMPOS OFICIALES	Nº REFUGIADOS EN CAMPOS DE LA UNRWA	Nº TOTAL DE REFUGIADOS
Jordania	10	316.549	1.835.704
Líbano	12	214.549	405.425
Siria	10	116.253	434.896
Cisjordania	19	185.121	705.207
Gaza	8	474.130	993.818
TOTAL	59	1.306.191	4.375.050

FUENTE: UNRWA (2006).

CUADRO 29
LOS REFUGIADOS PALESTINOS EN GAZA

NOMBRE DEL CAMPAMENTO	NÚMERO DE REFUGIADOS
Jabalia	106.621
Rafah	96.743
Beach	79.853
Nuseirat	58.139
Khan Younis	60.673
Bureij	29.414
Maghazi	22.840
Deir el-Balah	19.847
TOTAL	474.130

FUENTE: UNRWA (2006).

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

CUADRO 30
LOS REFUGIADOS PALESTINOS EN JORDANIA

NOMBRE DEL CAMPAMENTO	REFUGIADOS REGISTRADOS
Amman New Camp (Wihdat)	50.703
Irbid	24.351
Husn	20.988
Souf	15.882
Jabael - Husein	29.998
Baqa'a	68.386
Zarqa	18.004
Marka	38.425
Talbieh	871
Yerash	15.488
Otros refugiados registrados repartidos por campamentos	87
TOTAL	283.183

FUENTE: UNRWA (2006).

CUADRO 31
LOS REFUGIADOS PALESTINOS EN LÍBANO

NOMBRE DEL CAMPAMENTO	REFUGIADOS REGISTRADOS
Mar Elías	162
Bury el-Barayne	15.484
Dbayeh	4.002
Shatila	8.212
Ein el-Hilwe	45.004
Mieh Mieh	4.473
El Buss	9.287
Rashidieh	25.745
Burj el-Shemali	18.625
Nahr el-Bared	30.439
Beddawi	15.641
Wavel	7.551
Refugiados en los campos destruidos de Dikwaneh y Nabatieh	16.282
Otros refugiados registrados	9.595
TOTAL	210.502

FUENTE: UNRWA (2006).

INFORME 2007 DE CEAR

CUADRO 32
LOS REFUGIADOS PALESTINOS EN SIRIA

NOMBRE DEL CAMPAMENTO	REFUGIADOS REGISTRADOS
Khan Eshieh	16.108
Khan Dunoun	8.500
Sbeineh	17.261
Qabr Essit	19.475
Jaramana	3.721
Dera'a	5.950
Dera'a (campamento de emergencia)	5.557
Homs	13.230
Hama	7.578
Neirab	17.703
Campos de refugiados no oficiales de Yarmouk, Latakia y Ein al-Tal	123.233
TOTAL	238.316

FUENTE: UNRWA (2006).

CUADRO 33
LOS REFUGIADOS PALESTINOS EN CISJORDANIA

NOMBRE DEL CAMPAMENTO	REFUGIADOS REGISTRADOS
Aqabat Jabr	5.510
Ein el Sultan	1.723
Shu'fat	10.069
Am'ari	8.805
Kalandia	10.024
Deir Ammar	2.275
Jalazone	10.390
Fawwar	7.630
Arroub	9.859
Dheisheh	12.045
Aida	4.534
Beit Jibrin	2.025
Far'a	7.244
Camp n° 1	6.508
Askar	14.629
Balata	21.903
Tulkarm	17.455
Nur Shams	8.659
Jenin	15.496
TOTAL	176.783

(+ 4.458 EX REFUGIADOS DE GAZA DISTRIBUIDOS EN LOS CAMPAMENTOS)

FUENTE: UNRWA (2006).

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención se desarrolló por el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

LEY DE ASILO: Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo.

REGLAMENTO DE ASILO: Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo, aprobado por el Real Decreto 203/1995, del 10 de febrero. Modificado por el Real Decreto 1325/2003, del 24 de octubre. Modificado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.

LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, del 20 de noviembre.

REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por

INFORME 2007 DE CEAR

la LO 14/2003, del 20 de noviembre, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.

REGLAMENTO DE APATRIDIA: Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, del 20 de julio.

REGLAMENTO DE DUBLÍN: Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CEMI: Centros de Migraciones. Sustituyen a los antiguos Centros de Acogida Temporal (CAT, gestionados por ONG) y los Centros de Acogida a Refugiados (CAR, gestionados directamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

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.

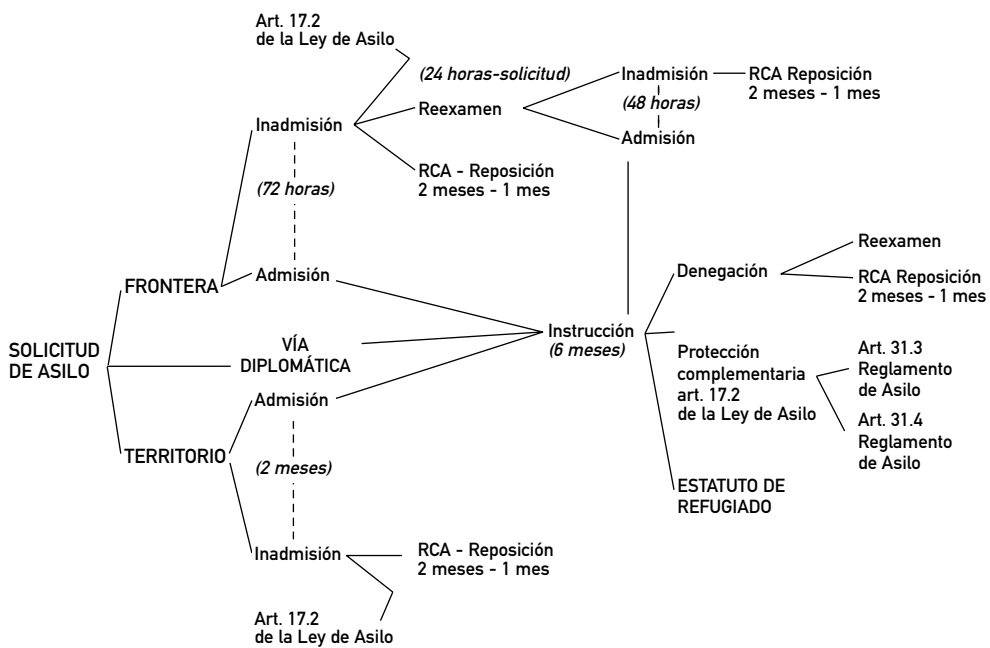
CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

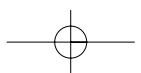
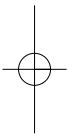
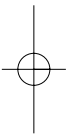
ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

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.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



* RCA: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.
* REPOSICIÓN: RECURSO DE REPOSICIÓN.



ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

INFORME 2003

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

1. LOS CRECIENTES OBSTÁCULOS PARA ACCEDER AL ASILO

- 1.1. Tarifa
- 1.2. Ceuta
- 1.3. Melilla
- 1.4. Valencia
- 1.5. Los polizones
- 1.6. Las solicitudes de asilo por vía diplomática
- 1.7. El acceso al asilo de los menores no acompañados
- 1.8. Fuerteventura
- 1.9. Las consecuencias sociales de las políticas y prácticas en las costas y puertos: Las Palmas como ejemplo

2. LAS GARANTÍAS JURÍDICAS

- 2.1. La importancia de las garantías procesales
- 2.2. El caso de los 150 ciudadanos congoleños y angoleños en Barajas

- 2.3. El caso de un ciudadano colombiano interno en el CIE de Valencia
- 2.4. La detención de un abogado de CEAR al intentar asistir a tres polizones iraquíes

3. EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El abuso de las causas de inadmisión a trámite
- 3.2. La cobertura social durante la fase de admisión a trámite

4. LA SITUACIÓN SOCIAL DEL SOLICITANTE DE ASILO DURANTE LA INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE

- 4.1. El perfil del solicitante de asilo
- 4.2. La trayectoria social del solicitante de asilo
- 4.3. Los recursos sociales específicos para los solicitantes de asilo
- 4.4. Las consecuencias psicológicas derivadas de la demora en la entrega de la documentación y en los periodos de renovación
- 4.5. Los problemas familiares derivados de la exigencia de visado a colombianos y cubanos

5. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LAS SOLICITUDES DE ASILO

- 5.1. La continuidad de unos extremadamente bajos índices de reconocimiento
- 5.2. Los criterios oficiales y la motivación de las resoluciones
- 5.3. La documentación y la renovación de los permisos en la protección complementaria

6. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES

- 6.1. Los recursos administrativos
- 6.2. Los recursos jurisdiccionales

7. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

- 7.1. El reto de la integración
- 7.2. Las políticas para la integración de los refugiados en España
- 7.3. La integración laboral
- 7.4. Discriminación y racismo

8. EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS A LA VIDA EN FAMILIA

- 8.1. Los problemas detectados en la extensión familiar del asilo
- 8.2. El trato más favorable
- 8.3. La reagrupación familiar de los desplazados y las personas a quienes se ha autorizado su permanencia en España por razones humanitarias
- 8.4. La extensión familiar desde la perspectiva social y psicológica

9. LOS PROBLEMAS DE REGULARIZACIÓN DE LOS INADMITIDOS Y LOS DENEGADOS

- 9.1. Los dos procedimientos extraordinarios de regularización: Ley 4/2000 y Arraigo
- 9.2. El contingente de trabajadores extranjeros
- 9.3. El desarraigo y la vulnerabilidad de las personas denegadas

10. VEINTE CONCLUSIONES Y VEINTE PROPUESTAS DE CEAR

11. PARA SABER MÁS

- 11.1. Los refugiados iraquíes en España (1997-2002): las cifras reales
- 11.2. ¿A qué derecho fundamental afecta que el solicitante de asilo deba permanecer en frontera? Detenciones y restricciones de la libertad. Comentario a la STC 53/2002, de 27 de febrero. Por Pablo Santolaya Machetti
- 11.3. España y reasentamiento de refugiados. Por Martha Arroyo
- 11.4. La presidencia española de la UE en materia de asilo. Por Jon Zabala

INFORME 2004

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

1. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

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

2. EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN A TRÁMITE

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

3. LA ATENCIÓN SOCIAL A LOS SOLICITANTES DE ASILO

- 3.1. La directiva sobre normas mínimas de acogida
- 3.2. Los recursos sociales específicos
- 3.3. La atención psicológica

4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

- 4.1. Globalización y educación. Algunas cifras
- 4.2. Repercusiones de la legislación educativa
- 4.3. Dificultades y propuestas para garantizar el acceso a la educación y la continuidad de los estudios

5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 5.1. El concepto de refugiado de la Convención de Ginebra
- 5.2. La nueva regulación de la protección temporal y complementaria
- 5.3. Análisis de las respuestas del Gobierno a las peticiones de asilo
- 5.4. Las crisis humanitarias y la protección internacional en España
- 5.5. La revisión judicial de los casos de asilo
- 5.6. Las solicitudes por violencia de género

6. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LOS REFUGIADOS

- 6.1. Los recursos para la integración
- 6.2. Las dificultades para lograr una vivienda
- 6.3. Discriminación y racismo contra los refugiados
- 6.4. La extensión familiar del derecho de asilo
- 6.5. La integración de los refugiados en situación de grave vulnerabilidad
- 6.6. La atención psicológica

7. LA APATRIDIA

- 7.1. El marco jurídico internacional
- 7.2. La legislación española
- 7.3. Algunos casos atendidos por CEAR
- 7.4. La protección social de los apátridas

8. LA INSERCIÓN LABORAL

- 8.1. Visión global
- 8.2. Análisis de la inserción laboral de los refugiados
- 8.3. La formación profesional y ocupacional
- 8.4. El autoempleo y las microempresas

- 8.5. El sector del servicio doméstico
- 8.6. La conculcación de los derechos laborales
- 8.7. Repercusiones psicológicas de la reforma de la Ley de Extranjería

9. EL DRAMA DE LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

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

25 AÑOS DE TRABAJO DE CEAR. 25 CONCLUSIONES Y 25 PROPUESTAS PARA EL FUTURO

ANEXOS. PARA SABER MÁS

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

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

INFORME 2005

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

1. LAS CAUSAS DEL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La distribución de los refugiados en el mundo
- 1.2. Colombia, el reinado de la impunidad
- 1.3. Nigeria, el saqueo de las petroleras
- 1.4. Rusia, la involución autoritaria
- 1.5. Argelia, las dos caras del terror
- 1.6. Guinea Ecuatorial, corrupción y refugiados

2. LA PELIGROSA TRAVESÍA HACIA EL REFUGIO

- 2.1. La odisea de la huida
- 2.2. Los campos de refugiados cercanos a Ceuta y Melilla
- 2.3. A FONDO: la propuesta de crear centros de internamiento para los solicitantes de asilo fuera de la UE

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 3.1. Perduran los grandes obstáculos
- 3.2. La expulsión de nueve solicitantes de asilo en Ceuta
- 3.3. A FONDO: polizones, el drama que no cesa
- 3.4. El descenso sostenido de las solicitudes de asilo

4. EL PROCEDIMIENTO DE INADMISIÓN A TRÁMITE. BALANCE DE UNA DÉCADA

- 4.1. El marco legal
- 4.2. A FONDO: análisis de los datos y la jurisprudencia
- 4.3. Un procedimiento desvirtuado

5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 5.1. Persisten los reducidos índices de protección
- 5.2. La aplicación de las cláusulas de exclusión
- 5.3. Las concesiones del estatuto de apátrida
- 5.4. A FONDO: las solicitudes de asilo de los menores no acompañados

6. HACIA UN SISTEMA DE ASILO COMÚN EN LA UE: DE TAMPERE AL TRATADO CONSTITUCIONAL

- 6.1. La normativa aprobada
- 6.2. La directiva sobre normas mínimas de procedimiento, la asignatura pendiente

7. LAS POLÍTICAS DE ASILO TRAS EL CAMBIO DE GOBIERNO

- 7.1. Un nuevo encaje institucional
- 7.2. Un programa para el reasentamiento de refugiados en España
- 7.3. A FONDO: las modificaciones de la normativa de asilo

8. LAS POLÍTICAS SOCIALES

- 8.1. Visión general
- 8.2. La importancia de la asistencia psicológica
- 8.3. La atención psicológica a las víctimas de la violencia de género
- 8.4. A FONDO: las dificultades para la homologación de los títulos universitarios

9. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 9.1. Las consecuencias del nuevo Reglamento de Extranjería
- 9.2. A FONDO: la propuesta de Consenso Social sobre Migración formulada por Cáritas y CEAR

10. DIEZ PROPUESTAS PARA UN COMPROMISO CON LOS REFUGIADOS

ANEXOS. PARA SABER MÁS

1. Nadie sin futuro. Por Núria Gispert y Delia Blanco
2. La persecución por motivos de género y su protección en España. Por Mauricio Valiente
3. El programa EQUAL II y la inserción sociolaboral de los solicitantes de asilo. Por Mónica López
4. El conflicto de Colombia y la estrategia del Gobierno de Álvaro Uribe. Por Javier Giraldo

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

INFORME 2006

PRÓLOGO DE IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR, PRESIDENTE DE CEAR

1. LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La represión contra los pueblos indígenas
- 1.2. La persecución por cuestiones religiosas
- 1.3. La degradación medioambiental
- 1.4. A FONDO: el pueblo saharauí. Exilio y resistencia

2. LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR

- 2.1. Las dificultades para el acceso al asilo
- 2.2. La tragedia humanitaria de Ceuta y Melilla
- 2.3. A FONDO: las misiones de CEAR en Marruecos, Mauritania y el Sáhara Occidental

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El aumento sustancial de las admisiones 86
- 3.2. Las segundas solicitudes de asilo
- 3.3. Las ayudas sociales en la primera acogida
- 3.4. A FONDO: Barajas, la primera o la última frontera

4. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 4.1. El insuficiente incremento de la protección
- 4.2. Las consecuencias de las políticas antiterroristas
- 4.3. Una resolución histórica
- 4.4. A FONDO: concesión del estatuto de refugiado en España por nacionalidades (1995-2004)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. Un desafío insoslayable
- 5.2. La adaptación sociocultural
- 5.3. La derivación de solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla a la península

6. LA INSERCIÓN LABORAL

- 6.1. Un proceso capital para la integración
- 6.2. La relevancia de la formación y la capacitación
- 6.3. Propuestas para la gestión empresarial de la diversidad cultural
- 6.4. A FONDO: los itinerarios de inserción laboral

7. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 7.1. Los indocumentados
- 7.2. Los traslados de inmigrantes a la península
- 7.3. A FONDO: el proceso de regularización de inmigrantes

8. RETORNO Y REPARACIÓN

- 8.1. Un derecho inalienable
- 8.2. A FONDO: las políticas de reparación integral para los refugiados

9. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE CEAR: LA NUEVA LEY DE ASILO. UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR

ANEXOS. PARA SABER MÁS

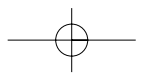
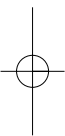
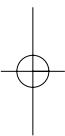
1. El Consenso Social sobre Migración: una realidad en construcción,
por Iván Forero
2. Refugiados en África: de la tradicional hospitalidad africana
a la crisis del asilo, por Itziar Ruiz-Giménez Arrieta

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR



DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR

CEAR-MADRID

Noviciado, 5
28015 Madrid
Tel.: 91 555 06 98 / 91 555 29 08
Fax: 91 555 54 16

CEAR-SUR

Pº Marqués de Contadero s/n. Bajo
41001 Sevilla
Tel.: 95 461 91 64
Fax: 95 423 65 64

CEAR-CANARIAS

Luis Antúnez, 32. 1º
35006 Las Palmas
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

CEAR-EUSKADI

c/ Cristo, 9 bis. 5º
48007 Bilbao
Tel.: 94 424 88 44
Fax: 94 424 59 38

CEAR-EXTREMADURA

Romero Leal, 26. 2º
06800 Mérida
Tel.: 924 30 44 70
Fax: 924 31 94 20

CEAR-PAÍS VALENCIÀ

c/ Francisco Moreno Usedo, 21 bajo
46018 Valencia
Tel.: 96 316 24 77 / 96 344 09 30
Fax: 96 344 09 31

COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT

c/ Aribau, 3. 1º 2ª
08011 Barcelona
Tel.: 93 301 25 39 / 93 452 40 31
Fax: 93 317 03 43

