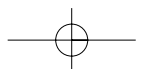


▲Entiñema



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 GLOBAL 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 O SON APÁTRIDAS.

EL PRESIDENTE DE CEAR ES IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR Y SU SECRETARIO GENERAL, MAURICIO VALIENTE. 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 CENTRALES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS (CCOO, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y LAS FUERZAS POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL (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. MARÍA 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 (ECRE), LA RED MIGREUROP, 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, TRÁNSITO O ACOGIDA.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

# La situación de los refugiados en España

INFORME 2008

▲Entiema

HAN ELABORADO ESTE INFORME:

MARIO AMORÓS, IVÁN FORERO Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES)

JOAQUÍN AGUILAR, BEATRIZ ALFONSO, BELÉN ANGUITA, KIMI AOKI, MARTHA ARROYO, JAVIER CANIVELL, LUIS CERDÁN, MARÍA ÁNGELES CRUZ, ROCÍO CUÉLLAR, AGUSTINA DAGUERRE, JAUME DURÀ, MERCEDES ENA, ANNA FIGUERAS, ÁGUEDA FRANCIA, ARSENIÓ GARCÍA, MANUEL GARCÍA, FRANCISCO GARRIDO, ESPERANZA GONZÁLEZ, ESTELA GRACIA, MÓNICA LÓPEZ MARTÍN, DIEGO LORENTE, ANA MAGARZO, HELENA MALENO, LOURDES NAVARRO, MARÍA JOSÉ PEÑATO, JAVIER RAMÍREZ, JOSÉ LUIS RAMOS, CARMEN SABALETE, BORJA SANTAMARÍA, YADIRA SUÁREZ Y ELENA VÁZQUEZ NÚÑEZ.

LOS CINCO ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR PUEDEN LEERSE EN [WWW.CEAR.ES](http://WWW.CEAR.ES)

© FOTOGRAFÍA DE LA CUBIERTA: UN GRUPO DE MIGRANTES CAMINA ANTE LAS PUERTAS DEL CENTRO DE ESTANCIA TEMPORAL DE INMIGRANTES DE MELILLA CON EL PERÍMETRO FRONTERIZO AL FONDO. AUTOR: ALBERTO ESTÉVEZ (AGENCIA EFE).  
CEAR AGRADECE LA COLABORACIÓN DE LA AGENCIA EFE.

© COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), 2008  
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](http://WWW.CEAR.ES)

© ENTIMEMA, 2008  
FUENCARRAL, 70  
28004 MADRID  
TELÉFONO: 91 532 05 04  
FAX: 91 532 43 34

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA. INFORME 2008 DE CEAR

ISBN: 978-84-8198-769-0  
DEPÓSITO LEGAL: M-27.285-2008

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 MAURICIO VALIENTE, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE CEAR 9

#### 1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO 13

- 1.1. Los refugiados colombianos en Ecuador 14
- 1.2. La crisis de Darfur 20
- 1.3. A FONDO: El drama de Irak 28

#### 2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA 39

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones 40
- 2.2. Las consecuencias del dispositivo FRONTEX 44
- 2.3. A FONDO: La crisis del 'Marine I' 51

#### 3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 63

- 3.1. Aumenta el porcentaje de las inadmisiones 64
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes argelinos 67
- 3.3. La inadmisión de solicitantes colombianos en Barajas 69
- 3.4. A FONDO: La odisea del 'Bouti Star 1' 74

#### **4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA 81**

- 4.1. Un ligero aumento de la protección 82
- 4.2. España cierra las puertas a los refugiados iraquíes 84
- 4.3. A FONDO: La Ley de Igualdad y la protección de las víctimas de la violencia de género 88

#### **5. ¿HACIA UN SISTEMA DE ASILO EUROPEO EN 2010? 95**

- 5.1. La trasposición de las directivas de asilo 96
- 5.2. A FONDO: Análisis del 'Libro Verde' de la Comisión Europea 99

#### **6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL 109**

- 6.1. Un proceso capital para la acogida de los refugiados 110
- 6.2. Las consecuencias psicológicas de la pérdida del estatus socioeconómico 113
- 6.3. A FONDO: Las dificultades sociales en la extensión familiar del derecho de asilo 120

#### **7. LA INSERCIÓN LABORAL 125**

- 7.1. El papel de las políticas públicas 126
- 7.2. Balance del programa Eneas-Equal 129
- 7.3. A FONDO: La participación de los refugiados en los sindicatos 134

#### **8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN 141**

- 8.1. Las dificultades para la regularización 142
- 8.2. Los obstáculos para obtener la autorización de residencia por causas excepcionales 147
- 8.3. A FONDO: Petición de traslado a España de 29 refugiados asentados en Marruecos 151

#### **9. CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS EN LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO 157**

#### **10. PROPUESTAS DE CEAR 163**

- 1. Ampliar y dar rango legal a la protección de los apátridas 163
- 2. La contratación en origen de refugiados y los programas de reasentamiento 167
- 3. Un régimen unificado para los beneficiarios de protección internacional 169

## **11. PARA SABER MÁS 173**

1. Sobre integración y multiculturalidad. Laberintos semánticos y voluntad política, por Javier de Lucas 173
2. Treinta años de derecho de asilo en España, por Ignacio Díaz de Aguilar 182
3. Frente a los desplazamientos forzosos: diez años de trabajo de Fundación CEAR en África, por Ramón Muñagorri 190
4. Las migrantes de África occidental: travesías en el desorden global, por Mónica López Martín 198

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO 207**

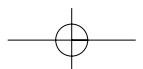
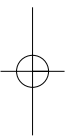
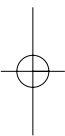
1. Los solicitantes de asilo 207
2. La inadmisión a trámite. Recursos y sentencias 219
3. La aplicación del Reglamento de Dublín 226
4. La concesión del estatuto de refugiado. Recursos y sentencias 230
5. Los apátridas 239
6. Los refugiados en la Unión Europea 243

## **ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES 247**

## **ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 249**

## **ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 251**

## **DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR 263**





**PRÓLOGO****EL AÑO DEL 'MARINE I'****MAURICIO VALIENTE***Secretario general adjunto de CEAR*

Presentamos en estas líneas el sexto informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado y lo hacemos en el contexto de una grave crisis del derecho de asilo en la Unión Europea (UE) y en España. Nuestro Informe 2008 aporta pruebas irrefutables sobre las crecientes dificultades de los refugiados para acceder a la protección en nuestro continente y en nuestro país. En 2007, mientras países como Siria o Jordania acogieron a centenares de miles de refugiados de Irak, en la UE sólo pudieron solicitar asilo 38.286 ciudadanos de este país. Además, los Veintisiete tampoco pusieron en marcha programas de reasentamiento para los refugiados iraquíes en situación más vulnerable y, en el caso de España, cerramos las puertas, a través de una denegación masiva de la protección, a más de mil personas que a principios de 2007 pidieron asilo en nuestras embajadas de Egipto, Siria y Jordania.

Otra situación similar nos conduce a Colombia. A finales del pasado año, la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior (OAR) modificó de manera sensible los criterios de valoración de la admisión a trámite de los solicitantes colombianos en el aeropuerto de Barajas. Esto originó que en el último trimestre centenares de solicitantes de asilo inadmitidos fueran devueltos a Colombia, mientras continuó el exilio de miles de refugiados a los países vecinos y persistió el drama del desplazamiento interno, que golpea ya (según los últimos datos del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR) a cuatro millones de personas, en un país inmerso en una grave crisis humanitaria acentuada por la impunidad que institucionaliza el gobierno de Álvaro Uribe.

Al mismo tiempo que cerramos las puertas a los refugiados iraquíes y colombianos, otros elementos confirman la profunda crisis de la institución del asilo. Uno de los más visibles es la apuesta decidida por las políticas de externalización de fronteras, reforzada en 2007 con la ampliación del dispositivo FRONTEX, que ya es permanente en las aguas que separan las costas canarias del litoral africano.

Un ejemplo de las consecuencias de la externalización de fronteras es la crisis del *Marine I*, que se prolongó desde principios de febrero hasta julio de 2007. Este buque, con 369 migrantes a bordo, en su mayor parte asiáticos, fue remolcado por una nave de Salvamento Marítimo español y, ante la oposición de las autoridades de Senegal y Cabo Verde a permitir su desembarco y el riesgo de naufragio, fue conducido a Nuadibú previo compromiso de las autoridades españolas de hacerse cargo de la repatriación de los pasajeros.

Finalmente, quedaron en un hangar de este puerto mauritano 23 personas que se negaron a su retorno "voluntario" (a pesar de sufrir todo tipo de presiones), retenidas en condiciones precarias y bajo la custodia de funcionarios policiales españoles, sin ningún derecho y en un auténtico "limbo" legal. Al cierre de este Informe (a finales de abril de 2008), ningún pasajero del *Marine I* había obtenido el estatuto de refugiado en España y sólo tres habían visto su solicitud admitida a trámite, puesto que en enero de este año la OAR comunicó la inadmisión a cinco personas que fueron alojadas en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla y que contaron con la asistencia jurídica de CEAR.

En el marco del despliegue del dispositivo FRONTEX, CEAR también observa con preocupación las acciones destinadas a interceptar a los migrantes en las costas de Mauritania o Senegal y su inmediata devolución a los países de tránsito o de origen con la colaboración de sus autoridades. Estas actuaciones (ajenas a cualquier medida de control y de seguimiento fiable) pudieron impedir el acceso al procedimiento de asilo a muchas personas necesitadas de protección internacional. Asimismo, cada vez son más frecuentes las denuncias de deportaciones masivas, una vez producida la entrega de estas personas a la policía de Mauritania o Senegal sin ningún tipo de procedimiento o asistencia.

En cuanto a las estadísticas de asilo, a las que nuestro Informe anual siempre presta una especial atención, verificamos en las páginas siguientes que en 2007 se produjo una caída notable del porcentaje de admisión a trámite, del histórico 58,28% de 2006 al 45,56% del pasado año. Además, los datos de protección permanecen estancados en unos niveles absolutamente exigüos para un país como

España: sólo el 3,14% obtuvo en 2007 el estatuto de refugiado, apenas 204 personas. El 5,24% debió conformarse con la protección complementaria (340 personas). Mientras tanto, se denegó toda protección a casi seis mil solicitantes de asilo y la mayor parte de ellos se vio abocada a una situación de vulnerabilidad extrema en nuestro país.

Entre los avances reseñados por nuestro Informe está la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad, aprobada en marzo de 2007, que permitirá a las mujeres víctimas de la violencia de género acceder al estatuto de refugiadas en España.

Nuestro Informe 2008 también revisa el proceso de armonización de las políticas europeas de asilo que en el horizonte de 2010 deberían avanzar hacia un sistema único para los 27 países, según las previsiones de la Comisión Europea, que revitalizó este proceso con la aprobación en junio de 2007 del *Libro Verde*. Y, al igual que en años anteriores, dedicamos sendos capítulos a la integración social y laboral de los solicitantes de asilo y de los refugiados, aunque nos centramos en aspectos que hasta ahora no habíamos abordado, como el daño psicológico que sufren aquellos refugiados incapaces de asumir la pérdida del estatus socioeconómico que alcanzaron en sus países de origen, las dificultades sociales que entraña la extensión familiar del asilo o la participación de los sindicalistas refugiados en las centrales obreras españolas.

La parte central de nuestro Informe 2008 se clausura con la mirada internacional que lo abre. En septiembre de 2007, la Cruz Roja, ACCEM y CEAR plantearon al Gobierno que acogiera en España a un grupo de 29 refugiados asentados en Marruecos en precarias condiciones, compuesto por 16 mujeres (cuatro de ellas menores no acompañadas) y sus hijos (nueve en total), así como cuatro hombres en situación de especial vulnerabilidad. Al cierre de este Informe, el Gobierno no había dado una respuesta a esta petición de carácter humanitario. En los últimos años, CEAR ha expresado en múltiples ocasiones su preocupación por la situación de centenares de refugiados en Marruecos. El cierre de las fronteras europeas está causando una situación insostenible en los países fronterizos, en Libia, Argelia o Marruecos, pero también en Ucrania o Moldavia, donde miles de refugiados y migrantes se encuentran atrapados, con sus esperanzas de encontrar un lugar seguro donde vivir frustradas.

Después del capítulo de conclusiones de este Informe, CEAR presenta a la sociedad, a los partidos políticos y al Gobierno tres propuestas de hondo calado: la necesidad de ampliar y otorgar rango legal a la protección de los apátridas en España, la posibilidad de establecer un cupo para la contratación en origen de refugiados como mecanismo para estimular el reasentamiento y la apuesta por

avanzar hacia un régimen unificado para las personas beneficiarias de protección internacional a fin de evitar las dificultades que se han constatado.

Nuestro Informe 2008 se enriquece con la aportación de un lúcido artículo del profesor Javier de Lucas, que centra de manera acertada el recurrente debate sobre términos tan manidos como “integración” o “multiculturalidad”. Además, Ignacio Díaz de Aguilar, presidente de CEAR, analiza en perspectiva los treinta años de derecho de asilo en España, desde nuestra adhesión a la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York a la actual encrucijada de una institución cuya supervivencia está en peligro. Un exhaustivo trabajo de nuestra compañera Mónica López Martín sobre las migrantes del África occidental cierra el capítulo de anexos y precede al apéndice estadístico.

Más allá de revisar con periodicidad anual la situación de los refugiados en España, el objetivo de nuestro Informe es, en definitiva, hacer un llamamiento para fortalecer el compromiso de nuestro país con los refugiados, con aquellas personas que se vieron forzadas a abandonar sus hogares y que luchan por un futuro de seguridad y respeto a sus derechos humanos.

## HACIA EL III FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES

Muchos consideran que cuestionar las políticas hegemónicas, elevadas incluso al altar de lo indiscutible, es un gesto ingenuo. En CEAR consideramos que la ingenuidad estriba en fingir que el desafío de las migraciones globales puede resolverse con muros y leyes represivas. La tentación de cerrar los ojos a la realidad puede tener consecuencias trágicas para millones de personas y, ya desde una perspectiva egoísta, incluso perjudicar nuestra prosperidad futura. Junto con nuestro trabajo cotidiano en la atención integral a los refugiados y los migrantes vulnerables, CEAR reflexiona cada día sobre cómo enfrentar estos retos y plantea sus propuestas para avanzar hacia una nueva política de asilo y migraciones.

Y lo hacemos desde la sociedad civil organizada, con los movimientos sociales de todos los continentes y en el marco del III Foro Social Mundial de las Migraciones ([www.fsmm2008.org](http://www.fsmm2008.org)), que se celebrará de nuevo en Rivas Vaciamadrid entre el 11 y el 13 de septiembre de este año en torno a la propuesta central de avanzar hacia la ciudadanía universal y la globalización de los derechos humanos con el lema “Nuestras voces, nuestros derechos. Por un mundo sin muros”.

## CAPÍTULO 1

## EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

Este primer capítulo examina en profundidad la situación de los refugiados en tres zonas de tres continentes: los exiliados colombianos en Ecuador, los refugiados de la región sudanesa de Darfur en Chad y el éxodo de cuatro millones y medio de personas desencadenado por la guerra de Irak. En 2007, Colombia volvió a ser el país de origen de un mayor número de solicitantes de asilo en España. Sin embargo, los 2.497 ciudadanos colombianos que pidieron protección internacional en nuestro país (principalmente en el aeropuerto de Barajas) son muy pocos comparados con las decenas de miles que han tenido que huir en los últimos años a Ecuador, Panamá o Venezuela.

En el este de Chad, en la frontera con Sudán, sobreviven en condiciones muy precarias más de 200.000 refugiados de Darfur, producto del enfrentamiento que sufre su país entre la población árabe, que controla el gobierno de Jartum, y la no árabe. Esta crisis se ve envuelta en los intereses en disputa de las grandes potencias (China, Estados Unidos y Francia, principalmente) por los recursos energéticos de Sudán.

Por primera vez desde 2001, en 2007 aumentó el número de solicitantes de asilo en los 43 países que ACNUR considera industrializados. La situación de los dos millones y medio de refugiados iraquíes, además de los dos millones de desplazados internos, confirma la crisis del derecho de asilo en los países desarrollados, ya

que mientras naciones como Siria y Jordania acogen a centenares de miles de refugiados de este país, la UE deniega la protección a miles de ellos y rehúsa poner en marcha programas de reasentamiento o acogida temporal.

### 1.1. LOS REFUGIADOS COLOMBIANOS EN ECUADOR

Ecuador es el país de América Latina que acoge a más personas necesitadas de protección internacional, unas 250.000 según las estimaciones de ACNUR, procedentes casi todas ellas de Colombia. Casi la mitad de los 600.000 refugiados colombianos repartidos por el mundo se encuentran en este país<sup>1</sup>. Sin embargo, por la falta de información (básicamente, el desconocimiento de las leyes que los amparan), el miedo, la inseguridad, la desprotección que sufrieron de su Gobierno, que permite e incluso ampara el desplazamiento de población, o simplemente porque viven en áreas muy remotas, sólo 45.000 personas se han registrado como refugiados ante el gobierno de este país o la delegación de ACNUR. En consecuencia, más de 200.000 ciudadanos colombianos subsisten en este país sin protección legal y con enormes dificultades de acceso a los servicios públicos.

En abril de 2007, el Gobierno del presidente Rafael Correa anunció la puesta en marcha del Plan Ecuador con un presupuesto de 135 millones de dólares anuales. Correa presentó esta iniciativa como una contraofensiva de "paz y justicia" para contrarrestar las consecuencias en la frontera binacional del Plan Colombia, destinado a la lucha contra el narcotráfico y por el que desde el año 2000 Washington ha entregado cuatro mil millones de dólares a Bogotá<sup>2</sup>.

En la presentación del Plan Ecuador, la ministra de Relaciones Exteriores de este país explicó que brindarán atención a las provincias ecuatorianas que "han tenido que pagar de manera más aguda los costos del conflicto colombiano", sin olvidarse de los refugiados de este país: "Tenemos 14.000 refugiados registrados y 25.000 solicitantes de asilo, además de 200.000 colombianos con necesidad de protección según ACNUR". En septiembre de 2007, anunció que su Gobierno garantizaría el acceso a la asistencia sanitaria a las personas desplazadas por el conflicto colombiano.

En contraste con la predisposición del Gobierno a atender de manera solidaria a los refugiados colombianos, un reciente informe del Servicio Jesuita a Refugiados en Quito reveló que existe una creciente hostilidad de algunos sectores de la sociedad ecuatoriana hacia este amplio colectivo<sup>3</sup>.

Sin embargo, como la afluencia de refugiados colombianos a Ecuador es incesante, en febrero de 2008 el Gobierno pidió "ayuda internacional permanente"

para poder atenderles, para que "Ecuador siga cumpliendo con el Derecho Internacional Humanitario"<sup>4</sup>. El Ejecutivo de Quito anunció entonces varios planes para mejorar los servicios de educación y salud en los 680 kilómetros de frontera compartida, sacudida el 1 de marzo de este año por un gravísimo suceso. Como reflejó ampliamente la prensa internacional, aquel día el ejército colombiano invadió el territorio ecuatoriano en una operación militar que se saldó con la muerte de 24 personas, entre ellas 16 miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), uno de ellos el comandante Raúl Reyes, segundo mando del principal grupo guerrillero del país. Esta agresión desencadenó un grave incidente diplomático entre Quito, Bogotá y Caracas y la actuación del ejército colombiano fue condenada por la Organización de Estados Americanos (OEA).

A principios de 2008, un estudio realizado por ACNUR y el Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social (CEPAR) reveló que sólo en las cinco provincias septentrionales existen 59.000 ciudadanos colombianos con necesidad de protección internacional. A lo largo de este año, culminará el análisis de los datos recogidos en el resto del país, ya que las autoridades ecuatorianas están preparando un plan que ofrezca a esta población vulnerable la opción de registrarse y obtener su documentación para regularizar su estancia lo antes posible.

Algunos de los colombianos encuestados llegaron hace ya una década, mientras que otros huyeron de la violencia hacía sólo unas semanas o unos meses. Sandra es una de las miles de refugiadas colombianas que necesitan protección en el norte de Ecuador. Hace tres años, después de que un grupo paramilitar asesinara a su padre, llegó con su hermana menor (Lilian) a Limones, un pequeño poblado en la provincia de Esmeraldas<sup>5</sup>.

Sandra y Lilian no han solicitado formalmente asilo en Ecuador, pues no sabían cómo hacerlo y, además, temían una posible devolución. Pero, como muchos de sus compatriotas que se encuentran en Ecuador y tampoco pueden regresar a sus hogares por el conflicto necesitan la protección para poder acceder a la educación o la salud.

La invisible presencia de cientos y a veces miles de refugiados en las pequeñas y subdesarrolladas comunidades fronterizas representa retos para la economía local y evidentemente presiona sobre sus escasos recursos. Este estudio ha ayudado a localizar la presencia de la población refugiada, de modo que el Gobierno y las organizaciones internacionales estarán pronto en mejores condiciones para prestarles apoyo. La atención se centra en un enfoque comunitario con iniciativas que benefician a la población local y a los refugiados logrando que la integración sea más fácil. En Limones, Sandra está trabajando en un restaurante de la comunidad financiado por ACNUR, en un proyecto que reúne a unas 90 familias en una microempresa denominada "Familias Solidarias". Esta refugiada también

sabe ya que tiene derecho a permanecer en Ecuador, a no ser devuelta a su país, donde su vida corre peligro.

Otro ejemplo relevante del proceso de integración de los refugiados colombianos es el de la localidad fronteriza de Lago Agrio, en un relato ofrecido por ACNUR:

*Muchos de los refugiados y solicitantes de asilo que llegan de Colombia residen en Lago Agrio, un pequeño pueblo localizado en la región amazónica, cerca de la frontera colombiana. Manuel, quien llegó a Lago Agrio hace dos años, explica que tuvo que huir de Colombia debido a la violencia generalizada que se vivía en su pueblo: "Lo único que pudimos traer fue la ropa que teníamos puesta. Nos tocó dormir en el suelo hasta que empecé a preparar salchichas y venderlas de puerta a puerta".*

*"No ha sido nada fácil", añade. "Se necesita mucho esfuerzo y determinación. Mi esposa y yo hemos trabajado duro, noche y día, para poder lograr nuestra meta: abrir una panadería. Ahora que lo hemos logrado, nuestros hijos tendrán la oportunidad de estudiar y tener una vida mejor. Además, con esta panadería, sentimos que estamos contribuyendo al país, dándole trabajo a los ecuatorianos. Pero sin duda la mayor ayuda fue haber sido reconocido como refugiado. Vivir con el temor de ser perseguido es una experiencia terrible y no se la deseo a nadie. Te dan 24 horas para salir del país o de lo contrario te declaran objetivo militar".*

*Según Flor Prado, coordinadora en Lago Agrio del proyecto apoyado por ACNUR, "los beneficiarios reciben un préstamo de 300 dólares con una tasa de interés muy baja para que puedan abrir un negocio o para que consoliden un negocio que ya tienen. Lo que se busca con el microcrédito es promover la autosuficiencia económica de la población de interés y facilitar su integración en las comunidades receptoras. El 20% de los beneficiarios son ecuatorianos. Nosotros los ecuatorianos convivimos diariamente con los refugiados y solicitantes de asilo. Debemos aprender a respetarlos, entenderlos y apoyarlos".*

*Por su parte, Oscar Butragueño, jefe de la oficina de ACNUR en Lago Agrio, explica que los refugiados brindan un aporte importante a las comunidades receptoras. "Son fuente de ideas innovadoras", dice. "Por ejemplo, en Lago Agrio nunca se había reciclado plástico, cartón y metal hasta el día que una familia de colombianos refugiados empezó a hacerlo". "Antes, la gente se reía cuando nos veía recogiendo latas en la calle", dice Teresa, quien se dedica a recoger plástico, aluminio, metal, cartón y cobre para venderlos. "Nos pagan 120 dólares por cada tonelada de hierro y el doble para cada tonelada de plástico. Ahora la gente ya no se ríe. Al contrario, están empezando a reciclar ellos también".*



La mayor parte de los refugiados de la zona septentrional de Ecuador proceden de la costa pacífica colombiana. Así, por ejemplo, la provincia de Esmeraldas limita con el departamento de Nariño, que en 2007 registró la peor tasa de desplazamiento forzado del país. Según las cifras oficiales, más de 22.000 personas huyeron de sus casas, una cifra que representó más del 10% de todos los nuevos casos de desplazamiento forzado.

Durante el primer semestre de 2007, Nariño fue el departamento más afectado por la expulsión y la llegada de desplazados en proporción a su población puesto que confluyen todas las expresiones del conflicto: densa presencia de las fuerzas policiales y del ejército, grupos paramilitares activos desde hace años, grupos insurgentes y bandas de narcotraficantes. En el municipio de El Charco, se presentó la mayor crisis humanitaria en este periodo en todo el país por el desplazamiento de más de 8.500 personas pertenecientes a comunidades afrocolombianas expulsadas de sus tierras comunitarias.

ACNUR ha expresado su preocupación por la situación en Nariño. Según pudo confirmar una misión de este organismo que visitó la zona en diciembre de 2007 cuando más de mil personas huyeron a Ecuador, el exilio de estas personas fue causado por varios factores, como el temor a enfrentamientos en el marco de las campañas de erradicación manual de cultivos ilícitos.

La población es expulsada al exilio a través del terror, el asesinato, las masacres, los secuestros, las torturas, el reclutamiento forzado por los actores irregulares del conflicto, la desaparición forzada, el uso generalizado de minas antipersonas, las detenciones arbitrarias, los atentados, las amenazas y los bombardeos indiscriminados sobre la población civil, que termina huyendo por falta de garantías de seguridad de parte del Estado. Todas estas expresiones de violencia causaron en el primer semestre de 2007 el desplazamiento forzado de al menos 133.664 personas en Colombia<sup>6</sup>. Este escenario configura una crisis social, humanitaria y de derechos humanos que se extiende desde las zonas de la guerra (alta montaña, territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes, selvas y fronteras) hasta las ciudades que albergan hoy a miles de personas desplazadas.

Además, el territorio de Nariño es una zona de fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito y de contrabando de armas y drogas, así como epicentro de un desplazamiento continuo que afecta con especial dureza a pueblos indígenas como los awá y comunidades afrodescendientes expulsadas de la costa pacífica.

Por otra parte, en el vecino departamento de Chocó, en 2007 más de tres mil personas se vieron obligadas a abandonar sus lugares de origen por causas relacionadas con el conflicto armado. Dos de cada tres huyeron a causa de la pugna entre la estructura paramilitar "Los Rastrojos" y los paramilitares conocidos como "Las Águilas Negras"<sup>7</sup>:

*El terror de los bombardeos, las acciones combinadas por tierra y agua, la barbarie estatal a través de la estrategia paramilitar, la exigencia de desalojo, el saqueo, la quema de casas, con el escenario del descuartizamiento y desmembramiento, llevó a que la gente se desplazara de sus comunidades.*

*Hubo ráfagas de plomo. Fue tanto así que hubo personas a las que les tocó dormir una o dos noches en el monte corriendo de miedo con lo que tenían puesto, sin zapatos, sin camisa. Hubo madres que no supieron de sus hijos porque los niños corrieron por donde bien pudieron y se metieron al bosque para refugiarse de esa oleada.*

*La mayoría salieron con lo que tenían puesto dejando todas sus pertenencias, el fruto de décadas de trabajo y sus territorios. Algunos huyeron en champas, chalupas y lanchas por los caños y los ríos hacia Turbo y Bocas del Atrato. Otros huyeron despavoridos por la selva, donde deambularon durante días antes de cruzar la frontera del vecino país... Algunos nunca regresaron, otros dejaron a sus muertos, asumieron la lección pequeña del olvido, asumieron la resistencia... Ahí están las diversas maneras del desarraigo por la operación que meses después, en los expedientes de una acción de tutela, conocieron sus pobladores con el nombre de Operación Génesis.*

*En el territorio no sólo la guerra es evidente, sino aquello que marcó la historia, el desplazamiento. En la tierra boquetes de bombas permanecen ocultos entre la maleza, ranchos quemados, personas inhumadas esperando ser tomados por la verdad; restos de seres humanos, de mujeres y de hombres, decapitados, de violadas, de torturados. No es posible resistir la verdad, las pruebas, las otras que nunca buscan están allí en la tierra. De las exhumaciones del alma se crea la resistencia, es cierto, regresaron unos pocos, un resto con su ser en el alto, resistieron, se organizaron, exigieron...*

Pero los refugiados colombianos no sólo se asientan en el territorio de Ecuador fronterizo con su país, sino también en las principales ciudades, incluida la capital. En Quito, una de la zonas donde se concentran es el barrio 24 de Mayo, como refleja este testimonio<sup>8</sup>:

*El barrio "24 de Mayo" en Quito es un lugar de cuidado. Localizado a tan sólo algunas cuadras de las limpias y bellas plazas, iglesias y museos coloniales del centro histórico de la capital ecuatoriana, por donde cientos de turistas deambulan con sus cámaras fotográficas, este sector es más bien conocido por la prostitución, tráfico de drogas y altos niveles de crimen. Pese a las diferentes campañas de limpieza y ornato que han impulsado las autoridades locales, un olor fétido a basura se respira en la zona.*

*En este ambiente sórdido viven decenas de familias que han huido del conflicto colombiano y que intentan integrarse en un país que también enfrenta considerables problemas. Pese a las dificultades socio-económicas y políticas del país, un flujo constante de refugiados colombianos se ha producido en los últimos años.*

*Doña Susana es una de estas personas. Huyó de Cali hace tres años tras ser amenazada por un grupo armado irregular que opera en la región. Llegó a Quito junto a su esposo y dos hijas, que hoy tienen 9 y 11 años. "Este barrio no es el más bonito de Quito", dice. "Me preocupa que le pueda pasar algo a mis hijas cuando caminan a la escuela, pero estamos agradecidos de estar vivos y que nos hayan dado la oportunidad de trabajar".*

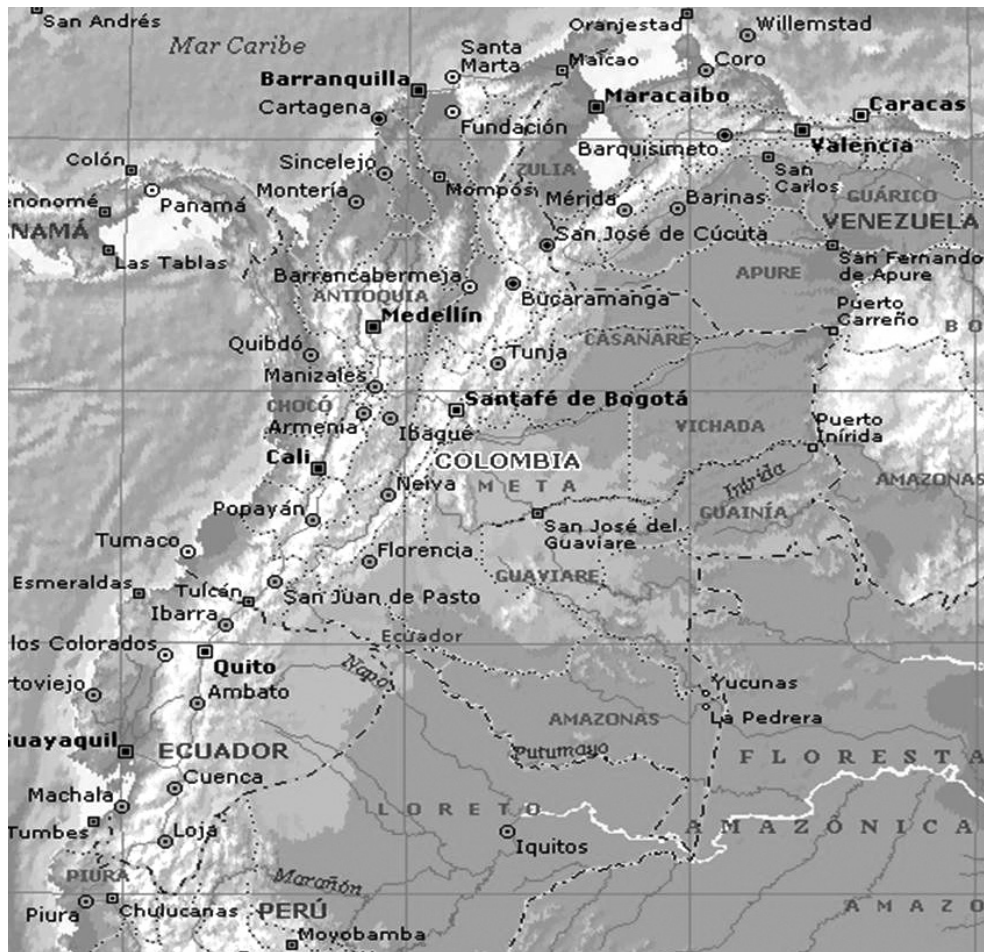
*Gracias a un microcrédito de la Fundación Ambiente y Sociedad, doña Susana montó su propio negocio de comida. "Preparo almuerzos en la casa y mi esposo los reparte por el barrio en un carrito de madera", explica. "Se nos está haciendo difícil cumplir con todos los pedidos, que no cesan de aumentar. Por eso estamos pensando en comprar otro carrito".*

El 16 de abril de 2008, el Observatorio del Desplazamiento Interno (organismo dependiente del Consejo Noruego de Refugiados) difundió un informe sobre la situación mundial de los desplazados en 2007 en el que aseguró que en Colombia había ya cuatro millones de desplazados internos, es decir, casi uno de cada diez ciudadanos. Sólo Sudán, con 5,8 millones de desplazados internos, supera a este país.

El director para América de ACNUR, el brasileño Philippe Lavanchy, ha declarado en distintas ocasiones que este país es "el problema mayor" de la región: "El problema mayor que tenemos en la región es Colombia. Siempre se habla de los refugiados en el mundo, pero se olvida que en América Latina tenemos una situación humanitaria grave que es Colombia"<sup>9</sup>. A lo largo de 2007 ACNUR intentó que varios países acogieran en reasentamiento a refugiados colombianos de Ecuador y Costa Rica, para aliviar la situación en estos países, y logró suscribir acuerdos con Chile, Brasil y Argentina, al tiempo que tanto Uruguay como Paraguay mostraron su predisposición a hacerlo también. "Hay una actitud muy positiva de los gobiernos. Hoy América Latina es la región más generosa del mundo con los refugiados, con la legislación más generosa", aseguró Lavanchy, quien añadió que las leyes aprobadas en Argentina y Brasil son "excepcionalmente buenas".

De momento, Ecuador acoge a casi uno de cada dos refugiados colombianos en el mundo, refugiados que han encontrado una acogida solidaria por parte de las autoridades de este país. "Fue muy duro salir, pero más lo sería volver. ¿Para qué

INFORME 2008 DE CEAR



regresar a un lugar a saludar personas que ya no existen? Ahora estoy en un país que no es el mío, pero sí puede ser el de mis hijos y trabajaré por ello”, señala uno de ellos<sup>10</sup>.

## 1.2. LA CRISIS DE DARFUR

A finales de abril de 2008, el conflicto de Darfur (Sudán), que empezó en febrero de 2003 con el levantamiento armado de la población no árabe contra el Gobierno (controlado por los árabes)<sup>11</sup>, había causado la muerte de unas 300.000 personas según Naciones Unidas<sup>12</sup>, el éxodo de dos millones y medio de desplazados internos y refugiados y que la subsistencia de más de dos millones de personas dependía de la ayuda del Programa Mundial de Alimentos<sup>13</sup>. Sudán es un país con 38 millones de habitantes, una esperanza de vida de 49 años y, a pesar del elevado

crecimiento macroeconómico de los últimos años, el 40% de su población está sumida en la miseria<sup>14</sup>.

ACNUR y sus contrapartes gestionan doce grandes campos de refugiados al este de Chad, con unos 240.000 refugiados sudaneses que han huido de la región de Darfur. Además, en el sur de este país también viven unos 50.000 refugiados originarios de la República Centroafricana y ACNUR proporciona asistencia a unos 180.000 chadianos desplazados a consecuencia de conflictos anteriores.

En Darfur, ACNUR es una de las pocas agencias que asiste directamente tanto a las comunidades rurales como a los campos de desplazados internos para permitir que las personas que carecen de servicios básicos, pero que se hallan en zonas seguras, puedan permanecer en sus casas en lugar de tener que trasladarse a los campos de refugiados, actualmente desbordados. Los campos en Sudán y Chad están sacudidos por la violencia y la grave inseguridad que azota la región y son el precario hogar de centenares de miles de personas abandonadas a su suerte, que deben enfrentar a diario la necesidad extrema, la violencia impune y el descontento de una población local que sufre la sobreexplotación de sus recursos.

En numerosas ocasiones, a fin de facilitar una mayor comprensión de esta tragedia, se intentan reducir las múltiples causas de esta crisis a un simple conflicto étnico o racial entre árabes y negros. No obstante, la "etnización" del conflicto no debería obviar los muchos y muy complejos factores que han de considerarse en el análisis de "la mayor crisis humanitaria" de los últimos años<sup>15</sup>. Es necesaria una breve revisión histórica que explique cómo la precariedad institucional (herencia de la agresión colonial de Occidente), unida al mosaico étnico que conforman los casi seiscientos grupos que habitan en este país, ha convertido lo que podía haber sido el ejemplo paradigmático de la "convivencia entre el norte y el sur de África" en el caldo de cultivo perfecto para el enfrentamiento político y el conflicto armado<sup>16</sup>.

Después de la incorporación de Darfur a Sudan en 1916, sus habitantes emprendieron de manera pacífica y voluntaria la sudanización de su cultura y tradiciones con la esperanza de convertirse en ciudadanos de pleno derecho de esa nueva entidad territorial. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos de integración, casi un siglo después los servicios en esta región apenas han mejorado respecto a la época colonial británica. En los últimos años, la situación de la población ha empeorado de manera evidente debido a dos factores principalmente: el acelerado crecimiento demográfico y la degradación medioambiental producto del cambio climático y sus sequías implacables.

La escasez de pastos, agua y alimentos ha acentuado una rivalidad entre los pastores y los agricultores de Darfur que no ha podido resolverse por los mecanismos tradicionalmente previstos, como las asambleas de paz entre tribus. En 2003 la

situación se hizo insostenible y, como respuesta a la marginación de la región de la agenda política sudanesa, grupos fur, zaghawa, masalit y otros pueblos agricultores formaron el Ejército/Movimiento de Liberación de Sudán (SLM o SLA, en sus siglas en inglés). Estos grupos, además de enfrentarse a las fuerzas gubernamentales, denunciaron, entre otras cosas, que, en su intervención directa en la estructura de poder tribal, los ministros del presidente Omar Hassan al-Bashir concedían un trato privilegiado a personas de su confianza, en su mayoría árabes, y se aseguraba así el control de las tierras y cultivos de los campesinos. De esta manera, comunidades que antes habían podido vivir de forma autónoma fueron condenadas a depender totalmente de la asistencia internacional y el clientelismo gubernamental.

De manera paralela, las tribus árabes (divididas en ibalas, afincados en el norte, y baggaras, concentrados en el sur), tradicionalmente excluidas del derecho de propiedad de la tierra en la región, encontraron en un sistema de reparto injusto la excusa de su recurrente agresión a los pueblos agrícolas. La lista de actores implicados creció aún más cuando se creó el Movimiento por la Justicia y la Igualdad (JEM), vinculado a la rama turabí de los Hermanos Musulmanes y compuesto de forma exclusiva por zaghawas (grupo étnico seminómada que habita en Darfur y en el este de Chad). Para mayor complicación, el presidente de Chad, Idriss Déby, también zaghawa, ha sido acusado en numerosas ocasiones por el gobierno de al-Bashir de apoyar a este grupo rebelde.

El conflicto se agravó cuando las autoridades sudanesas empezaron a tolerar que las milicias árabes progubernamentales, también conocidas como Janjaweed, atacaran a la población sedentaria, cuyos miembros se habían unido a las facciones opositoras del Ejército de Liberación de Sudán, que en 2005 se dividió en dos facciones: la liderada por el zaghawa Minni Minawi y la dirigida por su líder histórico, el furí Abd al-Wahid Mamad Ahmad Nur. A lo largo de los cinco años que ya dura el conflicto, las tierras arrasadas, las masacres, el pillaje y las violaciones han sido la norma en todo el territorio darfurí<sup>17</sup>.

Los refugiados procedentes de Darfur han descrito ataques aéreos a cargo de la aviación sudanesa seguidos de hordas de milicianos montados en caballos y camellos que llegan a las aldeas para matar hombres, violar mujeres y robar todo lo que encuentran a su paso. Muchas mujeres dicen haber sido secuestradas por miembros de la milicia Janjaweed (afín al Gobierno de Jartum) y mantenidas como esclavas sexuales durante meses<sup>18</sup>.

Si bien los factores internos expuestos iluminan los orígenes de la crisis, conviene tener presente que, a medida que algunos actores internacionales han asumido un protagonismo mayor, a las causas originales se han añadido otras de carácter económico y geoestratégico. En este sentido, muchos analistas, al mismo

tiempo que critican la actitud inmovilista de los organismos internacionales, desconfían de la reciente preocupación "humanitaria" del Gobierno estadounidense por una región donde muchos recursos energéticos están aún por explotar. El 29 de mayo de 2007 el presidente Bush proclamó: "Prometo esto al pueblo de Darfur: Estados Unidos no va a cerrar sus ojos ante una crisis que desafía la conciencia del mundo. [...] Mi Administración califica estas acciones de manera clara: genocidio. Y el mundo tiene la responsabilidad de ayudar a ponerle fin"<sup>19</sup>.

En esta línea, Sudán y el vecino Chad, que exporta un tercio de su producción petrolífera a Estados Unidos, son simples pero importantes eslabones en el plan de inversión del Departamento de Energía de este país, que prevé convertir a África en el suministrador del 25% de sus importaciones petrolíferas en 2015<sup>20</sup>. Ahora bien, pese a los esfuerzos de Washington por sancionar al gobierno sudanés aislándolo comercialmente, los principales socios económicos de Bashir (los países del Golfo Pérsico, Malasia y, sobre todo, China), lejos de encontrar en la crisis de Darfur un obstáculo para la continuidad de sus inversiones, ven en el conflicto el clima propicio para el florecimiento de sus intereses económicos.

Comprador del 65% de la producción de petróleo sudanés, principal proveedor de armas del régimen de Bashir<sup>21</sup> y desafío más significativo a la hegemonía de Estados Unidos en África, China se ha mostrado como uno de los principales interesados en obstaculizar cualquier resolución de Naciones Unidas que pueda amenazar la posición de poder de un gobierno que le es muy favorable. Pekín comparte en términos generales la posición de Jartum de que la situación en Darfur no es tan grave como se dice y que las cifras de muertos y refugiados han sido exageradas por los organismos internacionales<sup>22</sup>.

Por su parte, Francia, en su afán por mantenerse en la competición por los recursos de un continente donde tradicionalmente ha tenido una influencia relevante, logró de la mano de la petrolera Total los derechos de explotación de vastos territorios de Sudán. La necesidad de pacificar la zona lo antes posible para iniciar las excavaciones de los yacimientos alinea a este país con la potencia americana en las polémicas discusiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas acerca de la "responsabilidad de proteger" a la sociedad civil de Darfur.

En 2005, el Consejo de Seguridad decidió traspasar la resolución de este conflicto a la Unión Africana, que envió la Misión Africana en Sudán (AMIS). Ésta se mostró absolutamente ineficaz pues los soldados que la integraban disponían de un mandato que les prohibía realizar patrullas ofensivas y circunscribía sus facultades a la mediación y a registrar las matanzas. A pesar de las continuas negativas de Bashir a la llegada de "casco azul", el envío de fuerzas de mantenimiento de paz que, a diferencia de la AMIS, contasen con el mandato y los recursos necesarios

para brindar una protección real a la población civil parecía impostergable. El 5 de mayo de 2006 el Gobierno firmó los Acuerdos de Paz de Abuja con el Ejército de Liberación Sudanesa de Minni Minawi, que, aunque contaba con el apoyo del principal grupo rebelde, fue rechazado de manera rotunda por el resto de facciones.

El 31 de julio de 2007 se aprobó la Resolución 1.769 de Naciones Unidas, que creó la UNAMID, una operación conjunta entre la ONU y la Unión Africana. Con 19.555 hombres y 6.432 agentes de policía, se convirtió en la mayor operación de mantenimiento de paz de la actualidad y se desplegó el 31 de diciembre de 2007<sup>23</sup>.

Mientras tanto, cientos de personas siguen llegando a los campos de desplazados y refugiados: una peregrinación hacia el exilio que en la mayoría de los casos contribuye a perpetuar la pobreza, la hambruna y, lo que es más alarmante, la militarización de los campos por las facciones rebeldes. La fragmentación de los rebeldes en casi una treintena de subgrupos a raíz de las pugnas internas y las discrepancias sobre la firma de los Acuerdos de Paz de Abuja ha contribuido a ampliar las zonas de peligro donde los trabajadores de las agencias y organizaciones humanitarias y los convoyes de ayuda son más susceptibles de sufrir ataques. Los equipos de Naciones Unidas y de las ONG han tenido que cambiar más de treinta veces el emplazamiento de sus campamentos para protegerse de la violencia<sup>24</sup>.

La sensación general en muchos campos de refugiados, según Intermón Oxfam, es de "impotencia y frustración" ya que las personas se sienten atrapadas allí y subsisten con medios muy precarios y la amenaza permanente de la violencia. En campos como el de Kalma, cerca de Nyala, con más de 90.000 personas, los asaltos contra el personal humanitario, las muertes violentas y la entrada y salida de armas se han convertido en situaciones cotidianas. El 80% de los refugiados de los campos son mujeres y niños y muchos de los más pequeños ya han pasado gran parte de su vida allí, por lo que no es de extrañar que el impacto de la crisis en toda una generación tenga consecuencias enormes para el futuro de Darfur y, en general, de Sudán.

Pese a los esfuerzos de los 13.000 trabajadores de las trece agencias de Naciones Unidas y los 80 grupos de ayuda privada, informes de Naciones Unidas constatan que el índice de malnutrición infantil ha aumentado de manera significativa desde 2004. La mejora de las condiciones de vida de la población y el fin de la violencia y la impunidad son pasos improrrogables para devolver a los campos de refugiados de Sudán y Chad la verdadera razón de su existencia. Con el transcurso del tiempo, y a medida que se desdibujan los orígenes del conflicto, la línea de explicaciones desarrollistas plantea la reducción de los índices de pobreza como la forma de salir del atolladero. Sin embargo, para alcanzar una paz duradera en Sudán, debería tenerse presente que la pobreza no es la causa, sino la consecuencia de problemas estructurales (la herencia colonial, las sucesivas dictaduras, la intervención de



las potencias y las transnacionales) que en muchas ocasiones son ignorados por los gobiernos de los países enriquecidos y las agencias humanitarias.

A la espera de que la misión desplegada el 31 de diciembre de 2007 empiece a cosechar resultados, algunos analistas advierten de la escasa probabilidad de éxito de medidas que relegan a un segundo plano la propuesta de soluciones políticas viables y dejan la resolución del conflicto en manos de la intervención militar de potencias extranjeras. Con todo, si bien las relaciones sociales y culturales de la población darfurí no van a poder ser restauradas por una intervención humanitaria que ha llegado tarde, el envío de la UNAMID es una iniciativa importante para el restablecimiento del derecho fundamental de la población a la seguridad.

Después del fin de la *guerra fría*, la externalización de conflictos que antes se consideraban internos invita a la sociedad internacional, con la UE a la cabeza, a organizar cuantiosos dispositivos de ayuda que los gobiernos afectados identifican como la nueva forma en que la sociedad occidental pretende extender su esfera de dominio. El Gobierno de Jartum afirma a este respecto que son las propias ONG las que intentan alimentar una falsa imagen de inseguridad para intensificar la intromisión en la política interna.

La ineficacia de la ayuda desplegada coincide con un momento en el que la propia idea de ayuda humanitaria se encuentra en una encrucijada, puesto que en muchos casos, como en el de Darfur, ni los planes de ayuda ni las misiones internacionales están cumpliendo los objetivos marcados. Mientras los conflictos se transforman a marchas forzadas en la nueva era global, los mecanismos de ayuda occidentales se revelan obsoletos. Pensar nuevos instrumentos de ayuda que aborden las causas locales sin obviar los motivos estructurales constituye un importante reto en el siglo XXI.

Al cierre de este Informe, a pesar del acuerdo formalmente establecido de deponer las armas y de las continuas afirmaciones del presidente Bashir alegando lo contrario, la situación en la región no había mejorado. El gobierno de Jartum, consciente de que sentarse a negociar de nuevo implicaría compartir el poder que ahora detenta, no muestra una voluntad real de dialogar con todos los actores implicados<sup>25</sup>. Receloso de que la estabilidad política amenace su monopolio institucional, el discurso de doble moral de Bashir le permite erigirse, por un lado, como único interlocutor legítimo en el diálogo establecido con la sociedad internacional y, por otro, autorizar el bombardeo de los territorios de aquellos que se negaron a firmar la Paz de Abuja.

A finales de enero de 2008, la ONU amenazó con interrumpir el suministro de víveres en Darfur por la violencia debido a los intentos de asalto que habían sufrido algunos de sus convoyes. Asimismo, en febrero más de trece mil refugiados

sudaneses originarios de Darfur cruzaron la frontera oriental de Chad huyendo de los ataques de la milicia Janjaweed, al tiempo que la situación de seguridad en la región continuaba deteriorándose.

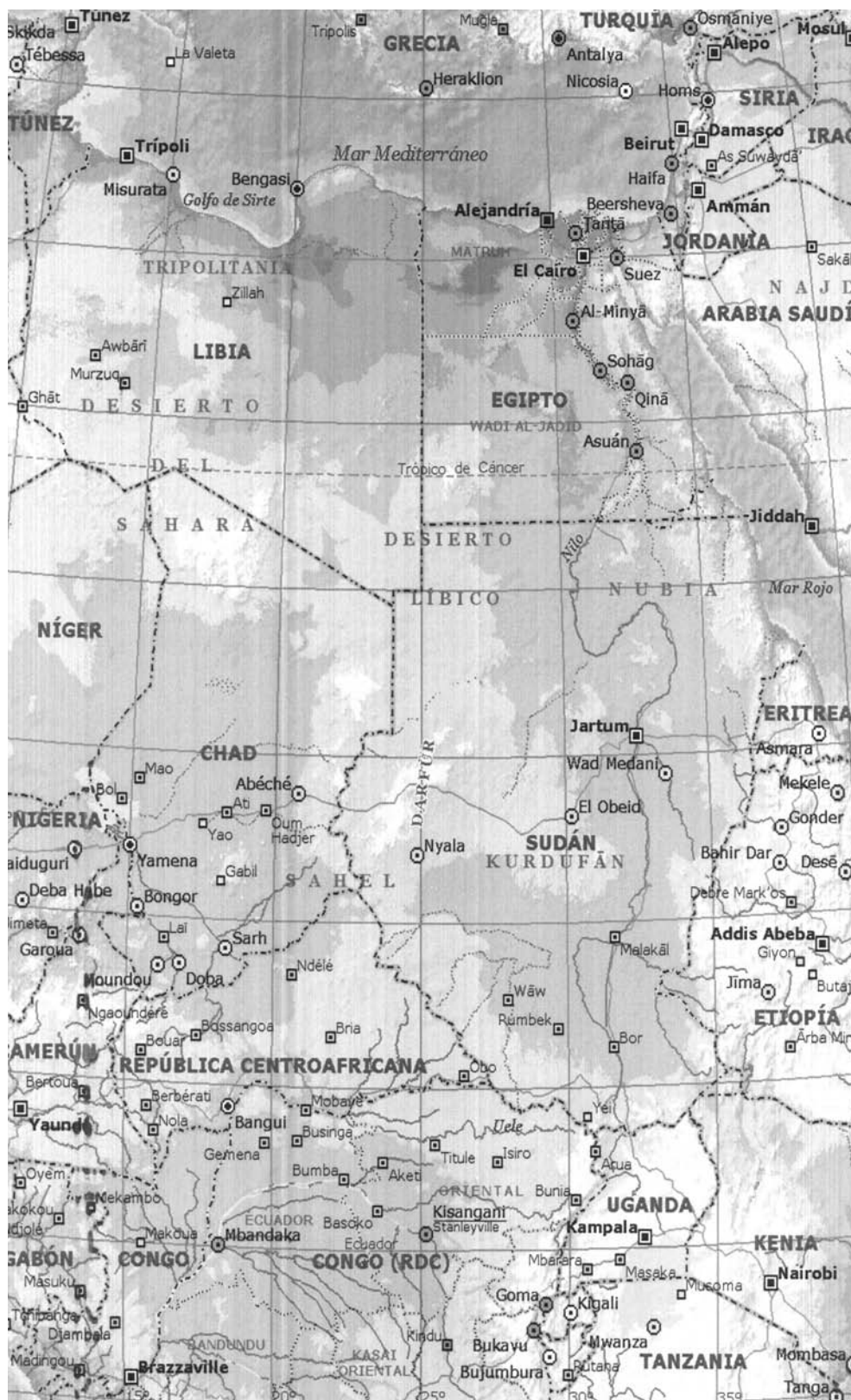
El 10 de febrero un equipo de ACNUR, acompañado de sus contrapartes en la zona, se dirigió en misión de emergencia a Figeira, una región muy inestable situada en la frontera oriental de Chad, en la zona de Birak. Entre 4.000 y 6.000 refugiados de Darfur buscaron refugio en Birak aquel día. Los miembros de la misión de ACNUR informaron de que los refugiados estaban aterrados y en la más absoluta de las miserias y que les habían explicado que sus pueblos habían sido saqueados, quemados y sitiados por la milicia progubernamental para impedir que la población huyera. Estos refugiados procedían principalmente de las áreas de Sirba, Sileah y Abu Suruj, a unos 60 kilómetros al norte de El Geneina, la capital de Darfur Oeste, una zona conocida por ser un baluarte del grupo de oposición Movimiento para la Justicia e Igualdad.

Los recién llegados, principalmente hombres, aseguraron que miles de mujeres y niños se dirigían a Chad, buscando seguridad. Un refugiado de Sileah informó a ACNUR de que los ataques por tierra de la milicia Janjaweed, aparentemente apoyados por un avión Antonov sudanés, habían destruido prácticamente Abu Suruj y causado daños severos en cuatro campamentos de desplazados internos. El personal de las ONG tuvo que cruzar también hacia Chad para escapar de los ataques.

El 12 de febrero la misión humanitaria conjunta con varias ONG dirigida por ACNUR, que había localizado grupos de refugiados dispersos en el área de Birak en muy malas condiciones, determinó que había 179 familias de refugiados listas para ser recogidas en Figuera, a 90 kilómetros al suroeste de Guereda. La previsión era empezar a trasladar al primer grupo hacia el campo de Kounoungou, en Guereda, pero unos hombres armados impidieron a los refugiados subir a los camiones. La misión acordó con los refugiados que volverían en unos pocos días con material humanitario de emergencia. El equipo se trasladó a otra zona para recoger refugiados, pero descubrieron que se habían marchado, atemorizados por los rumores de inminentes ataques de los Janjaweed. Por otra parte, los refugiados recién llegados estaban exhaustos: las mujeres denunciaron violaciones, los niños habían sido separados de sus familias. Muchos de los recién llegados a Birak ya eran desplazados internos en Darfur y habían estado viviendo en campos de desplazados internos.

Otro equipo de valoración se trasladó al área de Koruk, donde varios miles de refugiados estaban dispersos, y descubrió que algunos refugiados habían logrado huir con comida, animales y artículos domésticos. Sin embargo, otros grupos no tenían nada. Algunas familias denunciaron ataques y robos de los Janjaweed durante su huida hacia Chad.

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA



El 15 de febrero ACNUR denunció que grupos armados no identificados estaban impidiendo el traslado de estos refugiados recién llegados a la frontera de Chad a zonas seguras. La situación era tan grave que el representante de ACNUR en Chad se trasladó a la frontera para intentar hallar una solución a este problema, que dejaba a los refugiados en una situación de extrema vulnerabilidad.

Hoy Darfur es uno de los sinónimos del drama de los refugiados en el mundo, junto con Irak, Palestina, el Sáhara Occidental, Myanmar, Colombia o República Democrática del Congo.

### 1.3. A FONDO: EL DRAMA DE IRAK

En marzo de 2008, ACNUR anunció que el número de solicitantes de asilo en los 43 países que considera industrializados aumentó por primera vez desde 2001 debido a las consecuencias de la guerra y la ocupación militar de Irak, que había causado ya entonces unos cuatro millones y medio de refugiados y de desplazados internos. En 2007, 338.350 personas solicitaron el estatuto de refugiado en esos 43 países, frente a las 306.330 de 2006 (la cifra más baja en veinte años), es decir, un 10,45% más.

En 2007, por segundo año consecutivo, los iraquíes encabezaron la relación por nacionalidad de solicitantes de asilo en los países industrializados y su número casi se duplicó, al pasar de los 22.900 de 2006 a los 45.200 de 2007. Sin embargo, como subraya ACNUR, es importante tener en cuenta que los solicitantes de asilo iraquíes en países industrializados representan sólo el 1% de los cuatro millones y medio de iraquíes desarraigados por el conflicto, dos millones y medio millones de desplazados internos en Irak y otros dos millones de refugiados en países vecinos como Siria (casi un millón y medio) y Jordania (unos 750.000)<sup>26</sup>. Además de los iraquíes, las nacionalidades que registraron un incremento importante en el número de solicitantes de asilo en 2007 fueron los pakistaníes (87%), los sirios (47%) y los somalíes (43%).

Entre 2003 (año del inicio de la agresión militar liderada por Estados Unidos y Reino Unido) y 2006, ACNUR basó su trabajo en la hipótesis de que la situación interna iba a estabilizarse, lo que permitiría que cientos de miles de desplazados pudiesen regresar a sus hogares. Entre 2003 y 2005, unos 300.000 iraquíes retornaron a su país desde Irán, Arabia Saudí, Líbano o Jordania, pero, a partir de 2006, debido a la intensificación de la violencia, aumentó el desplazamiento de población dentro y fuera de las fronteras nacionales, en el que participó un gran número de profesionales cualificados (más de la mitad de los médicos del país se han exiliado), un grave contratiempo para la reconstrucción del país<sup>27</sup>. A finales de

2007, se estimaban en más de tres mil los iraquíes que cada día abandonaban el país o se trasladaban a otra región. Es el mayor movimiento forzado de población en la región desde la creación del Estado de Israel en 1948, que arrojó al exilio a casi un millón de refugiados palestinos.

En marzo de 2008, al cumplirse cinco años de una agresión militar que vulneró la legalidad internacional, numerosas organizaciones internacionales de protección de los derechos humanos denunciaron que el conflicto ya había causado la muerte de un millón de personas y que las condiciones de vida de la población empeoraban sin cesar. Asimismo, Oxfam Internacional subrayó que la situación se había deteriorado hasta extremos críticos, ya que más de la mitad de la población vive con menos de un dólar al día, el 70% no tiene acceso suficiente al agua potable, el índice de paro asciende al 80% y el 33% de la población necesita ayuda humanitaria de emergencia. Especialmente crítica es la situación de los niños, puesto que el 75% no están escolarizados, el 92% tienen problemas de aprendizaje (por el clima de miedo en que viven) y el 28% están desnutridos<sup>28</sup>.

Muchos de los refugiados iraquíes no recurren de inmediato a la ayuda de las organizaciones internacionales, sino que se apoyan en una red social de amigos y familiares que, sin embargo, se agota pronto, por lo que se agrava su situación de vulnerabilidad y se acentúan las tensiones con las comunidades de acogida. La organización Refugees International, tras un estudio entre los refugiados iraquíes, señaló que, ya fueran éstos suníes, chiíes, kurdos, cristianos o de origen palestino, habían sido maltratados por individuos armados que los atacaban bien por sus creencias religiosas, por su situación económica o por ejercer una profesión "antiislámica", como la de médico, profesor o incluso peluquero, según los integristas<sup>29</sup>.

Las situaciones más precarias las viven las mujeres y los niños, ya que la mayor parte de los fallecidos y de los detenidos en el conflicto de Irak son hombres y, por tanto, entre la población refugiada son una minoría. De hecho, en abril de 2007, ACNUR denunció el aumento del número de refugiadas expuestas a situaciones de explotación como la prostitución, debido al desempleo y la precariedad de sus condiciones de vida, tal y como reflejó este artículo periodístico de *The New York Times* reproducido por *El País*<sup>30</sup>:

*Cuando vivía en Irak, Hiba era una buena estudiante que vestía, a sus 16 años, con un modesto velo islámico y que madrugaba cada día para realizar el primer rezo antes de ir a clase. Eso fue antes de que las milicias comenzaran a amenazar su barrio de Bagdad y que su madre decidiera huir a Siria hace más de un año.*

*A su llegada no encontraron trabajo y el abuelo de Hiba desarrolló complicaciones en la diabetes que arrastraba. Desesperada, Umm Hiba (nombre*

familiar con el que conoce a la madre de Hiba) siguió el consejo de un conocido iraquí y llevó a su hija a trabajar a un club nocturno, junto a una carretera en la que se ejerce la prostitución.

"Los iraquíes solíamos ser un pueblo orgulloso", dice Umm Hiba, elevando su voz sobre el ruido de los altavoces del club. La madre indica con el dedo la posición de su hija sobre un escenario en el que baila con un traje de seda rosa entre una veintena de chicas. Mientras Umm Hiba observa la escena, un hombre de mediana edad sube a la plataforma para moverse de forma abrupta entre las chicas. "Durante la guerra perdimos todo, incluso perdimos nuestro honor", dice la madre de Hiba.

Para cualquiera que viva en Damasco estos días, es difícil ignorar el hecho de que algunas refugiadas iraquíes venden sus cuerpos o trabajan en prostíbulos. Incluso en el centro de la capital siria los hombres cuentan cómo los proxenetes les abordan a la salida de las cafeterías y cómo, algo impensable en la cultura árabe, algunas mujeres les invitan, con acento iraquí, "a tomar una taza de té".

Algunas chicas son engañadas y otras forzadas para ejercer la prostitución, pero casi todas dicen que no tienen otro medio para ayudar a sus familias. "Muchas de las mujeres que llegan a Siria lo hacen sólo con sus hijos, ya que sus maridos han sido asesinados o secuestrados", dice Marie-Claude Naddaf, monja del convento del Buen Pastor en Damasco, institución que ayuda a los refugiados iraquíes. "Conocí a tres cuñadas que vivían juntas y que se prostituían. Se repartían los turnos de trabajo y el dinero para poder alimentar a sus hijos", cuenta la monja Naddaf.

"En ocasiones se puede ver a familias en las que la madre o la tía prostituyen a las chicas. Pero la prostitución no es el único problema. Las escuelas están abarrotadas y todos los precios han subido. Siria no tiene las infraestructuras adecuadas para ayudar a estas mujeres y tampoco puede deportarlas por la situación en Irak", dice Mouna Asaad, una bogada feminista siria. En Siria hay 1,2 millones de refugiados iraquíes según Naciones Unidas, una cifra que el Gobierno sirio considera más alta.

La mayoría de esta red de prostitución tiene lugar a las afueras de Damasco, en clubes conocidos como casinos, un eufemismo local, ya que dentro no se apuesta a juegos de azar. La presencia de las prostitutas iraquíes, que cobran unos 60 dólares la noche (44 euros), ha convertido a Siria en un destino popular para los turistas sexuales procedentes de los países ricos de la región. En los aparcamientos de los clubes casi la mitad de los coches tienen matrículas procedentes de Arabia Saudí.

En abril de 2007, ACNUR organizó una importante conferencia internacional en Ginebra para movilizar más ayuda internacional al objeto de atender las necesidades de los refugiados y los desplazados por el conflicto en Irak. También se decidió apoyar a los países receptores de refugiados con la rehabilitación y la construcción de escuelas, clínicas y centros comunitarios para garantizar la ayuda psicológica y los cuidados específicos a los iraquíes más vulnerables.

En Siria, antes de 2003, ya había unos cien mil refugiados iraquíes y a lo largo de 2007 recibió a unos dos mil diarios, de los que la mitad se quedó en su territorio. Con casi un millón y medio de refugiados iraquíes, es el único país de la región que permite el acceso de los niños refugiados al sistema educativo público, aunque sólo una mínima parte, unos 32.000, lo logran. Por ello, a pesar de los esfuerzos de los responsables del sistema educativo, que impusieron turnos dobles en los colegios, la educación de toda una generación de niños iraquíes, actualmente refugiados, está en peligro. ACNUR también ha constatado la carencia de asistencia sanitaria para los enfermos y los mutilados iraquíes, incluso para aquellas personas con quemaduras graves y profundos traumas psíquicos.

A principios de octubre de 2007, el gobierno de este país impuso el visado obligatorio para los ciudadanos iraquíes, por lo que desde entonces sólo pudieron cruzar la frontera quienes obtuvieran este documento por motivos comerciales, científicos o educativos en la embajada en Bagdad, enclavada en un distrito azotado por la violencia.

Con la llegada masiva de refugiados iraquíes a Siria, los precios de los alimentos ascendieron un 30%, los inmuebles un 40% y los alquileres se dispararon incluso en un 150%, mientras que el consumo de agua en el país aumentó un 21%. Al igual que Jordania y Líbano, este país considera a los iraquíes como huéspedes, más que como refugiados que huyen de la violencia, y no les permiten trabajar.

En Jordania, ACNUR calcula que viven unos 750.000 refugiados iraquíes, con un limitadísimo acceso a la educación y la sanidad. Los estudiantes extranjeros pueden asistir a centros de enseñanza públicos y privados si tienen permiso de residencia; sin embargo, a los iraquíes no se les aplica esta norma ya que no se les permite asistir a centros públicos, aunque sí matricularse en uno privado aunque carezcan de permiso de residencia. Los refugiados iraquíes representan la cuarta parte del total de estudiantes extranjeros, pero la inmensa mayoría de las familias no pueden pagar un centro privado, ni enviarlos a uno público puesto que carecen de permiso de residencia. Respecto a la sanidad, Amnistía Internacional señala que tienen acceso a servicios médicos de emergencia con independencia de su condición jurídica, porque hay centros de salud que prestan asistencia de manera gratuita o por muy poco dinero, al igual que la Sociedad Jordana de la Media Luna Roja y Cáritas Internacional.

En 1998, Jordania y ACNUR suscribieron un acuerdo que permitía a este organismo tramitar solicitudes de asilo a condición de reasentar a los refugiados en el plazo de seis meses desde su reconocimiento como tales. Las autoridades jordanas se oponen a toda forma de integración local de los refugiados iraquíes y, en consecuencia, rechazan toda medida que pueda suponer su asentamiento en el país a largo plazo.

Todos los iraquíes que han abandonado su país son generalmente reconocidos por ACNUR como refugiados, pero Líbano no ha suscrito la Convención de Ginebra y no otorga efecto legal al reconocimiento de los refugiados iraquíes que están en su territorio; al contrario, les trata como inmigrantes ilegales o, si han entrado con visado, se limita a prorrogar sus visas. Los refugiados iraquíes están sujetos a arresto, multas y detenciones por parte de las autoridades, que hacen caso omiso del principio de no devolución de los refugiados a su país de origen, donde sus derechos humanos están amenazados. Es más, en 2007 Líbano, donde viven unos 40.000 refugiados iraquíes<sup>31</sup>, repatrió a unos 50 refugiados iraquíes por semana, según la organización local Frontiers Association. Sólo un pequeño número de iraquíes ha sido capaz de regularizar su situación y, debido a las enormes dificultades para vivir allí, muchos refugiados se dirigieron a Siria antes del 1 de octubre de 2007, cuando este país empezó a exigirles visado de entrada.

En Egipto, viven unos cien mil refugiados iraquíes, a pesar de que el gobierno ha intentado limitar su entrada para evitar las consecuencias del éxodo en Jordania y Siria. Como España es uno de los pocos países que permiten solicitar el estatuto de refugiado por vía diplomática, a comienzos de 2007 en torno a un millar de iraquíes solicitaron asilo en la embajada española en El Cairo, como se analiza en el capítulo 4.

En Irán, en 2007 permanecían unos 45.000 refugiados iraquíes, aunque desde el derrocamiento del régimen de Sadam Hussein han regresado unos 300.000. Al igual que este país, Kuwait y Arabia Saudí exigen visado a los ciudadanos iraquíes desde hace años.

Por otra parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) aseguró que en 2007 la cifra de desplazados internos en Irak alcanzó los 2,4 millones de personas y que sólo el 22% de los desplazados internos tiene acceso regular a alimentos. Esto, unido a la precariedad de condiciones de vida (vivienda, problemas de atención sanitaria, carencia de medicamentos, destrucción de las infraestructuras, inexistente atención en salud mental...), configura un horizonte dramático para estas personas. Según los datos de la OIM, el 65% de los desplazados internos provienen de la región de Bagdad, el 19% de Diyala, el 4% de Anbar, otro 4% de Nínive y el 3% de Salah Al-Din. El 61% de ellos abandonó su lugar de residencia por amenazas directas contra su vida<sup>32</sup>.



Uno de los colectivos que sufren de modo más violento la crisis humanitaria desencadenada por la guerra son los refugiados palestinos asentados en Irak. Se calcula que eran alrededor de 34.000 los palestinos que vivían en este país desde hacía décadas, en su mayoría desde la tragedia de 1948. A partir de la invasión de 2003, esta comunidad se enfrentó al acoso, las amenazas de deportación, los malos tratos, las detenciones arbitrarias, la tortura y el asesinato por parte de las tropas invasoras o de las fuerzas iraquíes que las apoyan, que les acusaban de haber recibido un trato privilegiado del régimen depuesto o de apoyar a las fuerzas que combaten contra la ocupación militar del país. Barrios de Bagdad con mucha población palestina, como al-Hurriya y al-Baladiyat, fueron bombardeados y atacados desde el inicio de la ocupación.

Según ACNUR, alrededor de 19.000 palestinos han salido de Irak desde 2003 y sólo permanecen en el país unos 15.000. Muchos de ellos fueron expulsados de sus hogares y se refugiaron en un principio en tiendas de campaña en el estadio de Haifa en Bagdad, otros fueron asesinados, encarcelados o se les forzó a abandonar el país. Unos 2.000 palestinos acabaron en zonas desiertas de las fronteras de Siria y Jordania, en los campamentos de al-Hol, al-Tanaf, al-Ruweished y al-Walid, ya que las autoridades de ambos países les impidieron la entrada en sus respectivos territorios.

A lo largo de 2007, ACNUR expresó su preocupación en varias ocasiones por la grave situación de los refugiados palestinos en Irak y de los atrapados en las fronteras siria y jordana. El 15 de mayo de 2007 ACNUR informó de que los centenares de refugiados palestinos atrapados en el campamento de al-Walid, situado en "tierra de nadie" entre las fronteras desérticas de Irak y Siria, vivían en condiciones muy precarias y podían morir si no recibían tratamiento médico. Jennifer Pagonis, portavoz de ACNUR, subrayó: "Estamos especialmente preocupados por la falta de instalaciones sanitarias ya que muchos de los 942 residentes del campamento necesitan asistencia médica urgente, entre ellos una madre con siete hijos que padece leucemia y un muchacho diabético. El campamento está abarrotado y mucha gente padece enfermedades respiratorias y de otro tipo que precisan tratamiento médico adecuado, pero el hospital más cercano en Irak se encuentra a cuatro horas en coche y la carretera pasa por zonas peligrosas"<sup>33</sup>. Pagonis añadió que, desde que en diciembre de 2006 se instalara este campamento, al menos tres personas, entre ellas un bebé de seis meses, habían muerto a causa de enfermedades que tienen tratamiento.

Qusai Mohamad Saleh, un palestino de 32 años, conductor de camiones, que vive con su mujer y sus dos hijos en una tienda de este campamento, afirmó entonces: "¿A qué esperan los países vecinos y la comunidad internacional? ¿Esperan vernos en ataúdes? Aquí nos estamos muriendo y nadie nos presta atención. Al

acercarse el verano soportamos temperaturas muy elevadas y en este desierto las tormentas de arena nos asolan de vez en cuando. Hay niños, mujeres y ancianos que precisan ayuda urgente...”.

En su visita previa a aquel llamamiento, el equipo de ACNUR sólo pudo prestar primeros auxilios a algunas embarazadas, un hombre que estuvo secuestrado y fue torturado brutalmente en Bagdad y una mujer que intentó suicidarse, traumatizada por los asesinatos de su hijo y su marido. Michelle Alfaro, responsable de Protección de este organismo en Damasco, aseguró que no había excusas para permitir el sufrimiento de los palestinos en este campamento: “Han escapado de las amenazas de muerte y del asesinato de familiares sólo para enfrentarse a este lugar mortífero de al-Walid”. En mayo ya se habían alcanzado allí temperaturas de 50 grados. A diario se suministraba agua al campamento en camiones cisterna, pero estaba racionada a menos de un litro por persona debido al creciente número de refugiados que llegaba.

ACNUR hizo un llamamiento urgente a la comunidad internacional para ayudar a los refugiados de Irak en una situación más precaria y acoger en reasentamiento a los niños enfermos y a sus familias. Entre los países que atendieron esta petición solidaria, estuvieron Canadá, Nueva Zelanda, Chile y Brasil, no así España, a pesar de las peticiones de CEAR al Gobierno en este sentido.

Así, a principios de julio de 2007, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados anunció con satisfacción el ofrecimiento del Gobierno de Brasil para acoger en calidad de reasentados a alrededor de cien refugiados de origen palestino que vivían en Irak hasta la invasión militar del país en marzo de 2003 y que desde entonces residían en el campamento de Ruwayshed, en el desierto de Jordania, en unas condiciones climatológicas durísimas. “En los últimos años, ACNUR ha lanzado reiterados llamamientos para una solución humanitaria para este grupo. Hasta esta última respuesta por parte de Brasil, tan sólo Canadá y Nueva Zelanda, que acogieron a 55 y 22 refugiados palestinos respectivamente en los últimos años, se han ofrecido para ayudar a este grupo”, aseguró Jennifer Pagonis, el 3 de julio en una rueda de prensa en el Palacio de las Naciones en Ginebra (Suiza).

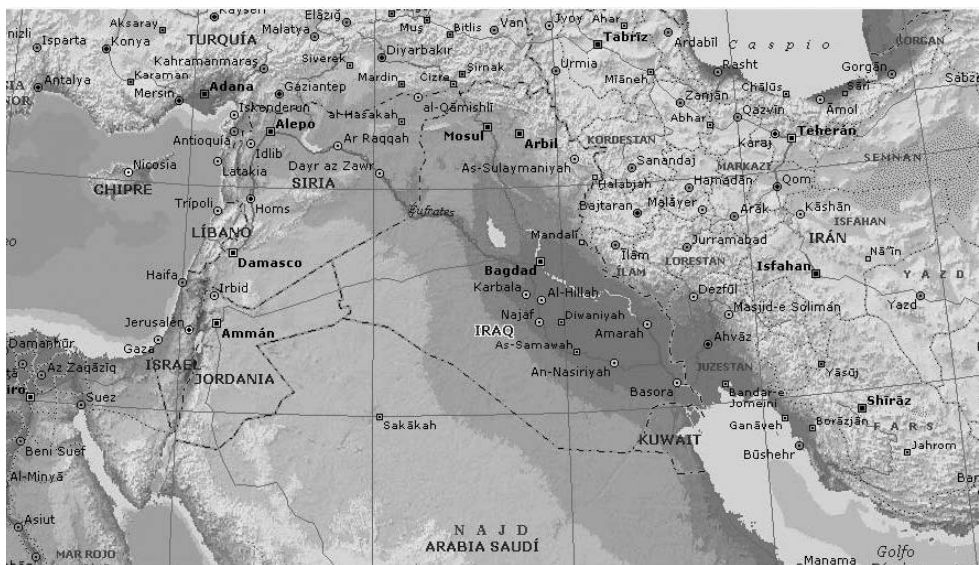
El inicio del reasentamiento de los refugiados palestinos en Brasil se programó para mediados de septiembre y se llevó a cabo en tres fases distintas, en cada una de las cuales llegaron unas treinta personas, con prioridad para los mayores y las familias con niños. Antes de que los refugiados viajaran se les impartieron sesiones informativas detalladas, que incluyeron clases de portugués y actividades de sensibilización cultural por parte de algunos funcionarios de la oficina de ACNUR en Brasil, que se desplazaron a Jordania. Las clases de idioma y las actividades de orientación proseguirán durante un año. Asimismo, a su llegada a este país se les hizo un control médico y se les vacunó contra la fiebre amarilla y la oficina de

ACNUR en Brasil se preparó para la llegada de los refugiados palestinos contratando a personal bilingüe para sus agencias asociadas, a fin de procurar su integración progresiva en la sociedad brasileña.

Los refugiados mayores no acompañados fueron asentados en una residencia especializada, donde se les proporcionó tratamiento médico; el resto recibió una vivienda en alquiler amueblada y percibirá una ayuda económica durante un periodo máximo de dos años. También se analizaron sus perfiles laborales para garantizarles oportunidades de trabajo, al tiempo que se estableció una red de voluntarios y comunidades locales para facilitar el apoyo moral durante el proceso de integración.

Finalmente, conviene apuntar que Estados Unidos y los otros países que participaron o apoyaron la invasión de Irak, y que en consecuencia son los principales responsables de la crisis humanitaria, deberían proporcionar, además de la ayuda necesaria, soluciones duraderas para los refugiados y propiciar su reasentamiento, mientras no puedan regresar con garantías a su país. En agosto de 2007, ACNUR presentó unos doce mil casos seleccionados entre los iraquíes más vulnerables con vista a su reasentamiento en terceros países.

El 18 de febrero de 2008 el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, António Guterres, concluyó su misión de una semana en Siria, Jordania e Irak. Durante su visita, instó a la comunidad internacional a brindar un mayor apoyo a los refugiados iraquíes tanto en Siria como en Jordania y a ofrecer más plazas de reasentamiento para iraquíes en terceros países y pidió al Gobierno de Irak un mayor esfuerzo en la ayuda a los desplazados y los refugiados. Guterres aseguró que la respuesta internacional seguía sin ser proporcional al alcance del problema.



## INFORME 2008 DE CEAR

Asimismo, se comprometió a reforzar la presencia de ACNUR y se ofreció a trabajar junto con el Gobierno para realizar una evaluación preliminar de las condiciones necesarias para la posible repatriación voluntaria de millones de iraquíes desarraigados en condiciones de seguridad y dignidad, si bien consideraba en aquellos días que no existían las condiciones suficientemente adecuadas para ello.

ACNUR tiene previsto aumentar el número de trabajadores internacionales en Bagdad, aunque a principios de 2008 trabajaba en todo el país realizando actividades a menudo gestionadas desde Ammán (Jordania). Ésta y otras agencias de Naciones Unidas han tenido una presencia internacional limitada en la capital iraquí desde el bombardeo que tuvo lugar en las oficinas de las Naciones Unidas y que causó la muerte de varias personas en agosto de 2003.

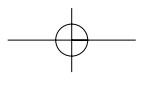
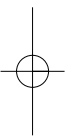
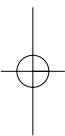
## NOTAS

1. El Informe 2005 de CEAR ya abordó en profundidad las causas y expresiones del conflicto colombiano. *La situación de los refugiados en España. Informe 2005 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2005, pp. 22-32.
2. *El Tiempo*, 25 de abril de 2007. Edición digital: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)
3. Fuente: <http://www.sjrmecuador.org.ec/>
4. *El Universal*, 12 de febrero de 2008. Edición digital: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)
5. Fuente: ACNUR: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=7324](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7324)
6. ACNUR: *Balace de las políticas públicas de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia*. Enero 2004-abril 2007.
7. CADAVIDA: *Somos Tierra de esta Tierra. Memorias de una resistencia civil*.
8. Fuente: ACNUR. Citado en: [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br)
9. Fuente: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
10. Fuente: ACNUR.
11. Cronología del conflicto de Darfur:

- Enero de 1956: independencia de Sudán.
- Noviembre de 1958: el ejército toma el poder.
- Octubre de 1964: fin de la dictadura militar a causa de una insurrección popular. Etapa democrática.
- 1969: golpe de estado de Gaafar El Nemeiry.
- 1972: acuerdo en Addis Abeba (Etiopía) que puso fin a la guerra civil en el sur.
- 1983: instauración de la sharia; se reanuda la rebelión en el sur y se crea el Ejército Popular de Liberación de Sudán (EPLS).
- Marzo-abril de 1985: una insurrección popular y un golpe de estado ponen fin a la dictadura de El Nemeiry.
- 30 de junio de 1989: golpe de estado del general Omar Al-Bashir, apoyado por los islamistas.
- Noviembre de 1997: Estados Unidos decreta un embargo contra Sudán.
- Febrero-marzo de 2003: se producen violentos combates en la región occidental de Darfur entre milicias gubernamentales y rebeldes.
- Septiembre de 2004: el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas amenaza al Gobierno sudanés con sanciones a su sector petrolero.
- 9 de enero de 2005: firma de un acuerdo de paz entre el EPLS y el Gobierno.
- 1 de agosto de 2005: muerte accidental de John Garang, líder del EPLS, que había accedido a la presidencia del país el mes anterior.
- 5 de mayo de 2006: Jartum y el Movimiento de Liberación Sudanés suscriben un acuerdo que las otras dos fracciones minoritarias de Darfur rechazan. Los combates continúan.
- 28 de diciembre de 2006: Sudán acepta de mal grado el despliegue de una fuerza de mediación de la ONU-Unión Africana en Darfur.
- 14 de febrero de 2007: en la cumbre Francia-África de Cannes, Sudán se opone al despliegue de "cascos azules".

*Le Monde Diplomatique*. Edición Española. Marzo de 2007, p. 20.

12. *El País*, 24 de abril de 2008, p. 9.
13. *El Mundo*, 23 de enero de 2008. Edición digital: [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)
14. *El País*, 30 de mayo de 2007, p. 8.
15. Ali, Haydar Ibrahim: *La crisis de Darfur: causas y perspectivas de futuro*. Textos de la Casa Árabe. [www.casaa-rabe-ieam.es](http://www.casaa-rabe-ieam.es)
16. Toynbee, Arnold: "Entre el Níger y el Nilo". En: Ali, Haydar Ibrahim: *La crisis de Darfur: causas y perspectivas de futuro*.
17. Flint, Julie y De Waal, Alex: *Darfur. Historia breve de una larga guerra*. Intermon Oxfam ediciones. Barcelona, 2007, p.31.
18. "Darfur: claves de una tragedia". BBC Mundo, 21 de septiembre de 2006. [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4225000/4225823.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4225000/4225823.stm)
19. *El País*, 30 de mayo de 2007, p. 8.
20. Yan, Dai: "EE UU pone los ojos en el petróleo de África Occidental". Fuente: <http://www.bjinforma.com/World/2002-50-observador-2.htm>
21. Punier, Gerard: "Darfur: Crónica de un genocidio negociado". *Le Monde Diplomatique*. Edición Española. Marzo de 2007, pp. 20-21.
22. *El País*, 30 de mayo de 2007, p. 8.
23. Fuente: Naciones Unidas. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/facts.html> El régimen sudanés teme que los "cascos azules" actúen como extensión del Tribunal Penal Internacional, que desde hace dos años dispone de una lista de criminales de guerra compilada por las Naciones Unidas. A pesar de que nunca se ha hecho pública, se estima que incluye a varios altos dignatarios sudaneses y posiblemente el propio presidente Basir. Tales acciones legales, si fueran puestas en marcha, significarían un gran respaldo para la oposición.
24. Punier, Gerard: "Darfur: Crónica de un genocidio negociado". *Le Monde Diplomatique*. Edición Española. Marzo de 2007, pp. 20-21.
25. Para un análisis en profundidad de la evolución del proceso de paz, véase: Cools, Wouter: "Darfur ¿Es posible aún la esperanza?". Fuente: [http://www.iecah.org/ver\\_completo.php?id\\_articulo=241](http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=241)
26. El 93% de los refugiados iraquíes son musulmanes y de ellos el 64% son chiíes y el 32%, sunnís. El 4% son cristianos y el 1%, sabeanos y yesidíes.
27. Agencia de noticias IRNA, 10 de enero de 2007. <http://www2.irna.com/es/news/view/line-81/0701106071205456.htm>
28. *El Periódico de Catalunya*, 31 de julio de 2007, p. 12.
29. Fuente: <http://www.refugeesinternational.org>
30. *El País*, 30 de mayo de 2007, p. 6.
31. *El País*, 27 de julio de 2007, p. 4.
32. *El Espectador*, 11 de enero de 2008. Edición digital: [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com)
33. Fuente: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=51785>



## CAPÍTULO 2

## LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

El éxodo de los refugiados iraquíes contribuyó de manera decisiva al aumento sustancial en 2007 del número de personas que solicitaron el estatuto de refugiado en España, que fueron 7.662, una cifra, no obstante, muy alejada de la de países como Francia, Alemania o Reino Unido. Este incremento se produjo a pesar de la intensificación de la apuesta del Gobierno español y de la UE por las políticas de externalización de fronteras.

Una de las expresiones más representativas de estas políticas es el FRONTEX, que se analiza en el segundo epígrafe. Tanto el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE) como CEAR expresan su preocupación por las características de este dispositivo de control de las fronteras de la UE, ya que consideran que dificulta aún más el acceso al procedimiento de asilo de las personas necesitadas de protección internacional.

Por último, este capítulo examina en profundidad la crisis del *Marine I*, que puso de relevancia la necesidad de que los gobiernos respeten los derechos humanos en todas sus actuaciones y no favorezcan la creación de "limbos legales" en los que los seres humanos desconozcan bajo qué jurisdicción están y se vean privados de las garantías inalienables. El caso de los 369 pasajeros de este buque mostró también las dificultades de acceso al derecho de asilo de las personas que necesitan protección internacional y que, sin embargo, quedan atrapadas en países terceros donde sus derechos no se garantizan.

## 2.1. LAS ZONAS FRONTERIZAS Y LOS POLIZONES

Por primera vez desde 2001, en 2007 creció el número de personas que solicitaron el estatuto de refugiado en España y, además, lo hizo un 44,65%, en gran parte por el elevado número de ciudadanos iraquíes que solicitaron asilo en la Embajada de España en Egipto durante los primeros meses de 2007 y por el aumento de los solicitantes colombianos en el aeropuerto de Barajas<sup>1</sup>. El año pasado 7.662 personas pidieron asilo en nuestro país, una cifra sustancialmente inferior a la de países como Francia (29.160), Alemania (19.160) o Reino Unido (27.900), por lo que CEAR sigue expresando su preocupación por los pocos refugiados que logran llegar a España y acceder a la protección internacional.

La tendencia a contener las migraciones en las fronteras de la UE con el recurso a las políticas de externalización de fronteras (a través de acuerdos con terceros países para trasladarles la responsabilidad en la gestión de las migraciones) origina cada vez más dificultades para que los refugiados puedan llegar a un lugar seguro. Mientras tanto, persisten o se agravan los conflictos que desencadenan la huida forzosa de las personas y la vulneración generalizada de los derechos humanos es una realidad lacerante en la mayor parte de los países de origen, tránsito y destino final de los refugiados. Las prácticas que limitan el acceso efectivo a la protección internacional constituyen, 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 las que se derivan de la Constitución y de la Ley de Asilo.

Como cada año, el Informe de CEAR dedica uno de sus epígrafes a analizar la situación general en las zonas fronterizas, con especial atención a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el archipiélago canario y las dificultades de los polizones que llegan en buques a puertos españoles para acceder al procedimiento de asilo.

*Polizones.* Uno de los primeros problemas es la ausencia de una normativa internacional clara y útil sobre cómo enfrentar la situación de estas personas. El único convenio existente (suscrito en Bruselas en 1957) aún no ha entrado en vigor, puesto que no ha sido suscrito ni siquiera por diez países. En 2007, CEAR siguió detectando casos en los que las autoridades vulneraron los derechos de estas personas, en particular en lo relativo a los derechos a la asistencia letrada y a la de un intérprete cuando sea necesaria, elementos esenciales en el acceso al procedimiento. En consecuencia, continuaron sin aplicarse las instrucciones del Ministerio del Interior en la materia de conformidad con la Constitución, la Convención de Ginebra y las leyes de extranjería y asilo<sup>2</sup>.



A través de diversas recomendaciones dirigidas a los sucesivos gobiernos, desde hace varios años el Defensor del Pueblo ha solicitado la adecuación de las instrucciones a la normativa internacional y nacional aplicable, en particular en relación con la obligación de garantizar el derecho a la asistencia letrada y a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, y en 2007 volvió a recordar al Ministerio del Interior sus recomendaciones anteriores.

Por otra parte, durante 2007 este Ministerio y las delegaciones del Gobierno tampoco proporcionaron información detallada sobre cuántos polizones llegaron a los diferentes puertos del territorio nacional, ni sobre cuántos de ellos solicitaron asilo o algún otro tipo de protección internacional. Además, persiste la práctica inexistencia de dependencias en las fronteras marítimas adecuadas a las que trasladar a los polizones que solicitan asilo mientras se resuelva su admisión a trámite (tan sólo existen en los puertos de Santurce —Vizcaya— y Barcelona).

Entre los casos más relevantes que a lo largo de 2007 pusieron de manifiesto la vulneración de los derechos fundamentales de los polizones, estuvo el del buque *MSC Portugal* (de bandera británica), que el 8 de enero llegó a Valencia con 17 polizones de nacionalidad tunecina, argelina y palestina a bordo. La Delegación de Gobierno en la Comunidad Valenciana impidió el acceso de estas personas al procedimiento de asilo y les negó el derecho a la asistencia letrada, a pesar de las reclamaciones del servicio jurídico de CEAR en Valencia. Ante esta situación, CEAR interpuso un recurso contencioso-administrativo en procedimiento de protección de los derechos fundamentales contra esta actuación.

Finalmente, quince de los polizones, que huían de persecución en sus países de origen, fueron devueltos a Argel en una omisión absoluta de las normas que regulan dicho procedimiento y conculcando las normas internacionales de protección de los refugiados, la normativa de extranjería y las instrucciones antes citadas. Tan sólo los dos ciudadanos palestinos vieron respetados sus derechos, pudieron acceder al procedimiento de asilo y su solicitud fue admitida a trámite.

Por otra parte, el 8 de junio atracó en Valencia el buque *Casablanca Express*, con siete polizones a bordo, a los que ningún abogado pudo asistir. Cuatro de ellos fueron trasladados a un centro hospitalario para recibir asistencia médica urgente, pero finalmente todos fueron devueltos sin tener en cuenta las normas que regulan el procedimiento de devolución y violando su derecho fundamental de acceso a la protección internacional.

El 8 de noviembre el buque de bandera maltesa *Libra* arribó también al puerto de Valencia con cuatro ciudadanos argelinos embarcados de manera clandestina. Aquel mismo día fueron devueltos a Argel, puerto de partida del buque, y como en los casos anteriores las autoridades no respetaron ninguno de sus derechos.

Por último, el 6 de diciembre atracó en Santurce el buque *Anna Stevens* (con bandera de Antigua y Barbuda) con dos ciudadanos argelinos como polizones, uno de ellos menor de edad. En este caso sí se respetó la legalidad, se prestó la asistencia letrada y se formalizó la solicitud de asilo.

*Canarias.* Según el Ministerio del Interior, el número de migrantes que llegó en embarcaciones a las costas canarias se redujo en un 60,6%, al pasar de 31.678 en 2006 a 12.478 en el año 2007<sup>3</sup>. Este Ministerio se precia de que las repatriaciones (a través de retornos, readmisiones, expulsiones y devoluciones) alcanzaron el pasado año a 56.000 personas. Asimismo, hizo un balance positivo del desarrollo del Sistema de Vigilancia Exterior (SIVE) y la actuación de la Agencia Frontex en aguas del Atlántico, ya que detuvieron 93 embarcaciones que transportaban a más de 8.500 migrantes. En 2007, y en el marco de esta línea estratégica, también se crearon o se potenciaron las agregadurías de Interior en las embajadas de España en Mauritania, Senegal, Malí, Guinea Bissau, Guinea y Cabo Verde y por la firma con estos Estados de acuerdos de readmisión, que se unieron a los ya firmados con Marruecos, Argelia, Guinea Ecuatorial, Ghana y Gambia.

CEAR ha constatado que la apuesta por la política de externalización de fronteras, con la implantación de férreos controles fronterizos y la ejecución de expulsiones masivas, ha vulnerado los derechos de los migrantes y ha aumentado las dificultades para el acceso al procedimiento de asilo. De hecho, según el informe *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2007* de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), en 2007 perdieron la vida en el Atlántico 921 personas cuando intentaban alcanzar las costas de Andalucía o Canarias. Ésta es la cifra oficial registrada, según la APDHA, por las autoridades españolas, pero las estimaciones de esta ONG elevan la cifra hasta las 3.500 personas fallecidas<sup>4</sup>.

En 2007, volvió a producirse un sensible aumento del número de solicitantes de asilo en Canarias, puesto que de los 366 de 2006 se pasó a 655. Como ya subrayó el Informe 2007 de CEAR, a este incremento contribuyó de manera decisiva la instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior de mayo de 2006 que autorizó el acceso del servicio jurídico de esta organización a todos los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) del archipiélago. Sin embargo, el número de solicitantes de asilo en Canarias sigue siendo escaso si se tiene en cuenta que, según los datos de Interior, el pasado año llegaron al archipiélago 12.478 migrantes, la mayor parte de ellos procedentes de países inmersos en graves conflictos.

La atención jurídica de CEAR a los internos en los CIE se intensificó a lo largo de 2007. Fue especialmente relevante el caso de los 165 pasajeros del pesquero *Bouti Star 1* que, no sin muchas dificultades, finalmente fueron asistidos por CEAR

en el CIE de Hoya Fría (Tenerife) en la formalización de sus solicitudes de asilo, tal y como se analiza en el capítulo 3.

*Ceuta y Melilla.* Las ciudades autónomas volvieron a ser en 2007 dos de los lugares donde se expresaron con más crudeza las dificultades de acceso a los procedimientos de protección. La propia entrada en Ceuta y Melilla se ha convertido en uno de los obstáculos más relevantes para optar a la protección internacional. En 2007, solicitaron asilo en Ceuta 469 personas y en Melilla, 146, frente a las 456 y 156 de 2006, respectivamente.

Después de la crisis humanitaria de agosto y septiembre de 2005 (examinada en profundidad en el Informe 2006 de CEAR), el Ministerio del Interior blindó todavía más las fronteras de las ciudades autónomas con Marruecos, hasta el punto de que son muy pocas las personas que logran sobrepasarlos sin ser detenidos. Además, el régimen marroquí ha incrementado la presencia del ejército en toda la zona fronteriza, así como la represión de sus fuerzas policiales contra los migrantes que viven en el país, como se verá en el capítulo 8.

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 y también la conformación de grupos de refugiados en situación de vulnerabilidad absoluta y que quedan atrapados, puesto que no pueden regresar a sus países, porque existe un conflicto o porque son perseguidos, y no pueden vivir con seguridad y dignidad en estos países de tránsito, que ni siquiera tienen la capacidad de cumplir sus obligaciones fundamentales (como garantizar el acceso adecuado al derecho de asilo o, si regresan, asegurar su protección frente a la tortura o la persecución).

Durante 2007 se recrudeció 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, después de recorrer miles de kilómetros y de sortear un sinfín de obstáculos con la esperanza de llegar a Europa. Su libre circulación por el territorio marroquí es muy complicada debido a las continuas redadas efectuadas por los cuerpos policiales de este país. Así, por ejemplo, el 30 de enero de 2007 la policía marroquí realizó una redada violenta en Casablanca contra inmigrantes subsaharianos que terminó con la deportación de unas ochenta personas a la frontera con Argelia. Entre ellas se encontraban veinte solicitantes de asilo congoleños y tres refugiados marfileños, todos ellos reconocidos bajo su mandato por ACNUR y a los que por tanto Marruecos tenía la obligación de proteger, aplicando el principio de no devolución, según el artículo 33 de la Convención de Ginebra que este país ha firmado.

Cabe recordar que España ha suscrito con Marruecos un conjunto de acuerdos migratorios y de cooperación que implican una corresponsabilidad y obligan a nuestro país a hacer cumplir de manera real los derechos de los refugiados en Marruecos (un país que no presta ningún tipo de asistencia a los solicitantes de asilo y a los refugiados; al contrario, los hostiga y expulsa de manera ilegal).

Aquellas personas que logran superar todas estas dificultades y acceder a Ceuta o Melilla aún tienen que sortear otros obstáculos para solicitar el estatuto de refugiado. Así, a lo largo de 2007 CEAR constató que la información suministrada en materia de asilo a las personas necesitadas de protección internacional es deficiente, ya que los entrevistados en muchos casos carecían previamente del folleto informativo<sup>5</sup> y algunas desconocían su derecho preceptivo a la asistencia jurídica.

Por último, al cierre de este Informe se conoció lo acontecido la noche del 25 al 26 de septiembre de 2007, cuando un migrante senegalés, Lauding Sonko, murió ahogado después de ser arrojado a aguas marroquíes por efectivos de la Guardia Civil<sup>6</sup>. Los dos hombres y la mujer que fueron interceptados junto con Sonko cuando nadaban por una embarcación de la Guardia Civil en aguas españolas aquella noche tampoco fueron informados de su derecho a solicitar asilo. Según los testimonios recogidos por CEAR, los guardias civiles pincharon los salvavidas de estas personas y uno de ellos murió ahogado.

Al tener conocimiento de estos hechos, CEAR informó al Defensor del Pueblo, institución que trasladó el caso a la Fiscalía General del Estado, que ordenó que se investigue la actuación de estos guardias civiles. El 15 de abril Alberto Revuelta, presidente de CEAR-Sur y abogado de esta organización, se personó en nombre de la familia para la petición de responsabilidad patrimonial al Estado ante la Audiencia Nacional. La cantidad que se obtenga la recibirá Malang Sonko, padre del migrante, quien vive en Sambouladian, Senegal, y que conoció la muerte de su hijo.

## 2.2. LAS CONSECUENCIAS DEL DISPOSITIVO FRONTEX

El dispositivo FRONTEX es una de las expresiones más visibles de las políticas de externalización de fronteras por las que han apostado los países de la Unión Europea, también el Gobierno español, en los últimos años para la contención de la inmigración irregular. El resultado lo expresó en octubre a la prensa Cándido Cardiel, general de la Guardia Civil y director del Centro de Coordinación Regional de Canarias, quien destacó la importancia de la labor de colaboración de las fuerzas de seguridad españolas con las africanas: "Hemos interceptado antes de su salida a miles de personas gracias a la colaboración de las autoridades mauritanas y senegalesas"<sup>7</sup>.

Un ejemplo de estas políticas es el acuerdo suscrito en Madrid el 16 de octubre por los ministros de Defensa español, José Antonio Alonso, y mauritano, Mohamed Mahmud Uld Mohamed Lemine, para luchar contra la inmigración irregular y mejorar la eficacia de los servicios de socorro de este país. Según el comunicado difundido por el Ministerio de Defensa, el acuerdo pretende "hacer frente a la crisis humanitaria provocada por la inmigración ilegal" y "parar la inmigración clandestina hacia Mauritania y España". El Gobierno se comprometió a proporcionar a este país un avión de vigilancia (dotado con un radar de exploración para localizar las embarcaciones que emprenden la ruta hacia Canarias), formar a pilotos y mecánicos mauritanos y apoyar la creación en la capital (Nouakchott) de un centro operacional de lucha contra la inmigración clandestina<sup>8</sup>. Este acuerdo reforzó la presencia policial y militar española en el Atlántico para luchar contra la inmigración irregular, que comenzó en mayo de 2006<sup>9</sup>.

Procedente del término francés "frontières extérieures", la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembro de la Unión Europea, conocida como FRONTEX, es un órgano descentralizado de la UE creado al amparo del Reglamento (CE) 2007/2004 de octubre de 2004. En la actualidad cuenta con varias operaciones en marcha, entre ellas la Operación Poseidón, que efectúa un control fronterizo en lo que se ha denominado la ruta de los Balcanes. Su vigilancia se desarrolla a lo largo de la frontera entre Grecia, Turquía y Albania y también en los puertos griegos e italianos. La mayor parte de las personas interceptadas proceden de Afganistán, Somalia e Irak, por lo que numerosas personas expresan su intención de solicitar asilo.

La Operación Nautilus se encarga de la vigilancia en el Mediterráneo central y establece un control en las aguas que separan Túnez y Libia del sur de Italia, y en ella participan Malta, España, Italia, Grecia, Francia y Alemania. La Operación Hermes, desplegada en aguas del Mediterráneo occidental (Cerdeña, Córcega y Baleares), ha detectado un aumento de la entrada de inmigrantes y, como comprende una parte del territorio español, el Gobierno ha mostrado gran interés en su desarrollo. La Operación Minerva se dedica a controlar el estrecho de Gibraltar para impedir la llegada de migrantes a las costas andaluzas. Empezó a funcionar a mediados de agosto de 2007 y participaron unidades navales de España y Portugal, así como expertos y medios técnicos de otros ocho países de la UE.

Sin embargo, la más emblemática del dispositivo FRONTEX es la Operación Hera y hasta su puesta en marcha, en agosto de 2006 (en el momento más agudo de la "crisis de los cayucos"<sup>10</sup>), España no había tenido el apoyo de sus socios de la UE en esta materia. La Operación Hera es un amplio operativo distribuido frente a las costas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde. En Mauritania, se realizan labores de

vigilancia aérea con un avión luxemburgués contratado por el Gobierno español con base en Nouakchott, así como con un helicóptero de la Guardia Civil con base en Nuadibú. En el mar operan patrulleras del instituto armado encargadas de controlar el tráfico por la zona de Cabo Blanco.

En Senegal, el buque *Britania I* controla la frontera meridional junto con un barco italiano y una fragata portuguesa. La vigilancia aérea en esas aguas senegalesas la realizan dos aviones con base en Dakar, uno contratado por España y otro por Italia. En Cabo Verde, opera un remolcador de altura de la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo con base operativa en San Vicente, además de un avión del ejército del aire en Praia; ambos realizan labores de vigilancia costera entre este archipiélago y Senegal. La Operación Hera de FRONTEX, dirigida por la Policía Nacional española, cuenta también con unos diez expertos procedentes de Italia, Francia, Alemania y Portugal que trabajan en los CIE de Canarias para identificar a los migrantes y repatriarlos a sus países en el caso de que exista un acuerdo que lo permita.

El 13 de diciembre el Parlamento Europeo aprobó el presupuesto para 2008, que duplica la financiación para el dispositivo FRONTEX de 35 a 70 millones de euros, mientras que la partida para la Operación Hera asciende de 8,5 a 12 millones de euros<sup>11</sup>. Este incremento presupuestario permitirá que esta operación se desarrolle a lo largo de todo 2008, aseguró el español Gil Arias (director ejecutivo adjunto de esta agencia), en declaraciones a la Agencia Canaria de Noticias, y también "operaciones más duraderas, más efectivas y posiblemente con más medios", aunque esto último "depende de los Estados miembro", puntualizó. Efectivamente, tal y como confirmó el 3 de octubre de 2007 el entonces comisario europeo de Justicia, Franco Frattini, a la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, a partir de febrero de 2008 la misión de FRONTEX entre Canarias y África será permanente.

En diciembre de 2007, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero se felicitó de que la política de inmigración se haya convertido en un asunto fijo de las reuniones de los consejos europeos con dos principios básicos compartidos por España: la urgencia de reforzar la cooperación con África y la necesidad de consolidar FRONTEX como un dispositivo esencial para el control de fronteras: "Hoy todos coincidimos en decir no a la inmigración ilegal y el tráfico de personas, pero también en decir sí a la inmigración legal como un dato positivo para el futuro de Europa"<sup>12</sup>.

Los portavoces de la UE y, en especial del Gobierno español, han tenido especial interés en demostrar una intervención eficaz en la lucha contra la inmigración irregular, al mismo tiempo que reiteraban su ánimo humanitario y su intención de

incrementar la cooperación al desarrollo con los países de origen. Este esfuerzo comunicativo de justificación esconde una realidad trágica, en la que se mezclan el desprecio a los derechos más elementales de miles de personas (cuyo único "delito" es huir del desierto productivo que, entre otros responsables, están generando las políticas de la UE); la ausencia de una política que vaya más allá del progresivo incremento de medidas represivas y una "cooperación al desarrollo" oficial que, en la mayoría de los casos, sólo busca la complicidad de dirigentes corruptos de los países de tránsito en la contención de la inmigración.

La "gestión integrada de las fronteras exteriores" tiene más de retórica que de eficacia real y así lo prueba el proceso paulatino de externalización de fronteras, que pretende trasladar la responsabilidad en el control de éstas a los países de tránsito al subcontratar las medidas de detención y repatriación de los inmigrantes (por supuesto, sin un sistema de garantías que haga respetar derechos básicos de los que la UE pretende ser un referente mundial). Si el FRONTEX fuera una perspectiva real, esta estrategia de externalización no estaría jugando un papel tan determinante.

En el caso de Canarias y la costa atlántica africana, el FRONTEX ha tenido sus mayores "éxitos" en este último sentido después de la "crisis de los cayucos" del verano de 2006. Pueden distinguirse dos tipos de operativos puestos en marcha desde entonces: la vigilancia y el patrullaje en alta mar y la cooperación con los países de origen o tránsito de los migrantes, fundamentalmente Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Al sistema de vigilancia y al patrullaje se han dedicado cuantiosos medios, que se duplicarán en 2008, aunque la interceptación de los cayucos y los buques no supone más que una puesta en escena ante la imposibilidad de un control efectivo.

En este punto cabe destacar, frente a la demagogia oficial que recuerda en cada momento las vidas que salvan este tipo de operativos, que el salvamento marítimo es una obligación de los Estados y que las patrulleras no son los medios más adecuados para ello, como lo prueban el número creciente de accidentes, que han causado cada vez más víctimas. Si se quiere reforzar la seguridad de la zona no hacen falta patrulleras, sino más buques de salvamento con la dotación adecuada. Un ejemplo de las grandes dificultades que ofrece este sistema fue la crisis del *Marine I*, como se examinará en el siguiente epígrafe.

Mucho más efectivas para las políticas oficiales han resultado las acciones destinadas a interceptar a los inmigrantes en la costa de Mauritania o Senegal para devolverlos de inmediato a los países de tránsito o de origen con la colaboración de sus autoridades, lo que supone un grave perjuicio para las personas necesitadas de protección internacional. Por este medio, ajeno a cualquier medida de control

y seguimiento fiable, se ha impedido salir de las costas de estos países a un número muy elevado de migrantes, sin que pueda ofrecerse una explicación de la intromisión de la UE en una competencia nacional. Cada vez son más comunes las denuncias de deportaciones masivas, una vez producida la entrega a la policía de Mauritania o Senegal, sin ningún tipo de procedimiento ni asistencia.

La intensificación del control de la migración irregular en 2007 ofreció los frutos que esperaban la UE y el Gobierno español<sup>13</sup>: "El refuerzo de los controles fronterizos y de los procedimientos de expulsión y el impulso de la cooperación operativa con la UE y con los Estados de la fachada atlántica africana han permitido luchar de manera más eficaz contra la inmigración irregular. Prueba de ello es el descenso en las llegadas de inmigrantes en embarcaciones, que en 2007 fueron 18.057, un 53,09% menos que el año anterior (39.180). Especialmente significativo es el caso de Canarias, donde la reducción en el número de llegadas fue de un 60%" (31.678 personas en 2006 frente a 12.478 en 2007), señala un comunicado del Ministerio del Interior fechado el 9 de enero de 2008<sup>14</sup>.

En la legislatura pasada, el Gobierno de España suscribió acuerdos de colaboración con diez países africanos (Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Malí, Cabo Verde, Ghana y Gambia) para alcanzar dos objetivos. Por una parte, "un mayor control de las costas africanas por los propios países de la zona para evitar las salidas de inmigrantes. Para ello, el Ministerio del Interior cede medios materiales, intercambia información y da asistencia policial. Como consecuencia, las autoridades policiales de dichos países han interceptado en las costas africanas a 8.574 inmigrantes que trataban de llegar ilegalmente a España en 2007". Por otra, la "colaboración de los países africanos en las repatriaciones de sus nacionales. En unos casos, las repatriaciones se llevan a cabo sobre la base de acuerdos suscritos con España; en otros es sobre la decisión política y soberana de los países africanos y asiáticos, que primero envían una misión de identificación y luego dan su acuerdo político por medio de salvoconductos".

Sin embargo, desde los años ochenta, CEAR ha verificado que el aumento de los controles en una determinada zona puede reducir la llegada de migrantes, pero a medio plazo produce un desplazamiento de los puntos de entrada<sup>15</sup>. Así se explica que en los últimos años las migraciones hacia España desde el continente africano ya no se dirijan a Ceuta y Melilla, dos ciudades auténticamente impermeabilizadas, ni tampoco al Campo de Gibraltar o las costas andaluzas, por la extrema vigilancia de estas costas, sino a Canarias. Por otro lado, no debiera olvidarse que las entradas por mar son muy reducidas en comparación con las que se producen por vía terrestre o aérea; la mayor preocupación de los medios de comunicación y los gobiernos por la inmigración africana obedece a su gran visibilidad, el dramatismo



de los cayucos y los buques repletos de migrantes, aunque en un día puedan pasar por Barajas o La Junquera diez veces más.

En conclusión, las medidas de férreo control de fronteras sólo desplazan los itinerarios, lo que en la mayoría de los casos incrementa el riesgo de accidentes y ocasiona muertes (muy difíciles de cuantificar). En este sentido, el FRONTEX incurre en el mismo error que los proyectos anteriores: pensar que las migraciones pueden contenerse sin resolver las diferencias en la que los investigadores consideran la frontera más desigual del planeta. África no necesita la cooperación europea, sobre todo si por tal se entiende la construcción de centros de internamiento y la dotación de los cuerpos policiales para contener las migraciones, sino un nuevo orden económico internacional justo que les ofrezca una oportunidad de desarrollo y justicia social. CEAR considera que el Gobierno español, en lugar de apostar por el Frontex, debería promover un cambio de política en la Unión Europea.

La mayor parte de las personas que intentan llegar a Europa y son interceptadas por el FRONTEX escapan de la miseria, la persecución, la tortura, la guerra o la injusticia y proceden de países que ocupan cada año los últimos lugares en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas. A título de ejemplo se expone a continuación el caso de un ciudadano marfileño que en 2007 solicitó asilo en Fuerteventura con el apoyo de CEAR. Ibrahima salió de Bouaké en 2003 después del asesinato de sus familiares y al temer por su vida a causa del conflicto bélico iniciado en septiembre 2002 en su país. Llegó a Marruecos en 2006 tras un largo y duro viaje de más de tres años. Sin embargo, en este país fue deportado, en una violación del principio de no devolución, lo que le persuadió a continuar su viaje en busca de protección y optó por intentar viajar desde El Aaiún (ciudad saharauí en los territorios ocupados militarmente por Marruecos desde 1975) a Fuerteventura, unas orillas separadas por tan sólo 94 kilómetros.

En apenas diez minutos otras 37 personas, entre ellas cuatro mujeres y dos bebés, y él se embarcaron en una patera. El piloto de la embarcación tan sólo contaba para llegar a Canarias con algunas indicaciones proporcionadas por los fabricantes de la nave, quienes también le habían dado el número de teléfono de la Guardia Civil por si naufragaban. Ibrahima, quien no sabe nadar, era la primera vez que emprendía aquel viaje. La travesía empezó al atardecer y la mayor parte de la misma se desarrolló durante la noche, cuando diez personas tuvieron que turnarse para achicar el agua que entraba sin cesar en la patera.

Algunos tenían fuerzas para comer, pero Ibrahima recuerda que el miedo a morir ahogado en mitad de la noche no le permitía ni siquiera moverse. También durante todo el trayecto la mayoría de los viajeros, de religión cristiana, exigían un

silencio absoluto mientras rezaban y no permitían que nadie durmiera. A causa del nerviosismo algunas personas incluso iniciaron una pelea.

En mitad de la madrugada, posiblemente aún en aguas saharauis, un barco les hizo señales para que retrocedieran, pero lograron esquivarlo. Hacia las once de la mañana el patrón hizo una llamada de auxilio con su teléfono móvil, pero nadie acudió en su socorro. El motor de la embarcación dejó de funcionar y la patera empezó a navegar a la deriva por lo que cualquier movimiento podía hacerles volcar. De nuevo, el patrón de la embarcación volvió a usar su teléfono y se esforzó por contar que junto con 32 subsaharianos viajaban cuatro mujeres y dos bebés, uno de ellos enfermo. Al cabo de casi una hora, avistaron una embarcación grande y moderna que Ibrahima cree que pertenecía a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España. Finalmente, fueron rescatados y llevados hasta las playas de Gran Tarajal, localidad de Fuerteventura a la que habitualmente son conducidos los migrantes indocumentados que intentan llegar al archipiélago.

Una vez en tierra, recibieron asistencia sanitaria y alimentaria por parte de los miembros de Cruz Roja y alguien que hablaba francés e inglés les explicó que serían conducidos a un centro en el que estarían un máximo de cuarenta días y después serían devueltos a África y otros permanecerían en España. Efectivamente, tres o cuatro horas después, fueron trasladados al CIE El Matorral, cuya capacidad es de 1.200 plazas; al día siguiente, les despertaron y, tras desayunar, les llevaron a una zona común, en la que se encontraban dos abogados y un intérprete de inglés y francés.

Empezaron a preguntarle a Ibrahima por el precio del viaje. Les contó que había pagado 1.200 euros por tres intentos; le interrogaron por qué había venido a España y respondió que debido a la guerra que había en su país. Después de aquellas entrevistas, unos treinta hombres lograron escapar del CIE por el miedo a una repatriación forzosa y desde entonces las medidas de control se acentuaron. Pronto Ibrahima expresó su deseo de solicitar el estatuto de refugiado y pudo hacerlo unos 25 días después de su llegada con la asistencia letrada de CEAR y en la Comisaría de la Policía Nacional de Puerto del Rosario. Ibrahima señala que en ocasiones es difícil hacer entender a los policías la intención de solicitar asilo, seguramente por desconocer el español, y que es de gran ayuda la asistencia jurídica especializada en el mismo CIE. Cuando su solicitud de asilo fue admitida a trámite, se le trasladó a un centro de acogida de Cruz Roja.

El dispositivo FRONTEX es uno de los emblemas de la externalización de las políticas de migraciones y asilo de la UE y, sin duda alguna, es un obstáculo más para el acceso al procedimiento de asilo de muchas personas necesitadas de protección internacional.

### 2.3. A FONDO: LA CRISIS DEL 'MARINE I'

El 31 de enero de 2007 el remolcador de Salvamento Marítimo *Luz de Mar* partió de Tenerife para atender las llamadas de socorro enviadas desde el carguero *Marine I*, una vez localizado por los servicios de vigilancia que operan en la zona. El barco, que navegaba desde hacía dos meses y en el que se hacinaban 369 personas en condiciones de higiene y salubridad muy precarias, sufría una grave avería que le impedía seguir navegando. El rescate se llevó a cabo el 4 de febrero, cuando el *Luz de Mar* procedió a remolcar el *Marine I*; hasta el desembarco de las 369 personas en el puerto mauritano de Nuadibú, el 12 de febrero, los únicos que tuvieron contacto directo con los pasajeros fueron representantes de organizaciones humanitarias y autoridades españolas que no se identificaron como tales. Los 369 pasajeros procedían de zonas donde la vulneración de los derechos humanos es la norma cotidiana, principalmente de la conflictiva región de Cachemira, que desde hace medio siglo se disputan Pakistán y la India.

El 9 de febrero, a bordo de la patrullera *Río Duero* de la Guardia Civil, representantes de la ONG Médicos del Mundo acompañados por el agregado del Ministerio del Interior en la Embajada española, personal del instituto armado, una delegación del Gobierno de Guinea, que había acudido al lugar con la intención de participar en la identificación de las personas de origen africano, y dos sanitarios mauritanos intentaron llegar al barco, pero el estado del mar lo impidió.

Dos días después, intentaron de nuevo la operación, con la participación de personal de Cruz Roja y de la Guardia Civil y dos sanitarios mauritanos, y en aquella ocasión sí lograron subir al barco. Fue la coordinadora de Médicos del Mundo en Nuadibú quien informó de la situación a los líderes de los dos colectivos de personas que viajaban en el barco, el asiático y el africano. Les comunicó que tan pronto como fuera posible serían desembarcados en Nuadibú, donde recibirían ayuda humanitaria, podrían ducharse y cambiarse de ropa, comer y obtener asistencia médica.

De manera paralela, desde el rescate existía una disputa diplomática entre España, Senegal y Mauritania sobre qué país debía asumir la resolución de esta crisis. Finalmente, después de unas largas negociaciones que mantuvieron durante una semana al buque fondeado en aguas internacionales frente a las costas de Mauritania, el 12 de febrero las autoridades de este país aceptaron el desembarco del grupo de refugiados e inmigrantes "durante unas horas" en el puerto de Nuadibú.

El Gobierno mauritano condicionó su autorización a que se procediera a la repatriación inmediata de estas 369 personas y que la vigilancia, manutención y operaciones de traslado fueran costeadas por España. Según las informaciones de

diversos medios de comunicación, el acuerdo alcanzado fue suscrito en persona el 10 de febrero por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, quien, en su comparecencia del 23 de abril ante la Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación del Senado, afirmó: "Posteriormente, volví a Mauritania, donde ya firmé el memorándum de entendimiento con el ministro de Asuntos Exteriores [...] con objeto de regular el desembarco de las personas que se encontraban a bordo del *Marine I* y los aspectos relativos a asistencia humanitaria, identificación, documentación y repatriación. En virtud de ese acuerdo, las autoridades de Mauritania permitieron que el remolcador entrara finalmente en el puerto de Nuadibú, así como el establecimiento de un dispositivo en el que colaborarían efectivos del Ministerio del Interior de España".

En su comparecencia, el secretario de Estado también admitió que estas personas no estaban en territorio mauritano, sino que permanecían en un almacén de la zona franca del puerto: "Desde mi punto de vista, hay una cuestión que ciertamente podría ser difícil de entender y es que el Gobierno mauritano estableció como base de este acuerdo que ninguna de las personas que se encontraban a bordo del buque entrará en territorio mauritano. Por ello, esas personas no fueron a ese campamento que se había establecido en Nuadibú, sino que se quedaron en la zona franca del puerto, para que técnicamente no se pudiese considerar que habían entrado en territorio mauritano. Por tanto, estamos ante un asunto complejo legalmente, pero no hay tampoco en este caso una vinculación del Gobierno español más allá de prestar apoyo para que se pudiera encontrar una solución satisfactoria a esta cuestión. Sin embargo, insisto en que, salvo las personas que fueron trasladadas a un hospital con el fin de que recibiesen atención sanitaria —que creo que eran alrededor de diez personas—, el resto no llegaron a entrar en territorio mauritano legalmente y ésa es la razón de que se escogiera una nave que, poco a poco, se está acondicionando para poder atender a este grupo de personas".

En consecuencia, desde el 12 de febrero los pasajeros del *Marine I* permanecieron en una situación de detención de hecho, sin ninguna base legal o mandato judicial, y custodiados por las fuerzas de seguridad españolas en una nave del puerto de Nuadibú. Dos días después concluyeron las labores de identificación realizadas por más de cien agentes del Cuerpo Nacional de Policía enviados directamente desde España.

Un mes después, ya eran 1.130 los funcionarios policiales enviados por el Ejecutivo a Nuadibú, en contingentes de 130 agentes primero y 40 después que aseguraban el relevo de la vigilancia cada tres días<sup>16</sup>. El volumen de la operación revela la situación de control ejercida directamente por las autoridades españolas, producto del compromiso adquirido con Mauritania. En su comparecencia de abril

en el Senado, Bernardino León confirmó esta información: "Por tanto, tampoco es justo decir que los policías españoles fueron abandonados o fueron maltratados, simplemente fueron enviados para una misión que, de acuerdo con esa información recibida de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), todos esperábamos que durara unas horas pero, efectivamente, tuvieron que pasar más de 24 horas en una nave sin las condiciones necesarias, como también nos ocurrió a muchos de los que nos vimos sorprendidos por esa crisis, que no llevábamos ni alimentos, ni ropa, ni estábamos preparados para una crisis que se iba a prolongar por muchos días. Cuando esta crisis se inicia en febrero pasado no podíamos imaginar que todavía a estas alturas iba a haber 23 personas en Nuadibú que iban a negarse a dar su identidad".

En cambio, el informe sobre la gestión de la crisis del *Marine I* remitido por la vicepresidenta primera del Gobierno a la presidenta de Médicos del Mundo sugiere que estas personas estaban en territorio mauritano y que España sólo prestó apoyo técnico: "El acuerdo diplomático al que se ha aludido anteriormente incluye la presencia temporal en territorio mauritano de fuerzas de seguridad españolas a fin de apoyar técnicamente a las autoridades de Mauritania en un dispositivo terrestre y aéreo que garantizara el normal desarrollo de las operaciones de acogida y repatriación".

El lugar de detención de los pasajeros del *Marine I* fue una antigua fábrica de pescado donde permanecieron, según la información proporcionada por las organizaciones humanitarias que trabajaban sobre el terreno (CEAR entre ellas), en condiciones insalubres: ventilación insuficiente, sin luz natural, durmiendo en el suelo sobre unas alfombras plásticas y mantas y con un acceso complicado a los lavabos y a la ducha. "Amontonados en la penumbra, rascándose la sarna que el hacinamiento hace rebrotar una y otra vez, tumbados sobre las mismas alfombras y cubiertos con las mismas mantas que el primer día les proporcionaron varias ONG", describía una de las numerosas noticias publicadas en los medios de comunicación<sup>17</sup>. Las condiciones de salud mental tampoco eran mejores: el día del desembarco estaban especialmente afectados, algunas personas sufrieron crisis de ansiedad y, en general, se hallaban en un estado de angustia y preocupación continua, lo que les causó cefaleas, insomnio y estrés producto del grado de sufrimiento.

Desde el desembarco, el Gobierno español intentó identificar a estas personas para su posterior repatriación con la colaboración de las representaciones diplomáticas de India y de Pakistán. Según la información recogida directamente por CEAR, contrastada con Médicos del Mundo y las propias autoridades españolas, la OIM facilitó el "retorno voluntario" a India y Pakistán de aquellos migrantes que, a consecuencia de la experiencia vivida, la incertidumbre en torno a su futuro y las duras condiciones de permanencia en Nuadibú, así lo desearon.

El primer grupo que fue sacado de Nuadibú lo integraron 35 personas que declararon ser ciudadanos birmanos (22), de Sri Lanka (10) y afganos (3). Fueron enviadas entre el 13 y el 14 de febrero a Gran Canaria e internadas en el CIE de Barranco Seco (donde iniciaron los trámites para solicitar el estatuto de refugiado con la ayuda de CEAR), a pesar de haber sido trasladadas a España por considerarse que sus vidas podrían estar en riesgo en caso de ser devueltas a su país. Sin duda, hubiera sido más razonable su ingreso en un CETI o un Centro de Migraciones. Todos ellos aseguraron que no habían recibido ningún tipo de asesoramiento legal o asistencia de ningún organismo internacional en Nuadibú.

El 26 de marzo CEAR denunció la violación flagrante del derecho de asilo de nueve solicitantes de Sri Lanka, procedentes de las zonas en conflicto de Trincomalee y Mannar, que fueron expulsados de España a pesar del informe favorable para la admisión a trámite de sus solicitudes elaborado por ACNUR (en aquellos días difundió dos llamamientos internacionales sobre la "grave situación de seguridad" precisamente en sus regiones de origen). En el proceso de expulsión las autoridades policiales actuaron de forma que fue difícil la acción de la justicia y ocultaron información.

Sin embargo, el Gobierno actuó en contra del criterio establecido en 2004 de no contradecir la opinión de ACNUR y el jueves 22 de marzo la OAR dictó la inadmisión a trámite de sus solicitudes, una resolución que no notificó hasta dos días después de manera premeditada, puesto que en los fines de semana no funciona el organismo de justicia competente (juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo), cuya actuación hubiera supuesto probablemente la paralización de la expulsión.

Al tener conocimiento de su traslado a Madrid, el servicio jurídico de CEAR presentó un recurso contra la expulsión ante el juzgado de guardia a las 11 de la mañana del domingo 25 de marzo. Sin embargo, no se pudo llevar a cabo ninguna actuación porque no constaba ni la existencia de estas personas ni su posible expulsión, según manifestó el funcionario responsable de la comisaría del aeropuerto ante las llamadas de la Fiscalía, de la Oficina del Defensor del Pueblo y de CEAR.

A las once y media de la mañana de aquel día, estas personas fueron de nuevo trasladadas, entonces a Málaga, sin que la justicia pudiera actuar y sin dar tiempo a los abogados de CEAR a presentar un nuevo recurso en esa ciudad, puesto que dos horas después, a la una y media de la tarde, salió un vuelo chárter con destino a Sri Lanka en el que viajaban los nueve ciudadanos expulsados<sup>18</sup>. CEAR considera gravísimos estos hechos, ya que las autoridades policiales actuaron de manera consciente a fin de dificultar que estas personas tuvieran acceso a la justicia para una revisión de su caso y ocultó información al objeto de evitar que los solicitantes de asilo pudieran beneficiarse de una tutela judicial efectiva.

Otro grupo de 35 personas, que declararon ser ciudadanos marfileños, liberianos, sierraleoneses y guineanos, fue enviado a Cabo Verde el 13 de febrero en un avión fletado por las autoridades españolas, después de un primer intento fallido y un acuerdo entre las cancillerías española y caboverdiana. En su traslado e internamiento no se les aplicó ninguno de los procedimientos ni de las garantías reconocidas en la normativa española de extranjería. CEAR pudo localizar a este grupo ya que el coordinador nacional de su servicio jurídico se desplazó a la comisaría de policía *Eugenio Lima* de Praia (capital de este país), donde permanecían detenidos sin permitírseles el acceso a la asistencia letrada.

El 16 de marzo este grupo fue enviado a Guinea, un país que atravesaba entonces una situación de grave inestabilidad política y social; CEAR denunció que esta operación vulneró el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas, que establecen que ninguna persona puede ser devuelta a un país donde corra riesgo de ser sometida a tratos inhumanos.

El 30 de marzo, con la repatriación de 115 ciudadanos paquistaníes, sólo quedaron 23 personas en la nave del puerto de Nuadibú (de nacionalidad india y pakistaní y con edades comprendidas entre los 20 y los 37 años), que rechazaron las presiones de las autoridades españolas para aceptar el "retorno voluntario" a su país, ya que temían ser víctimas de persecución al proceder de la conflictiva región de Cachemira que India y Pakistán se disputan, con tres guerras de por medio, desde hace seis décadas. Ninguno de ellos fue informado de su situación administrativa, ni de a qué legislación nacional estaban sometidos. Y no tuvieron entonces la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado, ni fueron informados de tal derecho, ni recibieron siquiera asistencia letrada. Tenían un absoluto desconocimiento de sus derechos en aquella situación.

En este sentido, un diario difundió esta información, que CEAR pudo confirmar durante su visita al centro entre el 16 y el 18 de marzo: "El rápido proceso de desembarco, identificación y repatriación de los inmigrantes tiene un agujero: en la nave del puerto a la que fueron conducidos los *sin papeles* no había un solo abogado que garantizara su derecho de asilo. Hace cinco días, el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, aseguró que representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se harían cargo de los que solicitaran asilo. Pero ayer no había en el puerto de Nuadibú un solo representante de esa organización. El asunto es grave porque varios de los supuestos países de procedencia de los *sin papeles* se hallan en conflicto. Cruz Roja Española, Media Luna Roja Mauritana y el representante de la Organización Internacional de las Migraciones también declaró que ese asunto está al margen de sus competencias. En el muelle, fuera de la nave en la que se despachaban los

trámites burocráticos, había dos miembros del ACNUR, pero sólo estaban allí para elaborar un informe sobre lo que vieran. Cuando cursen su denuncia será demasiado tarde para los inmigrantes”<sup>19</sup>.

Según el *Informe sobre la gestión en la crisis del buque Marine I*, elaborado por la vicepresidenta primera del Gobierno, ACNUR manifestó, por una parte, que estas 23 personas presentaban un “perfil débil para acogerse a las condiciones de refugiado porque sus testimonios son confusos y no presentan elementos sólidos de que su vida vaya a correr peligro si regresan a su países de origen”; por otra parte, este organismo expresó por carta que no había en ese grupo ninguna persona que requiriera protección internacional.

Sin embargo, ninguna había sido entrevistada en profundidad por un funcionario de ACNUR y, en todo caso, con independencia del riesgo real en caso de devolución, necesitaban acceder al procedimiento de asilo con un mínimo de garantías, lo que ni España, ni Mauritania habían permitido u ofrecido. De hecho, en su comparecencia en el Senado, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores señaló: “Porque Mauritania no tiene ni las posibilidades ni la capacidad de acoger a estas personas como refugiados. Por tanto, España dice: se encuentran en Mauritania; nosotros estamos dispuestos a dar una asistencia humanitaria, pero tampoco, puesto que no se encuentran en territorio español, tendría sentido que fuese España el país que debiera dar refugio. Y así se llega a un acuerdo con ACNUR para traerlos a España, pero en el entendido de que aquéllos que no sean emigrantes económicos o sean susceptibles de solicitar asilo —en este caso refugio— serán atendidos por ACNUR y no permanecerán en territorio español, sino que serán atendidos mediante acuerdos con terceros países”.

El 2 de abril, CEAR presentó un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional por la conculcación de los derechos fundamentales de estas 23 personas, que llevaban casi un mes y medio retenidas por autoridades españolas en otro país y en una situación completamente ilegal: sin control judicial, sin ser informados de los motivos de su detención, sin disponer de asistencia letrada ni poder acceder al procedimiento de asilo con plenas garantías. CEAR pretendía que la Audiencia Nacional declarara que el Gobierno había vulnerado los derechos fundamentales de estas 23 personas y solicitó una medida cautelarísima extraordinaria para que se suspendiera su posible repatriación o el traslado a un tercer país, al tiempo que demandó que fueran conducidas a España ante los evidentes indicios de que podían necesitar protección internacional. La Audiencia Nacional desestimó esta petición al entender que el traslado de los migrantes no era inminente y finalmente denegó también una medida cautelar ordinaria. En enero de 2008, CEAR presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo.



En su recurso, CEAR planteó que el Gobierno estaba actuando fuera del territorio español sin aplicar las garantías del Estado de Derecho. Las 23 personas que rechazaron el retorno "voluntario" a la parte india de Cachemira permanecían detenidas por fuerzas de seguridad españolas desde hacía más de sesenta días, a pesar de que la Ley de Extranjería establece un máximo de cuarenta para la retención en estos casos. Ninguna autoridad judicial había intervenido en el proceso y los detenidos carecían de asistencia letrada. Se había vulnerado también su derecho al asilo, porque no habían podido acceder al procedimiento. También subrayó que su repatriación podría suponer la conculcación del principio de no devolución, una de las piedras angulares de la Convención de Ginebra, ante la grave situación en la zona, confirmada por ACNUR en distintos llamamientos.

Estas 23 personas declararon haber sufrido represalias por su rechazo al "retorno voluntario" gestionado por la OIM. En un primer momento, fueron encerrados durante dos días en un habitáculo de cinco metros cuadrados sin luz ni ventilación como medida de "persuasión", hasta que Médicos del Mundo, la organización humanitaria que estaba prestando la atención médica, comunicó al agregado del Ministerio del Interior su desacuerdo con la situación por las repercusiones en la salud física y especialmente mental de los afectados.

A los dos días fueron sacados de allí, pero tuvieron que seguir soportando medidas de presión. Así, desde entonces fueron forzados a permanecer separados del resto de personas, en un habitáculo aparte, hasta que se quedaron solos por las sucesivas operaciones de repatriación en febrero y marzo. Se les amenazó con que, si no aceptaban el "retorno voluntario", les recluían en una prisión mauritana y al final regresarían a su país de cualquier modo, sin la bonificación económica de la OIM (500 dólares entregados a la llegada a destino), "con ropa sucia, sin zapatos y esposados". Además, según los testimonios verbales recogidos por una organización humanitaria, algunos policías no les dejaron ir al baño como medida de castigo.

Su situación fue de absoluta incertidumbre y de riesgo inminente de repatriación durante semanas aunque, a pesar de los repetidos anuncios y presiones, no se efectuó. Según informó Médicos del Mundo el 19 de abril, su personal desplazado en Nuadibú fue testigo de movimientos que sugerían una próxima repatriación o traslado a otro país africano. En aquellos días su estado de salud mental estaba muy deteriorado debido a la travesía por distintos países africanos, la posterior permanencia en la bodega del *Marine I* durante dos meses y los sesenta días de encierro dentro de una nave sin poder salir al exterior en ningún momento. En abril, CEAR también presentó una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra el Gobierno español por violación de los artículos 3, 5 y 6 de la Convención.

El 25 de abril el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, explicó en el Senado que, de las 369 personas que viajaban en el *Marine I* cuando se inició el rescate el 12 de febrero, 115 habían sido repatriadas a Pakistán, 161 a la India, 24 a Guinea, 11 a Ghana, 20 a Bangladesh, 2 a Myanmar, 3 a Afganistán y 10 a Sri Lanka. "El Gobierno actuó en todo momento movido por razones humanitarias", aseguró el ministro, que también resaltó la "firmeza" del Ejecutivo para que "las mafias y las redes no se saliesen con la suya y llegasen a territorio nacional". "Ninguno de ellos lo ha conseguido"<sup>20</sup>.

Dos días después, la vicepresidenta primera del Gobierno remitió una carta a la presidenta de Médicos del Mundo, Teresa González, en la que, en primer lugar, expresó: "El Gobierno está profundamente preocupado por el drama humanitario que están padeciendo miles de personas, víctimas de organizaciones y redes mafiosas que, entre otras prácticas delictivas, se dedican a la execrable trata de seres humanos y al trato ilícito de migrantes". María Teresa Fernández de la Vega defendió que la actuación del Ejecutivo en toda esta crisis se había ajustado de manera estricta a la legalidad internacional: "Fueron razones estrictamente humanitarias las que nos llevaron a actuar con urgencia y eficacia para evitar el drama humanitario que hubiera supuesto el hundimiento del buque averiado *Marine I*. [...] Como es sabido, las gestiones diplomáticas llevadas a cabo por España consiguieron implicar en el seguimiento y búsqueda de una solución a esta crisis a ACNUR y la OIM, organizaciones que también han expresado su felicitación al Gobierno español por la forma en la que se ha gestionado el problema planteado".

Asimismo, defendió que en todo momento el Gobierno había respetado la Convención de Ginebra: "La cooperación que España ha prestado a Mauritania se desarrolló en términos prácticos y humanitarios para proceder con carácter urgente a la atención humanitaria y médica de las personas a bordo y organizar el proceso de identificación y repatriación a sus países de origen, dentro del más estricto respeto a los convenios de aplicación en esta materia, incluyendo el Convenio de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados".

En el informe sobre la gestión del Gobierno en la crisis del *Marine I*, que adjuntó en su misiva, aseguró que el acuerdo diplomático entre Mauritania y España incluyó "la presencia temporal en territorio mauritano de fuerzas de seguridad españolas a fin de apoyar técnicamente a las autoridades de Mauritania en un dispositivo terrestre y aéreo que garantizara el normal desarrollo de las operaciones de acogida y repatriación. Por consiguiente, los agentes de la policía española destacados en Nuadibú en ningún caso han practicado detención irregular alguna ni contribuyen a seguir manteniendo a personas en dicha situación. Por lo que se refiere a las medidas acordadas sobre las personas desembarcadas en Nuadibú,

se debe señalar que dichas medidas fueron adoptadas en territorio mauritano, por autoridades mauritanas y en aplicación de la legislación de dicho país soberano, por lo que corresponde a sus tribunales de justicia conocer de la existencia, en su caso, de las supuestas irregularidades a las que alude en su carta”.

A principios de mayo, Médicos del Mundo y CEAR denunciaron la situación de estas personas<sup>21</sup> que, después de 85 días sin ver la luz en la nave de Nuadibú y otros dos meses de encierro en la bodega del *Marine I*, empezaron a sufrir frecuentes cuadros de ansiedad con mareos, taquicardias y sensaciones de angustia. De nuevo, exigieron que fueran enviados a España y volvieron a censurar que hubiera intervenido en el proceso. El 10 de mayo Amnistía Internacional, Médicos del Mundo y CEAR presentaron una solicitud ante el Defensor del Pueblo y el Fiscal General del Estado para que interpusieran un *hábeas corpus*.

El 19 de mayo, tras cien días en el puerto de Nuadibú, estas 23 personas fueron trasladadas al centro de detención que en 2006 España construyó en Mauritania y finalmente solicitaron asilo en el consulado español en esta ciudad, ya que alegaron el temor a sufrir violaciones de los derechos humanos en el caso de ser devueltos a sus lugares de origen. Su custodia pasó de esta forma a manos de las fuerzas mauritanas, ya que hasta entonces estaban vigilados dentro de la nave por funcionarios de la Policía Nacional española y fuera, por la gendarmería mauritana. A partir de aquel día pudieron disfrutar de cuatro horas al aire libre, dos por la mañana y dos por la tarde<sup>22</sup>.

El 29 de junio, según Médicos del Mundo, se produjo un intento de traslado de este grupo, que, sin previo aviso y sin proporcionarles ningún tipo de información, fue llevado hasta el aeropuerto, donde les aguardaba un avión con más de treinta policías nacionales y el agregado del Ministerio del Interior español. Tanto esta ONG como, sobre todo, la oficina central de ACNUR en Ginebra y también CEAR se pusieron en contacto con el Gobierno español y una hora después se frenó la deportación.

Al día siguiente, un equipo de ACNUR finalizó en Mauritania el estudio de los 23 casos del *Marine I*. De ellos, a petición de este organismo, el Gobierno trasladó el 18 de julio a nuestro país a una persona que necesitaba protección internacional y que España aceptaría como refugiada. Otras cuatro personas con posibles necesidades de protección también fueron trasladadas aquí para una valoración adicional. Asimismo, la revisión concluyó que otros cinco individuos no estaban en condiciones mentales para poder ser entrevistados y precisaban tratamiento médico adecuado. Estas personas serían admitidas temporalmente en España para poder entrevistarlas cuando se hubieran recuperado. ACNUR no detectó necesidades de protección en los otros trece integrantes del grupo.

Por tanto, después de cuatro meses y medio, se decidió la suerte de los 23 hombres que fueron rescatados junto con otras 346 personas del buque *Marine I* a principios de febrero. Durante estos meses CEAR, junto con Médicos del Mundo y Amnistía Internacional, expresó en repetidas ocasiones la necesidad de que estas personas tuvieran acceso al sistema de asilo con todas las garantías, puesto que existían indicios suficientes para justificar un examen en profundidad de cada caso.

CEAR considera que el Ejecutivo debería haber resuelto esta situación durante las primeras semanas en los términos previstos por nuestra legislación. Así, además de cumplirse la ley, se hubiera evitado un sufrimiento innecesario y una situación de salud mental límite. El examen realizado por ACNUR en junio también debería haberse hecho con anterioridad. CEAR coincide con Médicos del Mundo en que esta situación es una consecuencia directa de la privación de libertad y de la gestión deficiente, desde el punto de vista de los derechos humanos, de la crisis del *Marine I*.

Respecto a las 13 personas que fueron expulsadas a Pakistán, CEAR señaló en julio que estaban pendientes de la solicitud de asilo presentada ante el consulado de España en Nuadibú. Médicos del Mundo recibió posteriormente llamadas de quien fuera el líder de los migrantes asiáticos tanto en el *Marine I* como en la nave de Nuadibú, quien le informó de que las trece personas deportadas el 18 de julio llegaron a Islamabad, fueron encarceladas y estaban atrevesando la misma situación que las 115 personas que fueron repatriadas en marzo: maltrato físico y pago de fianza.

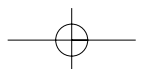
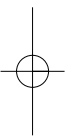
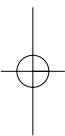
De las otras diez personas, de cuatro ACNUR tenía dudas sobre su lugar de procedencia y recomendó su traslado a España para entrevistarlas, aunque fueron conducidas a Portugal. Seis personas, cuyos problemas de salud mental les impidieron ser entrevistadas, fueron trasladadas al CETI de Melilla y en aquel momento CEAR entendió que una de ellas recibiría el estatuto de refugiado y las otras cinco la autorización de residencia por razones humanitarias. Sin embargo, en enero de 2008 la OAR comunicó a estas cinco la inadmisión a trámite de sus solicitudes de asilo, a pesar de que habían contado con el asesoramiento de la abogada de CEAR en Melilla.

La solicitud de asilo de la otra persona sí fue admitida a trámite, al igual que las de dos ciudadanos birmanos que formaron parte del grupo de 35 pasajeros trasladados al CIE de Barranco Seco (Gran Canaria) entre el 13 y 14 de febrero de 2007. Por último, el *Marine I* fue remolcado vacío al puerto de Santa Cruz de Tenerife y, unos meses después, hundido en una zona profunda<sup>23</sup>.

CEAR solicita que de manera urgente España y el resto de los países de la UE acuerden procedimientos ágiles y reglados, ajustados a los derechos y garantías establecidos en las leyes y en los tratados internacionales, para que no se repitan situaciones de este tipo.

## NOTAS

1. Los datos de 2007 obtenidos de los Boletines de Asilo mensuales de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior son provisionales hasta la publicación de la Memoria 2007 de la OAR.
2. La Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración de 9 de abril de 2002 y la Instrucción de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de 14 de julio de 2005, que completa la anterior, fueron examinadas en profundidad en los Informes de CEAR de 2003, 2004 y 2006. En 2008, el Ministerio del Interior ha emitido otra Instrucción, pero tampoco resuelve los problemas para que los polizones puedan acceder al procedimiento de asilo con todas las garantías previstas en la legislación.
3. Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*. Disponible en: [http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A7185D0C-F319-4C61-95ED-B348E026E3F6/85636/bal\\_lucha\\_inmigracion\\_ilegal\\_2007\\_mir.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A7185D0C-F319-4C61-95ED-B348E026E3F6/85636/bal_lucha_inmigracion_ilegal_2007_mir.pdf)
4. "Y no contabilizamos aquí, porque resulta imposible, a las víctimas que cayeron en la ruta que atraviesa el Sahel y se dirige hacia Argelia o Libia", advirtió Brigitte Espuche, una de las autoras del informe. "Las organizaciones de la zona estiman que el tránsito terrestre se cobra al menos la mitad de las vidas que se cobra el Atlántico". *El País*, 13 de marzo de 2008. Edición digital: [www.elpais.es](http://www.elpais.es)
5. El artículo 5.1 del Reglamento de Asilo estipula que este folleto informativo estará siempre disponible en los puestos fronterizos, las oficinas de extranjeros, las comisarías provinciales y los CIE. Este documento explica en qué consiste el procedimiento de asilo de una manera sencilla y en su última página recoge los teléfonos y las direcciones de las organizaciones especializadas en el asesoramiento y acogida de los solicitantes de asilo.
6. La normativa vigente obliga a que toda persona interceptada en las inmediaciones fronterizas sea puesta a disposición policial e identificada y después, previa asistencia letrada, le será incoado el expediente de devolución.
7. *Canarias* 7, 8 de octubre de 2007, p. 7.
8. Al igual que sucedió con Senegal en 2006, este acuerdo complementó otro suscrito en la capital mauritana en julio de 2007 por los ministros de Trabajo de ambos países para favorecer la migración legal de trabajadores mauritanos a España.
9. *El Mundo*, 17 de octubre de 2007, p. 23.
10. *La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR*. Entinema. Madrid, 2007, pp. 35-46.
11. *El Día*, 14 de diciembre de 2007. Edición digital: [www.eldia.es](http://www.eldia.es)
12. *El País*, 15 de diciembre de 2007. Edición digital: [www.elpais.com](http://www.elpais.com)
13. Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2007*.
14. [http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/\\_2008/ntpr20080109\\_repatricion.htm](http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/_2008/ntpr20080109_repatricion.htm)
15. Hicham Rachidi, presidente del Grupo Antirracista de Defensa de los Extranjeros Migrantes (GADEM), una ONG marroquí que ayuda a los migrantes en su país, aseguró que, ante el blindaje del Estrecho primero y más recientemente de las costas canarias, los migrantes magrebíes y subsaharianos están buscando otras rutas y métodos para entrar en territorio europeo. Las medidas de contención de la migración, principalmente el dispositivo FRONTEX, "no van a impermeabilizar Europa, sólo están haciendo más difícil y, normalmente, más peligroso el acceso".  
En declaraciones también a *El Periódico de Catalunya*, un agente de la policía marroquí especializado en la lucha contra la inmigración irregular, aseguró que "las mafias de la inmigración se están adaptando a las medidas de seguridad impuestas por la UE". Ahora, aseguró, la primera opción de muchos magrebíes y subsaharianos es intentar conseguir un visado de turista para viajar a Polonia. Si no lo logran, añade, viajan a Ucrania, pues una vez allí cruzar la frontera a Polonia, Hungría o Eslovaquia es bastante fácil. Estos tres países ya pertenecen al espacio Schengen, por lo que una vez dentro ya pueden moverse por territorio europeo. Otra de las rutas consiste en alcanzar en patera, desde la costa de Libia, alguna de las islas croatas y desde allí entrar en Eslovenia. *El Periódico de Catalunya*, 6 de enero de 2008. Edición digital: [www.elperiodico.com](http://www.elperiodico.com)  
Asimismo, el director de FRONTEX, Ilkka Laitinen, reconoció en noviembre que los controles desplegados en África Occidental por el Gobierno español y la UE habían causado el desplazamiento de las rutas de la inmigración irregular hacia el Mediterráneo oriental. *El País*, 8 de enero de 2008, p. 16.
16. *El País*, 16 de marzo de 2007, p. 35.
17. *El País*, 16 de marzo de 2007, p. 35.
18. Tan grave era la situación en Sri Lanka en aquellos días que el avión en el que viajaban estas nueve personas debió ser desviado a Bangladesh, puesto que el día que iba aterrizar en la capital, Colombo, la guerrilla tamil bombardeó la ciudad.
19. *El País*, 13 de febrero de 2007. Edición digital: [www.elpais.com](http://www.elpais.com)
20. *El País*, 26 de abril de 2007, p. 34.
21. *El Mundo*, 8 de mayo de 2007, p. 25.
22. *El País*, 21 de mayo de 2007, p. 39.
23. Castellano, Nicolás: "Un año del *Marine I*: la locura con olor a pescado". *Frontera Cero*, nº 3. Primavera de 2008, p. 2. Disponible en: [www.cear.es](http://www.cear.es)



### CAPÍTULO 3

## LA ADMISIÓN A TRÁMITE

En 2007, después de dos años de sostenido incremento, descendió el porcentaje de solicitantes de asilo admitidos a trámite. Por nacionalidades, sigue habiendo muchas diferencias, ya que mientras los ciudadanos de Nigeria o la India fueron inadmitidos de manera generalizada (apenas uno de cada cinco superó la primera fase del procedimiento), los palestinos o los ecuatoguineanos tuvieron índices de admisión a trámite superiores al 90%.

Después del análisis pormenorizado de los principales aspectos de la admisión a trámite en 2007, el segundo epígrafe de este capítulo analiza y cuestiona el insuficiente porcentaje de admisión de los solicitantes argelinos (40%), cuyo país aún sufre graves vulneraciones de los derechos humanos.

El tercer epígrafe se refiere al cambio de criterio de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior en las resoluciones de admisión a trámite de los solicitantes de asilo colombianos en el aeropuerto de Barajas en el último trimestre de 2007, cuando se configuró un escenario de "crisis" ante la respuesta poco ágil de las autoridades del Ministerio del Interior frente a un aumento coyuntural del número de solicitantes de este país.

Al final de este capítulo, se examinan las enormes dificultades de los 165 pasajeros del *Bouti Star 1* para solicitar asilo a principios de 2007 en Canarias y la actuación de la Administración, que dispuso una tramitación acelerada de sus peticiones,

dificultó la asistencia especializada de CEAR y permitió que fueran entrevistados hasta en tres ocasiones en el centro de internamiento por funcionarios de las embajadas de la India y Pakistán.

### 3.1. AUMENTA EL PORCENTAJE DE LAS INADMISIONES

En 2007, se produjo una notable caída del porcentaje de admisión a trámite de solicitantes de asilo, puesto que del histórico 58,28% de 2006 se pasó al 45,56%, una cifra que, sin embargo, fue superior a la de 2005 (42,93%). Por países, los ciudadanos de Senegal (14,58%), la India (14,97%), Nigeria (19,94%) y Guinea (22,09%) son los que tuvieron un menor porcentaje de admisión. En el extremo opuesto, se sitúan los palestinos (96,55%), los ecuatoguineanos (90,90%) y los cubanos (87,27%). Países como Colombia (52,27%), Irak (38,10%), Armenia (53,25%), Sudán (43,75%) o Somalia (35,57%), inmersos en gravísimos conflictos, presentan porcentajes de admisión claramente insuficientes.

La OAR inadmite la inmensa mayoría de las solicitudes de asilo en virtud de los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, es decir, o bien porque el solicitante no alega ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado, o bien porque su solicitud se basa en hechos, datos o alegaciones inverosímiles o falsas. En cuanto al apartado b), el Tribunal Supremo ha reiterado que basta con comprobar si lo alegado puede incardinarse entre los motivos que teóricamente dan lugar al asilo, sin que en la fase de inadmisión haga falta probar nada sobre los hechos alegados<sup>1</sup>.

La resolución sobre la admisión a trámite se basa principalmente en una entrevista de un funcionario de la OAR al solicitante de asilo en la que las tensiones, la desconfianza y el temor que sufre esta persona intervienen de una manera evidente. Para que estas entrevistas recojan un versión más próxima a los hechos relatados, son precisas varias mejoras, pues la falta de confianza del solicitante en las personas que participan en el procedimiento, la escasa formación de los entrevistadores o la carencia de recursos materiales y humanos influye en la inadmisión de un número considerable de solicitudes. También contribuyó a estas deficiencias en las entrevistas que aún no se hubiera presentado públicamente ni llevado a ejecución la *Guía para la Formalización de Solicitudes de Asilo*. En muchos casos, las entrevistas son excesivamente breves o se limitan a transcribir las declaraciones del solicitante de asilo cuando las llevan por escrito, sin formular preguntas que puedan aclarar determinados aspectos de la declaración y dotarla de una mayor verosimilitud.



Por otra parte, en algunas ocasiones, cuando la persecución proviene de un tercer grupo o de una parte de la sociedad, la OAR resuelve que la solicitud de asilo no encaja en la Convención de Ginebra, sin examinar la capacidad de las autoridades de su país para brindar la protección necesaria. Éste fue el caso de un ciudadana armenia que alegó haber sido perseguida por sus creencias religiosas (pertenecer a los Testigos de Jehová) y cuya solicitud fue inadmitida, entre otros, por este motivo. Como el Tribunal Supremo ha subrayado en diversas ocasiones<sup>2</sup>, cuando la persecución por agentes no estatales (grupos armados, sectores de la población o incluso particulares) es consentida, fomentada por el Estado o, simplemente, cuando éste no pueda proporcionar una protección efectiva, está incluida en la Convención de Ginebra, al igual, incluso, que cuando el solicitante desconoce quién es el responsable de la persecución<sup>3</sup>.

En el caso del conflicto colombiano, el Tribunal Supremo también ha señalado en varias ocasiones que la persecución desencadenada por los grupos insurgentes o por los paramilitares sí encaja en el contenido de la Convención de Ginebra<sup>4</sup>. Asimismo, ACNUR reconoce que los grupos armados emplean la extorsión como una finalidad no sólo económica, sino también política, ya que de esta manera imputan a la víctima una ideología que la convertirá en posible objetivo de la violencia. Sin embargo, a pesar de la opinión coincidente de la jurisprudencia y ACNUR, la OAR sigue inadmitiendo a muchos solicitantes colombianos porque rechaza que la extorsión tenga entidad suficiente como para considerarla persecución.

En cuanto a la aplicación del apartado d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, conviene recordar que en este punto del procedimiento no es exigible la aportación de elemento probatorio alguno que acredite la posible persecución sufrida<sup>5</sup>; sin embargo, la OAR sigue considerando en demasiadas ocasiones que es imprescindible la prueba en determinados aspectos del relato o, de lo contrario, lo considera falso o inverosímil. En este sentido, podemos citar una sentencia de la Audiencia Nacional que corrigió la resolución de la OAR y admitió a trámite a un ciudadano colombiano: "A juicio del recurrente, la persecución fue llevada a cabo por paramilitares. Pues bien, con independencia de si dicha muerte corresponde o no a dichos grupos, lo cierto es que el recurrente describe una persecución intensa por parte de los grupos paramilitares"<sup>6</sup>.

Es importante destacar que, en la mayor parte de los casos, las resoluciones carecen de motivación y se limitan a reproducir de manera genérica la redacción del motivo de inadmisión que se aplica, sin mencionar qué aspectos son inverosímiles,

falsos o no encajan en el marco de la Convención de Ginebra (sin referencias a las características individuales del solicitante y a los motivos de persecución alegados). Y, sin embargo, es abundante la jurisprudencia que señala el deber de la OAR de explicar los motivos concretos de inadmisión de cada solicitud.

Desde el 15 de enero de 2004, los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo, en Madrid, son los competentes para resolver las resoluciones de inadmisión a trámite que hasta entonces se tramitaban por un procedimiento administrativo ordinario ante la Audiencia Nacional. Sin embargo, en algunos casos las resoluciones dictadas por los tribunales no profundizan jurídicamente y no consideran aspectos como la situación del país de origen o las circunstancias personales de cada solicitante.

A pesar de esto, los juzgados revocan un número importante de resoluciones de inadmisión de la OAR: en 2007, fueron 241 los solicitantes de asilo afectados por sentencias que corrigieron la inadmisión (el 11,65% del total), frente a las 1.751 (el 84,67% del total) a quienes se confirmó la inadmisión. La mayor parte de las sentencias que rechazaron la inadmisión afectaron a ciudadanos colombianos (74). Por otra parte, durante 2007 no se dictó ni una sola sentencia que admitiera a trámite una solicitud de asilo por razones humanitarias, de hecho, tanto la OAR como los órganos jurisdiccionales recelan de esta opción; sólo se han concedido en 41 ocasiones, todas ellas en el periodo entre 1994 y 1998.

Puede destacarse la sentencia de la Sección Primera de los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo de 21 de marzo de 2007 que resolvió un recurso presentado por un abogado de CEAR referido a la solicitud de asilo en frontera de una ciudadana colombiana casada con un solicitante de asilo que fue admitido a trámite pero a quien finalmente España denegó el estatuto. La solicitud de asilo de esta mujer fue inadmitida por considerarla inverosímil la OAR, opinión que compartió también ACNUR. Sin embargo, la sentencia señaló: "No pueden rechazarse como inválidos los argumentos empleados por la sentencia recurrida (en las que se ponen de manifiesto las contradicciones entre las declaraciones de la recurrente y su esposo) pero es necesario tomar en consideración como, a pesar de ello, la recurrente ha acreditado la concurrencia de una situación de inseguridad familiar y que la petición de su marido fue inicialmente admitida a trámite permitiéndosele la práctica de la prueba que consideró necesaria a pesar de que, finalmente, fue desestimada la petición de asilo. Por esta razón, lo procedente es la admisión a trámite sin perjuicio de lo que se deba acordar una vez que se haya tramitado completamente la petición de asilo y el correspondiente expediente en el que la recurrente deberá acreditar las circunstancias en las que pretende basarse la petición de asilo".

### 3.2. LA ELEVADA INADMISIÓN DE LOS SOLICITANTES ARGELINOS

Si bien es cierto que en los últimos cuatro años se duplicó el porcentaje de solicitantes de asilo admitidos a trámite (del 23,47% de 2004 se pasó al 45,56% de 2007), los criterios de la OAR respecto a los nacionales de algunos países continúan siendo muy rígidos. Si el Informe 2007 de CEAR examinó el caso de las inadmisiones a trámite de los nigerianos, en esta ocasión el análisis se detiene en la situación de los argelinos, ya que en los últimos años la tendencia a la inadmisión se ha acentuado con porcentajes como los de 2004 (97,91%) o 2005 (93,77%), si bien en 2006 se atenuó (60,77%), aunque aún fue muy superior a la media. En 2007, el porcentaje de inadmisión volvió a ser elevado (60%) para un país donde persisten los conflictos y la protección de los derechos humanos es frágil.

Es cierto que la situación de Argelia no es la misma que la de hace dos o tres lustros, cuando estaba sumergida en un cruel conflicto armado desde la anulación de las elecciones de 1991, en las que el Frente Islámico de Salvación (FIS) obtuvo la victoria. Después de aquella arbitrariedad, el Ejército Islámico de Salvación (ligado al FIS) declaró la guerra al Estado y se abrió un periodo de enfrentamiento que costó la vida de entre 150.000 y 200.000 personas.

La violencia no ha desaparecido, así como tampoco las vulneraciones de los derechos humanos. La aparición del llamado Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), una escisión del GIA, su apoyo público a Al Qaeda en 2003 y sus acciones violentas en el norte del país prueban que los conflictos persisten, como lo confirmaron los graves atentados del 7 de septiembre y del 11 de diciembre de 2007 y el del 2 de enero de 2008. Asimismo, continúan sin respetarse derechos como las libertades de prensa, expresión y asociación y las detenciones realizadas por la policía y el servicio de inteligencia militar no son suficientemente transparentes y pueden ser calificadas en numerosas ocasiones como arbitrarias (con la utilización de prácticas de tortura).

En lo que respecta a la vulneración del derecho a las libertades de prensa y expresión, son varios los periodistas perseguidos por la realización de su trabajo, principalmente por revelar denuncias sobre corrupción o violaciones a los derechos acaecidas en el país. Un ejemplo que serviría para ilustrar esta situación sería la detención de N. Boukraa, responsable de una oficina del diario *Ennahar*, debido a la publicación de una denuncia por malversaciones en los servicios de seguridad. Ni durante su detención, ni en su puesta a disposición judicial pudo contar con asistencia letrada. Los artículos que tratan sobre corrupción suelen causar la detención del periodista y su encarcelamiento.

Asimismo, es habitual el hostigamiento a los defensores de los derechos humanos, con lo que se vulnera de nuevo el derecho a la libertad de expresión. Es frecuente que estos activistas se enfrenten a procesamientos denunciados falsamente como represalia a su labor de denuncia de algunas actuaciones de las autoridades. Es más, algunas de estas asociaciones ni tan siquiera pueden ser legalizadas, al negarse a ello el Gobierno. Son varios los casos denunciados a este respecto, como el de los abogados H. Boumerdesi y A. Sidhoum, encarcelados sin pruebas por defender a algunas personas, tal y como denunció el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas<sup>7</sup>.

Además, cabe destacar que el 2 de noviembre el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó la adopción de medidas por parte del Gobierno argelino para poner fin a la impunidad en relación con los numerosos homicidios, desapariciones, violaciones, torturas y detenciones secretas que se siguen sucediendo. Por otra parte, los incumplimientos de la Carta para la Reconciliación Nacional suscrita en 2006 dejan sin pena numerosos delitos contra los derechos humanos.

Disposiciones como las que permiten la detención preventiva y sin acceso a asistencia letrada durante doce días o la documentada práctica habitual de tortura (descargas eléctricas, palizas, ingestión de agua sucia...) en los centros de detención de los servicios de inteligencia militar y de seguridad, así como la validez de testimonios extraídos bajo tortura, confirman la precaria salud de los derechos humanos en Argelia. Ejemplo de ello fue la desaparición por más de seis meses de Y. Belmouaz y de B. Abed, detenidos por la policía secreta y mantenidos en régimen de incomunicación. Por último, es preciso citar la permisividad hacia la violencia contra las mujeres y la discriminación tanto de facto como legal de éstas.

En este contexto, llama la atención el elevado número de solicitantes de asilo argelinos que son inadmitidos a trámite por la OAR: en 2007, 129 fueron inadmitidos a trámite (60%) y 86, admitidos. Asimismo, de los 848 solicitantes de asilo que interpusieron un recurso judicial contra la inadmisión a trámite, 36 fueron ciudadanos argelinos (el 4,25%). Y de las 241 personas afectadas por sentencias que corrigieron la resolución de inadmisión a trámite de la OAR en 2007, sólo 12 fueron ciudadanos argelinos.

Sirva, a modo de ejemplo, una sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 21 de abril de 2006<sup>8</sup>, que aceptó el recurso de casación porque la situación de persecución expuesta por el solicitante de asilo relataba coacciones y amenazas graves, directas y persistentes: "El solicitante basa su solicitud en alegaciones de persecución por parte de agentes distintos de las autoridades de su país de origen, sin que ni del expediente ni de la información

disponible sobre el mismo se deduzca que estas autoridades hayan promovido o autorizado los hechos alegados, o hayan permanecido inactivos ante los mismos [...]. Examinado el relato del solicitante con el enfoque casuístico que ha de presidir el análisis de los litigios en materia de asilo y refugio, cabe observar que la situación de persecución expuesta trasciende del temor a la presión de los grupos terroristas islámicos, ya que el solicitante, dando un paso más, relata coacciones y amenazas graves, directas y persistentes, como haber sido objeto de un tiroteo del que perdió una pierna y que le tuvo un año hospitalizado”.

“Así expuesto su relato, se mueve en términos que, como se ha indicado, no resultan manifiestamente inveraces [de hecho, la Administración no ha aplicado la causa o motivo de inadmisión prevista en la letra d) del tan citado artículo 5.6 de la Ley de Asilo, relativa a la inverosimilitud del relato] y al menos justifican la admisión a trámite de su petición. Por supuesto, de las alegaciones formuladas se podrá dudar, y para que conduzcan al éxito de la petición requerirán la prueba adecuada, pero aquellas alegaciones son suficientes para que se admita a trámite la solicitud presentada y se conceda al recurrente oportunidad para probar sus afirmaciones”.

“En el caso enjuiciado la circunstancia aducida por la Administración para inadmitir a trámite la petición de asilo resulta inexistente, dado que la causa invocada está entre las que confieren la condición de refugiado con independencia de que, una vez seguido el procedimiento se llegue a una u otra conclusión en cuanto a si existen o no indicios suficientes para deducir que en el solicitante concurren los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de la referida Ley de Asilo. No se pueden confundir los requisitos para la concesión del asilo, establecidos en el artículo 8 de la nueva Ley de Asilo, con las condiciones para que una solicitud de asilo sea admitida a trámite, para lo que es suficiente con aducir hechos verosímiles y vigentes, que constituyen una causa que pueda dar lugar al reconocimiento de la condición de refugiado”.

### 3.3. LA INADMISIÓN DE SOLICITANTES COLOMBIANOS EN BARAJAS

Desde que el Gobierno les impuso el visado a principios de 2002, la posibilidad de los ciudadanos colombianos de solicitar el estatuto de refugiado en España se limitó de forma notoria. A las crecientes dificultades para llegar a nuestro país se añadieron los estrictos requisitos para obtener un visado en los consulados españoles o, simplemente, que los atendieran en los mismos en un plazo razonable; las amenazas de sanciones previstas en la Ley de Extranjería para las compañías aéreas que embarcaran a pasajeros sin la documentación en regla para entrar en España y la

interpretación de la Convención de Ginebra, que impide solicitar asilo desde el país de origen<sup>9</sup>.

Estas medidas abocaron a los perseguidos al desplazamiento interno o a buscar protección en países limítrofes como Venezuela, Panamá o Ecuador, donde la población colombiana tiene una amplia presencia. Todo ello en un contexto de violencia estatal, paramilitar y enfrentamiento generalizado que el gobierno de Álvaro Uribe ha agudizado con su política de "seguridad democrática", con el apoyo de una eficaz maquinaria de propaganda y el silencio cómplice de la mayoría de los gobiernos occidentales.

La imposición del visado generó un agrio debate y el reproche al Gobierno español de falta de energía ante las directrices de la Unión Europea. Aun manteniendo su crítica a la medida, CEAR propuso alternativas para aliviar la dificultad de acceso a una protección internacional, como la expedición de visados en los casos presentados por las organizaciones sociales y el establecimiento de un cupo de reasentamiento para los refugiados reconocidos por ACNUR en los países de la zona.

No hubo respuesta y la consecuencia fue una acentuada disminución de los solicitantes de asilo: de los 2.532 de 2001 se pasó a 1.105 en 2002 y 577 en 2003. A partir de 2004, la tendencia se revirtió ya que aumentaron a 760, para crecer hasta 1.656 en 2005 y 2.239 en 2006, porque, como siempre sucede cuando la necesidad es imperiosa, poco a poco se conoció una opción alternativa: los vuelos que hacen escala en Madrid con destino a Tel Aviv, puesto que Israel no exige visado a los ciudadanos colombianos<sup>10</sup>. Esta escala se ha acabado convirtiendo en la principal vía de entrada a España de los solicitantes de asilo colombianos.

Al igual que en todos los ámbitos de la extranjería, como una consecuencia más de las duras políticas de control, aparecieron las personas que se lucran con el sufrimiento humano y las mafias, que estafan a refugiados y migrantes con paquetes documentales inútiles y malos consejos; es importante recordar, ante el discurso simplista sobre esta realidad, la obligación de las autoridades de perseguir la actuación de estos grupos, lo que muchas veces no ocurre, mientras que cargan el peso de estas prácticas fraudulentas en sus víctimas.

Con este trasfondo, en los últimos meses de 2007 se produjo una "crisis" de las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en Barajas, término que se entrecomilla para destacar que en gran medida no respondió a ninguna situación extraordinaria. Es cierto que en octubre y noviembre hubo un incremento de solicitantes, aunque no llegaron a cuatrocientas personas cada mes, por lo que la saturación de los medios previstos fue más el resultado de una falta de previsión y de una reacción ágil por parte de las autoridades.

Como siempre, las mafias se convirtieron en las grandes protagonistas del discurso oficioso, entre otras cosas en boca de la embajadora de Colombia en España. Sin embargo, conviene recordar que, mientras unos centenares de ciudadanos colombianos solicitaban asilo en Barajas en el último trimestre de 2007, en aquellas mismas semanas miles de compatriotas se exiliaban en Ecuador huyendo de la ofensiva paramilitar en el departamento de Nariño, como se ha analizado en el capítulo 1. Las mafias parasitan en los procesos migratorios de todo tipo, pero reducir el origen de éstos a las manipulaciones de estos grupos sólo puede ser calificado como un simplismo interesado que encubre la legitimación de políticas restrictivas.

CEAR expresó su preocupación ante el cambio de criterios de la OAR desde mediados de octubre de 2007, porque se alejó del compromiso no escrito de ajustarse al informe de ACNUR para la estimación de las peticiones formuladas en frontera. En los 596 expedientes asesorados por el servicio jurídico de CEAR en 2007, hasta el 15 de octubre sólo una persona entró en el territorio español por el informe favorable de ACNUR tras la resolución de inadmisión; sin embargo, desde esta última fecha hasta el 31 de diciembre, fueron 43 los casos en que el Ministerio resolvió en contra de la opinión de este organismo de Naciones Unidas. Estas personas residen en territorio español hasta la resolución de sus recursos contencioso-administrativos contra la decisión de inadmisión a trámite de la OAR. La espera suele durar un año y durante ese tiempo carecen de ayudas y de autorización de trabajo, por lo que se ven abocadas a una situación de extrema vulnerabilidad.

La desconfianza de la OAR hacia los solicitantes colombianos debido a la utilización de los llamados "paquetes documentales" (asunto analizado en el Informe 2007 de CEAR<sup>11</sup>) aumentó en el último trimestre del pasado año con la llegada masiva de solicitantes colombianos y de un número importante de familiares de solicitantes admitidos con anterioridad. Para hacer frente a esta situación, todos los organismos tuvieron que reforzar su personal. Después de la situación de grave hacinamiento que se produjo, se habilitó un espacio mayor para acogerlos, aunque hubo solicitantes que estuvieron retenidos en Barajas incluso quince días y con sólo su equipaje de mano<sup>12</sup>.

Asimismo, los familiares de solicitantes de asilo admitidos a trámite con anterioridad vieron inadmitidas sus peticiones, criterio que hasta octubre de 2007 se había llevado a la práctica de una forma muy generalizada, en coherencia con el mantenido hasta entonces por juzgados y tribunales. El resultado de este cambio de criterios no deja lugar a dudas. En los casos atendidos por CEAR, hasta el 15 de octubre de 2007 hubo un 60,23% de admisiones a trámite en Barajas frente a un 36,75% de inadmisiones. Desde el 15 de octubre hasta el 31 de diciembre, las admisiones descendieron al 16,31% y las inadmisiones ascendieron al 78,07%. El siguiente testimonio es una muestra de la situación vivida en Barajas a finales de 2007:

*Mi nombre es O. A. y nació el 9 de marzo de 1965 en Colombia. Llegué a España a principios de noviembre huyendo de la persecución que estaba sufriendo en mi país. Conmigo vinieron mi esposa y mi hija, de apenas 4 años. Tomar la decisión de abandonar tu hogar, tu calidad de vida, tus familiares, tus amigos... no es nada fácil, pero, tras cuatro años de persecuciones y amenazas, no me quedó otra salida.*

*Mi calvario empezó a principios de 2003, cuando trabajaba en la ciudad de Armenia con autobuses escolares de mi propiedad, una ocupación que me permitía vivir de manera acomodada. Un día de enero de 2003 llevé a pintar una de las busetas a un parqueadero en Calarcá y, cuando me encontraba allí, miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y del ejército entraron fuertemente armados y encontraron explosivos en el cuarto de baño del establecimiento. Fuimos acusados de intentar perpetrar un atentado contra el presidente Álvaro Uribe, quien estaba de visita esos días cerca de la zona, y por ello nos llevaron a los calabazos del DAS. Éramos siete personas, nos tomaron las huellas, nos hicieron la declaración indagatoria y, finalmente, nos acusaron de terroristas, relacionándonos con un conocido guerrillero de las FARC que operaba en ese departamento.*

*Posteriormente nos sacaron fotografías junto a los explosivos y esas instantáneas fueron publicadas en todos los periódicos y en la televisión en un noticiario nacional. Permanecimos unos ocho días incomunicados y el último día nos trasladaron a la cárcel del municipio de Calarcá y a la Fiscalía n° 10 de Calarcá y tras la declaración indagatoria nos concedieron la libertad provisional. Este proceso de investigación culminó en 2003, cuando fuimos absueltas todas las personas involucradas. Para que esto no quedara así, contraté a una abogada para interponer una demanda de reparación directa contra el Estado, el DAS y las fuerzas militares. Después de ser absuelto de todos los cargos, continué haciendo una vida normal, pero, a través de unos amigos que prestaban el servicio militar, me enteré de que mi fotografía estaba en un álbum fotográfico en el que aparecen supuestos guerrilleros, pese a haber sido absuelto.*

*En marzo de 2006, empecé a recibir amenazas de muerte en Calarcá. El operativo por el que había sido detenido había causado muchos problemas a mucha gente del DAS (desde un principio se sospechó que fue un montaje del mismo DAS e incluso parece que hubo destituciones en la institución después del proceso). El 20 de diciembre de 2006 es una fecha que no se me olvidará nunca ya que sufrí un atentado en Calarcá pues fui tiroteado desde un coche y resulté herido en una pierna. No presenté denuncia porque tenía sospechas de que los hechos provenían de parte de las mismas autoridades a consecuencia*



de la demanda presentada, pero sí decidí trasladarme a Pereira para esconderme en casa de un amigo.

No sólo me perseguían a mí, el 15 de junio de 2007 el encargado del parqueadero donde ocurrieron los hechos citados al principio desapareció y aún se desconoce su paradero. Ese mismo mes un testigo ocular del operativo y encargado del parqueadero fue asesinado y el crimen aún no ha sido esclarecido.

El 30 de junio de 2007 volví a ser víctima de un atentado cuando me dirigía a casa de mi amigo en Pereira, recibí varios impactos de bala y fui insultado. Decidí trasladarme de nuevo y me fui para Manizales y desde allí comencé a hacer los trámites para venir a España y solicitar el asilo para mí y mi familia. Todas mis esperanzas se volcaron en este viaje.

Los tres llegamos a Madrid a finales de octubre en un momento en el que había muchos solicitantes en el aeropuerto de Barajas. La sala en la que nos alojaron estaba llena de gente, en una situación grave de hacinamiento y sin apenas espacio para moverse. Permanecimos allí nueve días bastante estresantes en los que me preocupaba especialmente la niña, ya que la sala no estaba acondicionada para ella. Uno llega con una venda en los ojos, pensando que la situación será diferente y el miedo a ser devueltos está muy presente.

En la primera entrevista que me hicieron en la Oficina de Asilo y Refugio, relaté mi caso y posteriormente se me comunicó la inadmisión a trámite de mi solicitud. El desconsuelo y la falta de esperanza se apoderaron de mí. Tenía miedo porque las pruebas que había presentado apuntaban directamente contra el Gobierno colombiano y no sabía qué podía pasarme si regresaba. En esos días era frustrante ver como todo el mundo que se encontraba en aquella sala de Barajas salía para ser devuelto, ya que la inmensa mayoría de las solicitudes fueron inadmitidas a trámite.

Sin embargo, renació la esperanza cuando ACNUR informó de manera favorable sobre la admisión a trámite de mi solicitud de asilo. La abogada de CEAR pidió el reexamen y nuestra tranquilidad llegó con la notificación de entrada para interponer el recurso contra esa inadmisión a trámite.

Ahora las condiciones en que vivimos en un Centro de Migraciones gestionado por CEAR son muy diferentes, mucho más favorables. El estrés continúa porque uno está acostumbrado a trabajar, a tener un buen nivel de vida, pero por ahora sólo queda esperar. Todas mis expectativas están ahora puestas en que nos den un aval, el de la admisión a trámite, para poder empezar a trabajar, a organizarme con mi familia. Nos gustaría ir a vivir a Madrid, donde pensamos que existen más oportunidades para salir adelante.

*Aunque nuestros objetivos están puestos en un futuro en España, es muy triste volver la mirada atrás. Dejamos muchas cosas en Colombia, trabajo, familia, amistades... Pensar en volver dentro de determinado tiempo, cuando la situación cambie, es complicado. Sabes que las cosas no van a ser iguales que cuando las dejamos, obviamente todo habrá cambiado.*

### 3.4. A FONDO: LA ODISEA DEL 'BOUTI STAR 1'

Otro ejemplo de las dificultades de acceso al procedimiento y de los criterios restrictivos de las autoridades españolas en relación con la interpretación y aplicación de la normativa de asilo fue lo sucedido con los 165 hombres que el 12 de enero de 2007 llegaron en el barco *Bouti Star 1* a la isla canaria de El Hierro. El barco llegó a la costa por sus propios medios puesto que, extrañamente, no fue detectado por ninguno de los recursos de la vigilancia fronteriza. Las fuerzas de seguridad localizaron a todos los pasajeros en tierra firme.

Según sus declaraciones, 163 eran originarios de la Cachemira india y dos de la parte paquistaní de esta conflictiva región. Después de su paso por dependencias policiales y de la incoación de un expediente de devolución, fueron puestos a disposición de la jueza de Primera Instancia e Instrucción, quien autorizó su internamiento. En estas vistas no participó ningún intérprete de las lenguas de sus zonas de procedencia (panyabí, hindi...), a pesar de ser una garantía prevista en la normativa y, en consecuencia, una obligación para las autoridades.

Tampoco se tomaron en consideración las afirmaciones de bastantes de ellos en el sentido de que los motivos de la salida de su país eran los problemas que habían tenido allí, a pesar de estar recogido así en las propias actas judiciales. Sí se les entregó un folio escrito en francés en el que constaban sus derechos según la vigente Ley de Extranjería, que ninguno de ellos comprendió, pero de este modo constaría que la normativa en apariencia se había respetado. A los dos días, el 14 de enero, fueron trasladados al CIE de Hoya Fría, en Tenerife.

Desde entonces, siguieron produciéndose irregularidades. La primera fue la oposición inicial, sin ningún tipo de explicación, a permitir la entrada en el centro de internamiento de la abogada de CEAR, a pesar de la Instrucción de la Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio del Interior de mayo de 2006 que lo autoriza. Finalmente, el 25 de enero la letrada logró entrar y entrevistarse con 19 personas (17 originarios de la Cachemira india y 1 de la paquistaní; el último era un marfileño que no había llegado en el *Bouti Star 1*). Las entrevistas se desarrollaron sin intérprete, gracias a los escasos conocimientos de inglés de alguno de ellos.

Al preguntarles cuál había sido el motivo de la salida de su país, sin dudarlos le transmitieron el peligro que corrían y todos manifestaron su deseo de solicitar asilo en España tras ser informados de esa posibilidad por la letrada. No obstante, aquel mismo día por la tarde de nuevo le negaron la entrada en el CIE cuando pretendía continuar las entrevistas, sin aducir excusa alguna.

Al día siguiente, la abogada de CEAR comunicó a la comisaría competente que había 19 personas en el CIE que deseaban solicitar asilo y sugirió que podría haber más. Sin embargo, no fue hasta el 30 de enero, cuatro días después, cuando pudo volver a entrar en el centro y entonces los solicitantes le informaron de que la policía les había asegurado que no podían pedir asilo en Tenerife ya que la ley señalaba que debían hacerlo en Madrid.

La abogada de CEAR recogió por escrito las manifestaciones de estas 19 personas, que volvieron a expresar su deseo de solicitar asilo y de que esta organización les asesorara. Ante la falta de respuesta de la comisaría respecto a la puesta en marcha del procedimiento de asilo, el 31 de enero acudió a la Subdelegación de Gobierno de Tenerife y, por registro, presentó las 19 solicitudes de asilo. Las dificultades persistieron y no pudo volver a entrar en el CIE hasta el 5 de febrero, cuando recibió 45 manifestaciones más por escrito de la voluntad de solicitar asilo en España. Ante la pasividad de las autoridades, al día siguiente CEAR remitió el listado con las 64 personas a la OAR para que tuviera conocimiento directo.

El 7 de febrero, a primera hora de la mañana la abogada de CEAR se presentó en la Subdelegación de Gobierno e intentó presentar por registro las 45 nuevas solicitudes, pero se lo impidieron e incluso le advirtieron de que no le cogerían ningún escrito más. Por ello, decidió personarse de nuevo en el CIE para continuar recogiendo manifestaciones por escrito, pero una vez más le fue denegada la entrada; en aquella ocasión el motivo se lo explicaron los funcionarios policiales: en el interior se encontraba una comisión del Consulado de Pakistán entrevistando a los internos, pero —añadieron— no tenían ningún contacto con los 18 solicitantes de asilo del barco.

Al día siguiente, volvieron a impedirle la entrada con la excusa de la presencia de unos funcionarios del Consulado de la India, que no fue la última, ya que al día siguiente llegó al CIE una nueva delegación del Consulado paquistaní. En sus posteriores solicitudes, CEAR pudo constatar que sólo los musulmanes recibieron estas tres visitas, mientras que los de religión sikh e hindú, normalmente dos. La mayor parte de los que recibieron la tercera visita aseguran que fueron insultados y amenazados con el retorno forzoso a Pakistán (a pesar de que la mayoría son indios) y que les sacaron fotografías y les tomaron las huellas dactilares. Muchos de ellos alegaron, además, haber tenido que suscribir un documento cuyo significado desconocían.

El 12 de febrero la abogada de CEAR pudo acceder al CIE y recoger los escritos de solicitud de asilo de los otros 84 pasajeros del *Bouti Star 1* y al día siguiente envió los listados completos tanto a la OAR como a la Comisaría, en este caso ante la imposibilidad de hacerlo en la Subdelegación de Gobierno por la oposición explícita de ésta. Dos días después, transcurrido más de un mes desde su localización, empezaron a tramitarse las solicitudes de asilo y para ello CEAR envió dos abogados de Madrid a fin de reforzar su servicio jurídico en Canarias, mientras que ACNUR desplazó a un letrado con la intención de supervisar el correcto funcionamiento del procedimiento.

Las entrevistas se realizaron en tres salas separadas, si bien en dos de ellas se hacían dos al mismo tiempo, una circunstancia que afectó a la confidencialidad exigible en el proceso, aunque ante la necesidad de prestar la asistencia jurídica se hizo así<sup>13</sup>. Durante las mismas pudo comprobarse que en su mayoría afirmaban pertenecer a tres grupos religiosos-étnicos: el más numeroso, los musulmanes; después los sikh y finalmente unos pocos hindúes. Casi todos eran o bien analfabetos o bien habían ido a la escuela sólo tres años, por lo que sólo podían leer o escribir. Estaban muy asustados y apenas comprendían lo que les estaba sucediendo.

Las entrevistas se realizaron con celeridad, ya que se hicieron más de setenta durante cada uno de los dos primeros días, con apenas una pausa para almorzar. Dos solicitantes alegaron que la policía les había maltratado durante su estancia en el CIE, circunstancias que CEAR pidió que se investigaran. En el transcurso de aquellos tres días, los letrados de esta organización fueron testigos de actitudes de menosprecio, cuando no de insultos, por parte de algunos funcionarios policiales y del centro.

Muchos de estos asiáticos alegaron haber salido de su lugar de residencia un año o dos antes, incluso tres en algunos casos, y explicaron cómo pudieron afrontar su odisea hasta llegar a las costas canarias. Evidentemente, viajaron después de haber pagado considerables cantidades de dinero, incluso una gran parte explicó que había vendido sus tierras o las de su familia para pagarse un "pasaje" que incluyó la "estancia" durante un tiempo indefinido (en algunos casos hasta de dos años) en un lugar desconocido de África, encerrados a la espera de la ruta definitiva. Entre los 165 solicitantes de asilo, CEAR detectó la presencia de un menor de edad no acompañado, sin que las instituciones de protección especializadas tuvieran conocimiento de ello, y lo comunicó a la Fiscalía de Menores. Finalmente, las pruebas que se le practicaron confirmaron su minoría.

CEAR expresó su disconformidad por el tipo de procedimiento utilizado por la OAR, puesto que entendía que debiera haberse aplicado el establecido para los casos de solicitudes en frontera, ya que, a pesar de encontrarse físicamente en

suelo español, estas personas no habían pasado jurídicamente la frontera. Habían intentado entrar por un puesto no habilitado y, de hecho, se les había incoado un procedimiento de devolución por este motivo<sup>14</sup>.

Desde un primer momento, los entrevistadores intentaron que constara que sí se les había entregado el folleto informativo de asilo cuando era evidente que no había sido así. En las entrevistas también surgió el controvertido asunto de las fotografías y las huellas dactilares tomadas por los representantes diplomáticos de la India y Pakistán. Hasta aquel momento, los abogados de CEAR conocían estas visitas al CIE, pero no a cuántas personas habían entrevistado, ni el contenido de las preguntas. Ante la gravedad de estos hechos, todos los abogados decidieron dejar constancia de ello en las propias solicitudes con la formulación de varias preguntas: "¿Ha recibido alguna visita de alguna persona que se identificó como perteneciente al consulado de India o Pakistán?"; "¿cuántas visitas?"; "¿le hicieron fotos?"; "¿le tomaron las huellas dactilares?"; "¿le hicieron firmar algún papel?"; "¿conocía su significado?". El viernes 16 de febrero CEAR puso en conocimiento del Defensor del Pueblo estos hechos.

Aquella misma tarde el coordinador de su servicio jurídico tuvo que partir a Cabo Verde por el caso del *Marine I*, como se ha explicado en el capítulo anterior, lo que motivó que el número de abogados de esta organización presentes se redujera a tres.

Precisamente, aquella mañana se habían terminado de realizar las entrevistas y, por la tarde, la OAR ya había resuelto más de 80 solicitudes. Esta celeridad (asombrosa puesto que existe un plazo de sesenta días para resolver) se explicaba por el hecho de que los solicitantes estaban ya próximos a cumplir los cuarenta días máximos de internamiento en el CIE previstos por el artículo 62.2 de la Ley de Extranjería. En los dos días siguientes, se resolvieron el resto de casos y sólo 16 de los 165 solicitantes fueron admitidos a trámite. Los 149 inadmitidos fueron trasladados a la Península con una orden de devolución que difícilmente podrá cumplirse y una prohibición de entrada que impedirá su regularización en España durante al menos tres años.

En apariencia, se trata sin duda de 165 solicitudes de asilo formalizadas y tramitadas de acuerdo a la legalidad: todos tuvieron asistencia letrada (prestada además por una organización especializada) y de intérprete, incluso estuvo presente una persona de ACNUR, algo inhabitual. La rápida resolución de las solicitudes podría justificarse por la "situación humanitaria" de estas personas y tuvieron plazo para presentar los recursos judiciales correspondientes.

Sin embargo, la realidad fue muy diferente, como se ha examinado. En primer lugar, conviene recordar las dificultades de acceso al procedimiento. CEAR considera que desde que estas personas alegaron por primera vez que su vida

## INFORME 2008 DE CEAR

corría peligro debía haberse puesto en marcha el procedimiento de asilo y aquello, como consta, sucedió ante la jueza de Primera Instancia e Instrucción de El Hierro, que, sin embargo, decretó su ingreso en un CIE<sup>15</sup>.

Tampoco la actuación de Subdelegación del Gobierno de Tenerife fue adecuada, al negarse a registrar la voluntad de solicitar asilo, como era su obligación por su condición de registro público. Cuando quedó constancia fehaciente de su deseo de solicitar el estatuto de refugiado, el procedimiento no dejó de cumplir la letra de la ley, aunque se olvidó en muchas ocasiones de su espíritu<sup>16</sup>. La primera prueba de ello fue el procedimiento utilizado, el de territorio y no el de frontera, porque éste contempla la opción de una segunda resolución y en consecuencia la posibilidad de trabajar más las alegaciones con el solicitante de asilo, de presentar, por ejemplo, informes sobre la situación de los derechos humanos en el país de origen.

No obstante, con el procedimiento en territorio nacional y su resolución en pocos días desaparece esta posibilidad y, en el caso de que ACNUR discrepe de la opinión de la OAR, su informe no es vinculante como en frontera y no supone la entrada en territorio nacional para la presentación del recurso contra la inadmisión. Además, aquel procedimiento se resolvió en apenas tres días, cuando existía la posibilidad de hacerlo en dos meses, y concluyó con la inadmisión a trámite de más del 90% de los solicitantes.

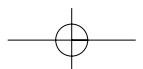
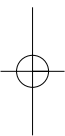
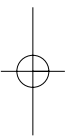
Esta celeridad también afectó a la asistencia jurídica que CEAR pudo proporcionar, ya que a sus abogados les fue imposible prestar asesoramiento previo a los solicitantes y en aquellas condiciones era imposible preparar informes, alegaciones o buscar información sobre 165 casos en dos días, así como preparar los recursos contenciosos con las medidas cautelares oportunas. Es decir, se dificultó un asesoramiento legal real a los solicitantes de asilo desde el primer momento.

Por último, las visitas de personal de los consulados de la India y Pakistán al CIE supusieron una infracción inaceptable de la legislación de asilo ya que pudieron poner en peligro la vida de estas personas y sus familias cuando muchos de ellos ya habían manifestado su deseo de solicitar asilo. Fue una vulneración gravísima que, sumada a las otras irregularidades analizadas, prueba una injustificable indefensión que debió tenerse en cuenta al valorar la admisión a trámite. Pero no fue así, ni por parte de la OAR, ni por parte de ACNUR.

## NOTAS

1. STS Sección 5ª, de 13 de octubre de 2004.
2. STS, Sección 5ª, de 8 de septiembre de 2005; STS, ref. 749/2002, de 29 de abril de 2005; STS, ref. 599/2001, de 12 de abril de 2005, entre otras.

3. SAN, Sección 1ª, de 14 de enero de 2004.
4. SAN, Sección 1ª, de 14 de enero y de 6 de octubre de 2004.
5. STS, Sección 5ª, de 8 de septiembre de 2005, entre otras.
6. SAN, Sección 1ª, de 14 de enero de 2004.
7. Fuente: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/cat\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/cat_sp.htm)
8. *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*. nº 12. Julio de 2006, p. 145.
9. La Convención de Ginebra exige que para ser reconocida como refugiada la víctima de la persecución debe haber abandonado su país.
10. Este papel de Israel como tabla de salvación de los refugiados colombianos es paradójico, ya que mercenarios de este país tuvieron un papel destacado en la formación y adiestramiento de los grupos paramilitares.
11. *La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR*. Entinema. Madrid, 2007, pp. 81-91.
12. Las personas que solicitan asilo en el aeropuerto de Barajas no pueden recoger su equipaje facturado en origen a su llegada.
13. Aquellas entrevistas pudieron realizarse gracias a la participación de intérpretes, quienes también se vieron desbordados por la situación. Un ejemplo de la relevancia que tiene una buena interpretación fue que aquellos intérpretes no traducían con unos mismos criterios (algunos traducían "muyahidines" como "terroristas"); si se cambiaba de intérprete, en ocasiones uno decía "hombres armados" y otro lo traducía como "terroristas"; el intérprete se ponía a hablar con el solicitante más allá de la pregunta planteada; incluso, la nacionalidad de los intérpretes (india y paquistaní) produjo temor en algunos solicitantes debido a la persecución sufrida, lo que generó que tuvieran miedo de explicarse.
14. Según el art. 58.2.b) de la Ley de extranjería, este procedimiento se llevará a cabo con aquellos que "pretendan entrar ilegalmente en España", no a los que hayan entrado, sino a los que lo pretendan, es decir, que no lo hayan conseguido. En la normativa de asilo, existen tres maneras de pedir asilo: en territorio (para aquéllos que ya se encuentren en suelo español), en frontera (para aquéllos que pretendan entrar) y en embajada, cada una con sus características. En este caso, al no haber entrado efectivamente en España, CEAR entendía que el procedimiento de asilo correspondiente hubiera sido el previsto para las solicitudes en frontera, con unos plazos reducidos y que otorga un papel muy relevante a ACNUR.
15. Como señala el *Manual de Procedimientos de ACNUR*, las expresiones "temor de ser perseguido" o incluso "persecución", y con ella "asilo", suelen ser ajenas al vocabulario usual del refugiado. En realidad, un refugiado raramente alegrará su "temor de ser perseguido" en esos términos, aunque a menudo ello esté implícito en su relato.
16. El asesoramiento jurídico, como concepto, incluye que se realice antes, durante y después, como bien recoge la jurisprudencia del Supremo, y que el mismo sea práctico, no sólo formal, esto es, que no se reduzca a la mera presencia del abogado.





## CAPÍTULO 4

## LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

En 2007, España volvió a denegar la protección internacional a más del 90% de los solicitantes de asilo. Apenas 204 personas obtuvieron el estatuto de refugiado y 340, la protección complementaria, unas cifras absolutamente insuficientes para un país que se precia de ser la octava potencia económica mundial. Junto con estos datos y los de apatridia, el primer epígrafe también analiza una relevante sentencia del Tribunal Supremo de noviembre de 2007 que abre el camino para que los saharauis puedan ser reconocidos como apátridas en España.

El escaso compromiso de nuestro país con la protección de los refugiados se acentúa si se tiene en cuenta que hace casi una década que no acoge a refugiados reasentados a través de un cupo. El ejemplo más evidente es el de los refugiados iraquíes, puesto que España no sólo no ofreció protección a la mayor parte de los solicitantes procedentes de este país, sino que además, como el resto de los países de la UE, desoyó los llamamientos de ACNUR, el ECRE y el Parlamento Europeo para poner en marcha operaciones de protección temporal.

Como noticia positiva de 2007, el tercer epígrafe de este capítulo analiza la importancia de la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad, de tal manera que aquélla ya recoge de forma explícita la persecución por motivos de género como supuesto por el que las mujeres pueden optar a obtener el estatuto de refugiado en España.

#### 4.1. UN LIGERO AUMENTO DE LA PROTECCIÓN

En 2007, aumentó ligeramente el porcentaje de solicitantes de asilo que obtuvieron protección internacional en España, ya que se pasó del 7,88% de 2006 al 8,38%. Las 168 personas que lograron el estatuto de refugiado en España en 2006 se convirtieron en 204 en 2007, sin embargo, el porcentaje de solicitantes que obtuvieron la máxima protección descendió del 3,72% al 3,14% debido al elevado número de inadmisiones a trámite: las 2.437 de 2006 fueron 4.127 en 2007. Además, el ministro del Interior firmó la concesión de la protección complementaria a 340 personas (el 5,24%), frente a las 188 de 2006. A pesar del notable aumento del número de solicitantes de asilo en 2007, las cifras de concesión de protección experimentaron un ínfimo incremento.

A lo largo de 2007, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) examinó en sus reuniones mensuales los expedientes de 2.491 solicitantes de asilo y propuso al ministro del Interior la concesión del estatuto de refugiado a 225 (9,03%), la protección complementaria a 337 (13,53%), la protección por razones humanitarias a 9 (0,36%) y devolvió al instructor los expedientes de 91 personas (3,65%). Asimismo, planteó una resolución desfavorable para 1.616 personas (64,88%), que se archivaran los casos de 201 personas (8,07%) y rechazó que España ofreciera protección en virtud del Reglamento de Dublín a 12 personas (0,48%).

CEAR considera que, un año más, España quedó muy lejos del compromiso real con los refugiados, ya que sigue recibiendo muy pocos solicitantes de asilo y los porcentajes de protección que obtienen continúan siendo ínfimos para la que se precia de ser la octava potencia mundial. ACNUR no comparte esta opinión ya que, como asegura su representante en España, Agni Castro<sup>1</sup>:

*El reconocimiento de la condición de refugiado se basa en cómo se fundamenta el temor de persecución. La salud de un sistema de asilo no se evalúa por el número de solicitudes aprobadas, sino más bien analizando si el proceso se ajusta a Derecho. En este sentido, hay que tener en consideración el ordenamiento interno, los instrumentos internacionales en la materia y la revisión que efectúan los tribunales de las decisiones administrativas en materia de asilo.*

*Por otra parte, hay varias situaciones que inciden en la resolución de solicitudes de asilo en España. Por una parte, muchas de esas solicitudes no guardan relación con problemas de protección internacional. Por otra, en muchos casos, los solicitantes —de hecho— no siguen adelante con sus solicitudes, procediendo a abandonarlas. Asimismo, otro elemento importante por el que hay*

*que velar es el relacionado con la calidad y el seguimiento de la asistencia letrada que se brinda a los solicitantes de asilo y que está en manos de instituciones nacionales. De cómo se plasman en una solicitud de asilo las alegaciones y el temor fundado de persecución del solicitante dependerá en parte el resultado de la decisión. En conexión con este punto, y a fin de que la calidad de la formalización de las solicitudes mejore, confiamos en el impacto positivo de la Guía para la Formalización de Solicitudes de Asilo que ha elaborado la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior con la participación de ACNUR y las ONG especializadas.*

*Asimismo, hay que tomar en cuenta que uno de los serios problemas que afectan a los solicitantes de asilo en España es la implicación de mafias que se encargan de preparar "paquetes" o formatos de casos para ser presentados a las autoridades. Con la experiencia que se adquiere en el procesamiento de casos, esta situación es detectada. Lo triste y lo grave es que detrás de estos "paquetes" ACNUR tiene la impresión de que puede haber casos que ameriten la protección internacional. Esta Oficina ha intentado ir más allá de la primera declaración del solicitante de asilo. Desgraciadamente, el temor hace que las personas se mantengan en la primera versión, sin desvelar el fondo y la gravedad de los problemas que afrontan.*

Por otra parte, en 2007 se presentaron recursos judiciales contra la denegación del estatuto de refugiado por el ministro del Interior a 471 solicitantes de asilo, 177 de ellos originarios de Colombia. Sólo 17 personas (el 3,4%) lograron la máxima protección internacional por esta vía, frente a las 44 de 2006, mientras que 10 (el 2%) obtuvieron la protección complementaria. En cambio, las sentencias desestimatorias afectaron a 424 personas (84,8%).

En cuanto a la apatridia, a lo largo de 2007, 26 personas solicitaron este estatuto en España, mientras que el ministro del Interior resolvió los casos de 19 personas y otorgó este estatuto a 3 (15,79%) y se lo denegó a 16. En esta materia, hay que poner de manifiesto la trascendencia de la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2007, que acordó conceder el estatuto de apátrida a una mujer saharauí, tras examinar si le correspondía la nacionalidad española, la marroquí o la argelina<sup>2</sup>.

El Tribunal Supremo afirmó, en primer lugar, que no existe en el ordenamiento jurídico vigente mandato alguno que obligue a acreditar la ausencia de nacionalidad. Existe, más bien, "una obligación de evidente colaboración, por parte de la Administración, tendente a la desacreditación de la condición de apátrida". En el caso de la mujer saharauí afectada por esta sentencia (nacida en el

Sáhara Occidental en 1968 y exiliada en los campamentos de Tinduf entre 1975 y 2000), el tribunal constató que “no puede obtener en este momento la nacionalidad española”, “no cuenta con la nacionalidad argelina por el hecho de que Argelia le expidiera un pasaporte para salir del campo de refugiados” y “tampoco puede serle impuesta la nacionalidad marroquí”.

Respecto a la nacionalidad española, la Sala recordó que, mediante un decreto dictado en agosto de 1976, España dio el derecho a optar por la nacionalidad española a los naturales de esta ex colonia que cumplieran determinados requisitos. No es, por tanto, en la actualidad una posibilidad viable para esta persona, mientras que en 1976 sus padres tomaron “la clara opción de mantener su condición de saharauis”.

Sobre la nacionalidad argelina, el Supremo destacó que Argel “nunca ha efectuado manifestación alguna”, expresa o tácita, tendente a otorgar la nacionalidad a los refugiados saharauis. Por razones humanitarias, les facilita un pasaporte para poder viajar a países que, como España, no reconocen a la República Árabe Saharaui Democrática. En cuanto a la marroquí, el Tribunal Supremo es tajante: “La nacionalidad no originaria implica la aceptación —por supuesto, voluntaria— de un nuevo estatus jurídico [...] mas en modo alguno puede venir determinada por la imposición”.

Para el Supremo, estando “pendientes del cumplimiento del mandato de Naciones Unidas” para celebrar el referéndum del Sáhara, “es evidente que, mientras tal evento no se produzca, no resulta de recibo negar la condición de apátrida, como hace el Ministerio del Interior, con fundamento en que resulta posible optar por la nacionalidad marroquí, pues se trata de la nacionalidad del país que ocupó el territorio antes ocupado por los saharauis, que, de una forma tácita, pero evidente, rechazaron tal opción al abandonar el territorio y pasar como refugiados al vecino país de Argelia”.

Esta sentencia abre el camino para que otros saharauis soliciten el estatuto de apátrida en España y, por tanto, a que la realidad de la apatridia en nuestro país adquiera una mayor relevancia, algo que ya se ha percibido en los primeros meses de 2008.

#### 4.2. ESPAÑA CIERRA LAS PUERTAS A LOS REFUGIADOS IRAQUÍES

La gravísima crisis humanitaria que atraviesa Irak, producto de la guerra y la ocupación, tuvo importantes consecuencias en el sistema español de asilo a lo largo de 2007 y la llegada de solicitantes de asilo de este país fue decisiva para que, por primera vez desde 2001, su número total aumentara de manera sustancial. Mientras

que en 2006 sólo hubo 42 solicitantes de asilo iraquíes y en 2005, 41, en 2007 se llegó a 1.598. La mayor parte de ellos formalizaron sus solicitudes en los consulados de España en El Cairo y Alejandría, por lo que obviamente en 2007 también la cifra de solicitantes de asilo por vía diplomática experimentó un notable incremento: de los 320 de 2006 se pasó a las 1.725 de 2007 (el 22,51% del total).

El número de solicitantes de asilo iraquíes se redujo de manera sustancial en el transcurso del año, hasta el punto de que, si en enero hubo 600 solicitantes, en octubre apenas 10. El factor determinante de este drástico descenso fue la respuesta del Gobierno, ya que estas solicitudes fueron resueltas de forma acelerada, un motivo más que suficiente para persuadir de la escasa eficacia de solicitar protección internacional en nuestro país.

Como en el procedimiento por vía diplomática no existe fase de admisión a trámite, a lo largo de 2007 los instructores de la OAR trasladaron a las reuniones mensuales de la CIAR los expedientes de 533 solicitantes de asilo iraquíes con las siguientes propuestas: resolución favorable a la concesión del estatuto de refugiado, 10; resolución desfavorable, 477; resolución favorable a la protección complementaria, 33; archivados, 12; aplicación de cláusulas de exclusión, 1. Entre estos dictámenes y las propuestas de resolución que la CIAR traslada al ministro del Interior hay escasas variaciones. Todas las concesiones de protección internacional a solicitantes iraquíes las obtuvieron aquéllos que solicitaron asilo en territorio español, en ningún caso por vía diplomática.

El agravamiento de la situación de los refugiados iraquíes en los países limítrofes mereció a lo largo de 2007 la atención de ACNUR y de la Unión Europea, con lo que resulta menos comprensible aún la reacción del Gobierno español. Con motivo de la difusión de su documento *Asylum levels and trends in industrialized countries. Second quarter 2007*, el 21 de septiembre ACNUR difundió un comunicado que resaltó la gravedad de la situación de los refugiados iraquíes, tal y como ya se ha examinado a fondo en el capítulo 1.

Por su parte, el 15 de febrero de 2007 el Parlamento Europeo aprobó una resolución que sentenció: "Cientos de miles de personas se ven obligadas a desplazarse tanto dentro del país como al extranjero, básicamente a Jordania y Siria pero también a Egipto, Líbano, Turquía, Irán e incluso más lejos, en medio de una convulsión sin parangón en Oriente Próximo; [...] cada mes unas 50.000 personas tratan de abandonar Irak y los países vecinos han restringido el acceso de los refugiados solicitantes de asilo, lo que ha obligado a muchos de ellos a regresar a Irak o a permanecer atrapados en las fronteras; [...] algunos de los países que acogen a refugiados iraquíes están limitando las entradas de éstos y endureciendo las condiciones para su permanencia".

En consecuencia, el Parlamento Europeo adoptó algunas medidas que afectan al Gobierno español, porque pidió a los Estados miembro y a la comunidad internacional que participen en el reasentamiento de refugiados iraquíes, incluidos los palestinos que estaban asentados en este país y que han tenido que exiliarse por segunda vez. Asimismo, instó a los Estados miembro a resolver con ecuanimidad las solicitudes de asilo de los iraquíes (de acuerdo con el documento de ACNUR *Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis outside Iraq*, de diciembre de 2006) y a cumplir con sus obligaciones derivadas del Derecho Internacional y comunitario para conceder el estatuto de refugiado o la protección complementaria a aquéllos que “corren peligro de persecución o daños graves”.

En este texto, ACNUR señaló: “Los solicitantes de asilo del sur y el centro de Irak deben ser considerados favorablemente como refugiados en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, dada la alta prevalencia de graves violaciones de derechos humanos relacionadas con motivos de la Convención de 1951. Las solicitudes de asilo de los iraquíes provenientes de las tres gobernaciones del norte se deben evaluar en procedimientos de asilo justos y eficientes, con base en los criterios de la Convención de 1951 tomando en cuenta los méritos individuales de la solicitud. Con respecto a la disponibilidad de una alternativa de huida interna en las regiones sur y central, no existe tal para los solicitantes de asilo iraquíes originarios de las tres gobernaciones del norte debido a la amplitud de la violencia, la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos en esas áreas”.

“Al evaluar el retorno de los iraquíes provenientes de las tres gobernaciones del norte y que se haya considerado que no están en necesidad de protección internacional, se debe tomar en cuenta lo siguiente: el efecto destabilizador que puede resultar del regreso de una gran cantidad de individuos a la luz de la ya frágil situación en las tres gobernaciones del norte, así como la falta de capacidad de absorción en el área, en especial la escasez de vivienda. Los paquetes de asistencia para los repatriados y las comunidades que les reciben podrían contribuir a aliviar la carga. El regreso de individuos a su lugar de origen, a su comunidad y familia podría proporcionarles una razonable oportunidad de reintegración duradera en Irak. Ninguna persona debe ser enviada de vuelta a una situación de desplazamiento interno. Los retornos se deben conducir en fases de manera ordenada y deben estar estrechamente coordinados con las autoridades del gobierno regional kurdo, con el fin de garantizar una entrada legal y tomar en cuenta las limitadas capacidades de absorción en las tres gobernaciones del norte. Con base en lo anterior, en relación con los iraquíes de las gobernaciones del norte que se determine que no tienen necesidad de protección internacional, los Estados de acogida pueden considerar su permanencia por razones humanitarias”.

El 12 de julio, ante el deterioro progresivo de la situación en Irak y de los refugiados de este país, el Parlamento Europeo aprobó una nueva resolución en la que manifestó su apoyo al llamamiento de ACNUR para que hubiera una "respuesta internacional generosa, continua y coordinada" que permitiera aliviar las penalidades de los cuatro millones y medio de personas desarraigadas por "una crisis humanitaria que no puede seguir siendo ignorada", al tiempo que reconoció la acogida por parte de Siria y Jordania de la mayor parte de este éxodo.

El Parlamento Europeo también solicitó a los países miembro que pusieran fin a "su política de no intervención con respecto a la situación de los refugiados iraquíes" y asumieran sus obligaciones con arreglo al Derecho Internacional y comunitario para ofrecer a "los iraquíes la oportunidad de presentar solicitudes de asilo en los Estados miembro y que examinen tales solicitudes con diligencia, respetando las salvaguardias procesales y otorgando el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria o temporal a quienes justificadamente teman ser perseguidos o sufrir daños graves". De nuevo, pidió a la comunidad internacional y a los 27 que contribuyeran al reasentamiento de los refugiados de Irak.

En consonancia con este llamamiento y las posiciones de ACNUR, el 1 de junio de 2007 CEAR pidió al Gobierno que brindara protección temporal y que, junto con sus socios europeos, tuviera una actitud más solidaria. Al mismo tiempo que el ECRE, CEAR pidió al Gobierno español y a los Estados de la UE que activaran el mecanismo de la protección temporal en Europa para los desplazados de la guerra en Irak (tanto los que se encuentran en el interior del país como en los países vecinos) y así paliar las consecuencias de la guerra mientras durara el conflicto en su actual intensidad. En este sentido, coincidió con ACNUR en pedir que se pusiera especial atención en los casos de necesidad de protección legal o física, casos de mujeres en riesgo y casos de específica vulnerabilidad de tipo médico o social (familias separadas, menores no acompañados o separados).

En segundo lugar, CEAR pidió el reasentamiento de los refugiados de origen palestino, sirio, iraní y sudanés que se hallaban en el sur y el centro de Irak en condiciones especialmente vulnerables. En tercer lugar, la provisión de asistencia técnica y financiera a los países limítrofes con Irak, en materia sanitaria y educativa, para atender a estos refugiados. Por último, solicitó al Gobierno español que se realizara un estudio individualizado de los casos de aquellos solicitantes que tramitaban su petición a través de delegaciones diplomáticas españolas y se evitara un rechazo automático de las solicitudes y, en el caso de aquellos refugiados que estuvieran en una situación de grave riesgo, se activara el procedimiento previsto en el artículo 4.4 del Reglamento de Asilo y se facilitara su traslado a España.

Ninguno de estos llamamientos encontró eco en el Gobierno español, que, como se ha señalado, rechazó con celeridad todas las solicitudes de asilo de iraquíes presentadas por vía diplomática. En cambio, la CIAR recomendó que se otorgara protección al 66% de los ciudadanos iraquíes que solicitaron asilo dentro de nuestro territorio nacional.

#### 4.3. A FONDO: LA LEY DE IGUALDAD Y LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El 15 de marzo de 2007 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante Ley de Igualdad), una norma que, además de significar un importante avance en la lucha frente a todas las formas de discriminación contra las mujeres, modifica la Ley de Asilo, puesto que su disposición adicional vigésimo novena señala: "Se añade una disposición adicional tercera a la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición del refugiado, en los siguientes términos: Disposición adicional tercera. Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género".

Esta modificación, que satisface una reivindicación de CEAR y de las organizaciones que trabajan en defensa de los derechos humanos de las mujeres, implica que la Ley de Asilo recoge ya de forma explícita la persecución por motivos de género como supuesto por el que las mujeres pueden optar a obtener el estatuto de refugiado en España. En consecuencia, aquéllas que huyan de la trata para la explotación sexual, la mutilación genital, la persecución por su orientación sexual e identidad de género, la violación y abusos sexuales como arma de guerra, los llamados "crímenes de honor" u otras violaciones de los derechos humanos relacionadas con el género estarán protegidas por la legislación de asilo española.

Existe persecución por motivos de género cuando las violaciones de los derechos fundamentales tienen relación con el papel que se asigna a una persona por pertenecer a un sexo o a consecuencia de su orientación sexual o identidad de género. Este tipo de persecución se ejerce contra las mujeres en mayor medida debido a la situación de desigualdad de partida y subordinación en que se hallan en todas las sociedades y oscila desde formas sutiles en el lenguaje hasta las más graves violaciones de sus derechos fundamentales. No son situaciones puntuales, sino agresiones contra la vida y la integridad, torturas y tratos inhumanos... demasiado frecuentes en demasiados contextos. Casos extremos como la violación, tortura



y asesinato de mujeres se producen con asiduidad en numerosos países, con especial gravedad en países inmersos en conflictos armados.

Entre las formas de persecución por motivos de género que debieran recibir acogida en la protección internacional que brinda el estatuto de refugiado están los castigos, penas o sanciones que equivalen a tortura, trato inhumano o degradante cuando una mujer incumple una ley o política (lapidación); las leyes persecutorias, contrarias a los derechos humanos (por ejemplo, la pena de muerte por homosexualidad); las leyes o políticas que se implementan mediante métodos severamente lesivos (esterilización forzada); las situaciones derivadas de la trasgresión de normas sociales que restringen severamente la libertad o la integridad física y psíquica de las mujeres ("crímenes de honor", matrimonios forzados...); la violencia intrafamiliar; la trata de personas para la prostitución forzada; la persecución motivada por la orientación sexual y la identidad de género; los patrones de discriminación que lleven a un trato menos favorable de las mujeres y tengan consecuencias de carácter severamente lesivo (mutilación genital femenina); la violencia sexual como arma de guerra<sup>3</sup>.

La ausencia de la perspectiva de género en la legislación internacional de derechos humanos, incluida la del derecho de asilo, a consecuencia del machismo reinante en la mayoría de las sociedades, originó que la definición de refugiado no amparase de manera explícita ningún tipo de persecución por motivos de género. Hasta la entrada en vigor de la Ley de Igualdad, los pocos casos reconocidos con el estatuto de refugiado en España fueron incluidos en el supuesto de persecución por "pertenencia a un determinado grupo social"<sup>4</sup>, a todas luces insuficiente y tendente a la invisibilización de la situación de las mujeres.

La progresiva toma de conciencia de la existencia de este vacío está llevando a la comunidad internacional y a los Estados a elaborar nuevos instrumentos, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, y a la introducción de esta perspectiva en los instrumentos que ya existían, como es el caso del asilo. En consecuencia, desde este punto de vista, la interpretación de la Convención de Ginebra desde el análisis de género reconoce el derecho de asilo de las personas perseguidas por motivos de género. En este sentido, distingue a las mujeres como grupo social determinado y también que las formas de persecución pueden variar en función del sexo de la persona perseguida (por ejemplo, el caso de una ciudadana ecuatoguineana cuyo marido, perteneciente al partido del presidente Obiang Nguema, empezó a maltratarla cuando supo que pertenecía a uno de los partidos opositores).

La inclusión de modo explícito de esta forma de persecución es un paso importante, puesto que, de no ser así, el reconocimiento de la condición de refugiado a las

víctimas de este tipo de violencia continuaría quedando sometido, como hasta la aprobación de la Ley de Igualdad, al albur de la arbitrariedad de los responsables de la valoración de la correspondiente solicitud de asilo.

No obstante, en el camino hacia tan relevante modificación de la Ley de Asilo ha habido algunos casos de reconocimiento del estatuto de refugiado por motivos de género que han sido muy importantes y que han contado con la atención del servicio jurídico de CEAR. En mayo de 2004, un activista de los derechos de los colectivos homosexuales natural de Colombia logró el estatuto<sup>5</sup> y, un año después, lo obtuvo una mujer víctima de la violencia intrafamiliar en su país de origen, en Asia<sup>6</sup>. En abril de 2006, después de la denegación por parte del Ministerio del Interior, una sentencia de la Audiencia Nacional otorgó el estatuto a una víctima de mutilación genital femenina ya que se consideró probada "la grave persecución por motivos de género por su pertenencia a un grupo social". Finalmente, en septiembre de 2006, España reconoció el estatuto a dos mujeres que habían sido perseguidas debido a su orientación sexual y a su activismo en favor de los derechos de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales.

En los últimos años, CEAR ha trabajado de manera específica para lograr el reconocimiento en la Ley de Asilo de la persecución por motivos de género como causa suficiente para la concesión del estatuto de refugiado y ha mostrado su preocupación por la invisibilidad de las víctimas de la violencia de género. En 2006 CEAR-Euskadi inició, junto con otras organizaciones sociales, una campaña de presión política, denominada "No entra", con el objetivo de promover la introducción de la perspectiva de género en el derecho de asilo y sus procedimientos, difundir qué es la persecución por motivos de género y lograr el reconocimiento efectivo de ésta por parte del Gobierno. Con motivo de esta campaña se creó un grupo de presión integrado por el Colegio de Abogados de Vizcaya, la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco, Aldarte, Hegoak, Mujeres del Mundo Babel y CEAR-Euskadi.

Los actos más relevantes fueron la comparecencia de este grupo en la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco para solicitar la firma de una declaración institucional que expresase su compromiso y preocupación por este asunto y para solicitar a los grupos parlamentarios, con presencia en el Congreso de los Diputados, que trasladasen los contenidos de la campaña a dicha institución. Fruto de esta actividad fue la declaración institucional del Parlamento Vasco de 25 de noviembre de 2006 con motivo del Día Mundial contra la Violencia contra las Mujeres, que instó al Gobierno a "consolidar su línea de actuación en la interpretación del derecho de asilo y en sus procedimientos cuando las solicitantes son mujeres perseguidas por razón de género; que elabore unas directrices y un

catálogo de buenas prácticas dirigidas a los agentes que tramitan las solicitudes de asilo presentadas por mujeres, dote de una adecuada formación a estos agentes y establezca mecanismos de seguimiento y evaluación de estas solicitudes; que continúe e intensifique su labor de garantía de la protección de aquellas mujeres que sufren persecución por motivos de género y promueva las iniciativas necesarias para alcanzar soluciones eficaces de protección en este tipo de situaciones; que promueva ante las diferentes Instituciones, en especial ante la Unión Europea, esta interpretación del derecho de asilo y las soluciones que viene adoptando para la protección de las personas perseguidas por motivos de género en el ámbito de la Unión”.

Por su parte, la Comissió Catalana d’Ajuda al Refugiat (entidad asociada a CEAR) publicó un libro sobre las persecuciones por motivos de género titulado *Les dones també som refugiades (Las mujeres también somos refugiadas)* con el objetivo de dar a conocer dicha forma de persecución y hacer un trabajo de incidencia política con los partidos con representación en el Parlamento autonómico, con el fin de que apoyaran las iniciativas y propuestas incluidas en el libro y las trasladaran al Congreso de los Diputados.

Al margen de las iniciativas de diferentes organizaciones sociales y de mujeres, ha habido otras impulsadas por los poderes públicos que han contribuido a la modificación de la Ley de Asilo para la inclusión de la persecución por motivos de género. Así, el 23 de abril de 2001 la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer de las Cortes Generales instó por unanimidad al Gobierno a reconocer esta protección y defenderla en el marco de la Unión Europea. Al inicio de la pasada legislatura, y ante la anunciada reforma de la Ley de Asilo para su adecuación a la normativa comunitaria, el Gobierno expresó su intención de introducir entre los supuestos de persecución merecedores del reconocimiento de la condición de refugiado la persecución por razones de género. Finalmente, la reforma de la legislación de asilo quedó aparcada.

Por otra parte, aunque en el proyecto de ley de 2 de enero de 2007 se hacía referencia a la modificación de la Ley de Asilo, el texto de la disposición adicional fue corregido debido a las enmiendas presentadas por distintos partidos hasta quedar como redacción definitiva la del texto publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 23 de marzo de 2007.

Esta variación de la Ley de Asilo convirtió a España en uno de los primeros países en abordar la redefinición del concepto de refugiado, junto con Suráfrica y los escandinavos, ya que Reino Unido, Alemania o Francia aún incluyen los supuestos de persecución por género en el clásico de pertenencia a determinado grupo social. Es, por tanto, un avance histórico en la protección legal de los derechos

humanos, pero por supuesto debe hacerse efectivo a través de una política de asilo integral, ya que el reconocimiento formal es insuficiente. Existe un abismo entre la titularidad de este derecho y la posibilidad de disfrutarlo, como lo certifican los reducidos índices de protección que año tras año otorga España. Por tanto, es muy positiva esta relevante modificación de la Ley de Asilo, pero considera que el Gobierno debe incrementar de manera sustancial los índices de protección a las personas que solicitan asilo en España y, en este caso, a las mujeres víctimas de la persecución por motivos de género.

Si en términos generales existe un escaso reconocimiento de estatutos de refugiado, cuando se trata de mujeres y colectivos de gays, lesbianas, bisexuales y transexuales (LGTB) esta situación se acentúa. Como se constata en demasiadas ocasiones en los casos de violencia contra las mujeres y contra el colectivo LGTB, el reconocimiento de la igualdad, de la discriminación y de la persecución ante la ley resulta insuficiente. Por ello, a CEAR le preocupa especialmente que la acertada modificación de la Ley de Asilo no se traduzca en la elaboración de políticas e instrumentos que permitan su aplicación efectiva.

Sólo así se evitarían situaciones como la que descrita en este testimonio:

*Mi nombre es S. T., solicité asilo en España porque fue imposible conciliar mi vida normal y laboral en mi país (situado en América Latina), puesto que soy lesbiana y activista gay desde los 18 años. Actualmente tengo 25, una familia que me apoya y un futuro incierto; en mi ciudad de origen fui directora de una ONG, que se dedica a asistir a mujeres lesbianas y bisexuales. Liderar un grupo de esas características me hizo blanco de amenazas, robos, atentados y secuestros, que también sufrieron las personas más cercanas a mi entorno.*

*Por las circunstancias de mis agresiones, presentar una denuncia ante la policía se convirtió en una misión imposible, lo que me colocó en una situación de indefensión y desesperación que me llevó a tomar la decisión desesperada de exiliarme. Cuando el miedo cala tan profundo que tienes que decidirte a dejar tu vida (todo lo que has hecho, todo tu trabajo, toda la familia...) es lo más duro que le puede pasar a una persona.*

*Por otro lado, llegar a un país desconocido y donde no conoces a nadie ya es otra historia y el proceso de solicitud de asilo es traumático y estresante al cien por cien. La primera barrera es contarle tu historia a alguien que no has visto en tu vida, creo que eso fue lo más duro para mí. Luego, al presentar la solicitud, la tienes que volver a contar en la policía con más detalles si cabe y a partir de ahí todo son esperas interminables.*

*Primero, te dan la tarjeta blanca (un resguardo que se entrega al presentar la solicitud de asilo), después te asignan el NIE, que en realidad no te sirve*

*para casi nada, salvo para efectos de identificación. Luego, si tienes muchísima suerte y te admiten a trámite, la ansiada tarjeta amarilla, la primera, que dura seis meses y es sólo el permiso de residencia temporal, luego con la segunda tarjeta, tienes la autorización para trabajar; pero esto no hace tan fácil la búsqueda de trabajo, ya que la caducidad de seis meses de la tarjeta genera muchos inconvenientes. Aun con todo, estás tranquila renovando cada seis meses, te vas involucrando con la sociedad de acogida, a pesar de las depresiones y del desánimo ocasional, pero sigues luchando.*

*Yo lo sé bien, ya tengo dos años y medio aquí, y ya me han denegado el asilo, la última vez que fui a la policía me retiraron la tarjeta amarilla y me devolvieron el pasaporte. Ahora me encuentro en una situación de mucha angustia por el futuro, en un limbo legal. Estoy emprendiendo el siguiente paso en este interminable camino de trámites que es el recurso contencioso-administrativo, pero las posibilidades de conseguir que se reconsidere el caso son muy pocas. A pesar de ello, creo que el derecho de asilo es lo único a lo que puede apelar una persona cuando sus derechos humanos han sido vulnerados.*

*Por otro lado, como mujer que ha trabajado con un colectivo vulnerable y que siente que han conculcado sus derechos, creo firmemente que la Ley de Igualdad y su incidencia en la Ley de Asilo será de vital importancia, ya que el reconocimiento explícito de la persecución por motivos de género se hace necesario y casos como el mío y el de miles de mujeres lo evidencian. Nombrar los problemas y, sobre todo, las soluciones de manera explícita es un primer paso hacia la aceptación de la realidad y muchas veces el único camino hacia una solución, cuando lo que supuestamente está implícito es obvio que no funciona.*

*Creo que la modificación de la Ley de Asilo en este sentido beneficiará a otras mujeres que soliciten el estatuto de refugiado en un futuro, pues, muy a mi pesar, es tarde para mí. En todo caso, cualquier reforma que sirva para resguardar los derechos de una persona es un avance maravilloso, motivo de satisfacción.*

En septiembre de 2006, el ministro del Interior denegó el estatuto de refugiada a S. T. ya que "los hechos alegados por la solicitante no constituyen, atendiendo a las circunstancias personales de la solicitante, una persecución de las contempladas en el artículo 1.A de la Convención de Ginebra de 1951". En cambio, en el otoño de 2007 el ministro del Interior otorgó el estatuto de refugiado a un ciudadano argelino transexual al tomar como referencia ya la Ley de Igualdad. Esta persona demostró que la persecución que sufrió en su país llegó a tal extremo que no sólo fue despedida de su trabajo, sino que fue condenada por un delito sin relación

con su identidad sexual, pero en el juicio el tribunal sí la tuvo en cuenta y así lo hizo constar en la sentencia. Argelia castiga la homosexualidad con penas de hasta tres años de cárcel<sup>7</sup>.

Para seguir avanzando en la protección de las personas que huyen de sus países al ser perseguidas por motivos de género, CEAR propone, en primer lugar, dictar unas directrices jurídicamente vinculantes que garanticen el acceso al derecho de asilo no sólo de las mujeres, sino de todas las personas que huyen por motivos de género y procurarles una atención adecuada. En segundo lugar, propugna reformar la Ley y el Reglamento de Asilo para que introduzca la perspectiva de género, ampliando la persecución por estos motivos al colectivo de homosexuales y transexuales a través de la expresión de que la persecución por motivos de género incluye sufrida por orientación sexual e identidad de género. CEAR entiende que cuando la Ley de Igualdad habla de "mujeres extranjeras" incluye a aquellos hombres que son perseguidos por orientación sexual e identidad de género ya que el espíritu de la Ley de Igualdad es combatir las situaciones y causas en que las mujeres sufren discriminación.

En tercer lugar, CEAR considera necesario facilitar la especialización en género de las personas involucradas en el procedimiento de asilo, en particular de quienes adoptan las decisiones. En cuarto lugar, defiende el reconocimiento del derecho de asilo de las personas perseguidas por motivos de género en el sistema comunitario de asilo de la UE y, en quinto lugar, apuesta por la acogida en España de refugiadas en el marco de los programas de reasentamiento de ACNUR o en las distintas fórmulas de la acogida temporal.

## NOTAS

1. Entrevista a Agni Castro. *Frontera Cero*, nº 3. Primavera de 2008, p. 5. Disponible en: [www.cear.es](http://www.cear.es)
2. En su Informe 2004, CEAR ya planteó su apoyo a la concesión del estatuto de apátrida a los saharauis. *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2004, pp. 183-185.
3. ACNUR: *Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1 A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*.
4. Según las *Directrices sobre Protección Internacional* de ACNUR, "un determinado grupo social es un grupo de personas que comparten una característica común distinta al hecho de ser perseguida o que son percibidos como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos. Se considera que el sexo puede incluirse dentro de la categoría de grupo social; las mujeres son un claro ejemplo de subconjunto social definido por características innatas e inmutables y que con frecuencia son tratadas de manera diferente a los hombres".
5. Véase su testimonio en: *Voces de dignidad. Testimonios para el compromiso con los refugiados*. Entinema. Madrid, 2005, pp. 171-181.
6. *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006, pp. 141-146.
7. *Público*, 7 de noviembre de 2007. Edición digital: [www.publico.es](http://www.publico.es)

## CAPÍTULO 5

## ¿HACIA UN SISTEMA DE ASILO EUROPEO EN 2010?

La UE aspira a culminar en los dos próximos años la creación de un sistema de asilo europeo, un proceso que se inició en 1998 con la Cumbre de Tampere, que tuvo como hito también el Tratado de Ámsterdam en 1999, pero que ha conocido años de estancamiento. El horizonte de 2010 es especialmente significativo para España, ya que en el primer semestre de este año nuestro país ostentará la Presidencia semestral de la UE. La actual crisis del derecho de asilo en la UE no invita a la esperanza y, sin embargo, es ineludible avanzar hacia un único sistema de asilo, que debe ser garantista y ajustarse a los principios de los instrumentos internacionales de protección de los refugiados.

Después de repasar en el primer epígrafe las directivas en materia de asilo aprobadas y su insuficiente trasposición a la normativa española, el segundo examina en profundidad el *Libro Verde sobre el Futuro Sistema Europeo Común de Asilo* (en adelante *Libro Verde*), aprobado en junio de 2007 por la Comisión Europea. Tanto el ECRE como CEAR observan con preocupación las actuales políticas europeas de asilo y migraciones, cuyas líneas generales inspiran este documento de la Comisión Europea. La UE desempeña un papel destacado como actor global en las políticas de asilo y es el mayor financiador de ACNUR; en la encrucijada actual, debe superar su obsesión por el control de la "inmigración ilegal", que dificulta enormemente el acceso al procedimiento de asilo, y recuperar la coherencia de sus políticas orientadas a la protección de los refugiados.

## 5.1. LA TRASPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE ASILO

El 6 de junio de 2007 la Comisión Europea aprobó el denominado *Libro Verde*, que pretende la creación de un sistema de asilo único en la UE para finales de 2010<sup>1</sup>. Antes de examinar este documento, en el próximo epígrafe, es imprescindible valorar el contenido de las directivas de asilo y su aplicación para evaluar sobre qué fundamentos puede construirse a medio plazo ese sistema europeo de asilo. Conviene recordar que estas directivas se refieren a aspectos tan variados como las normas mínimas relativas al procedimiento de concesión y retirada del estatuto de refugiado (Directiva 2005/85/CE de 1 de diciembre de 2005); las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo (Directiva 2003/9/CE de 27 de enero de 2003); y la determinación del estatuto de refugiado y del estatuto de beneficiario de una protección internacional (Directiva 2004/83/CE de 29 de abril de 2004).

Una vez aprobadas en el ámbito comunitario, las directivas deben ser traspuestas a los respectivos ordenamientos nacionales. El objetivo de la primera fase fue la armonización de los marcos legales de los Estados miembro sobre la base de normas mínimas comunes que garantizaran la justicia, la eficacia y la transparencia del procedimiento de asilo, de la determinación del estatuto de refugiado o de los procedimientos de acogida. En un primer momento, estas directivas han puesto en evidencia las notorias diferencias en las condiciones de acogida y el procedimiento de asilo. De hecho, a consecuencia de este proceso, la Comisión Europea ha impulsado diversos programas a través de sus vías de financiación que tienen por objeto dar a conocer y comparar los diferentes sistemas europeos de protección. En su participación en este tipo de proyectos, CEAR ha constatado en numerosas ocasiones estas diferencias, que resultan evidentes, por ejemplo, en asuntos tan importantes como la asistencia letrada en la solicitud en frontera o la detención de solicitantes de asilo en los centros de internamiento.

Asimismo, la simple aprobación de directivas que aspiran a la homogenización de los procedimientos de asilo no debe ser juzgada a priori como algo positivo, sino que se debe realizar un análisis tomando como referencia las normas de derecho internacional de obligado cumplimiento por parte de los Estados. Incluso en algunos casos, la aprobación e interpretación de las directivas ha tenido graves consecuencias para determinados colectivos de solicitantes de asilo<sup>2</sup>.

La Directiva 85/2005 sobre el procedimiento común de asilo es un claro ejemplo de una homogenización de mínimos que puede presentar contradicciones con el Derecho Internacional, ya que el no reconocimiento claro de la asistencia jurídica, la indefinición de los conceptos de "primer país de asilo" y "tercer país seguro", o la falta de obligatoriedad en el carácter suspensivo de los recursos ponen en



peligro los principios más básicos del derecho internacional de asilo como el acceso al procedimiento o la garantía de no devolución.

A ello se une, además, el agravante de la enorme diversidad de los distintos sistemas administrativos que cada Estado quiere preservar y que ha convertido esta directiva en un instrumento farragoso e inmanejable en el que, entre tantas excepciones, derogaciones discrecionales y obstáculos para acceder al procedimiento de asilo (procedimientos acelerados de inadmisión, denegaciones de entrada, conceptos de primer país de asilo, tercer país seguro, país de origen seguro...), existe confusión sobre cuál es la regla general, o el procedimiento mínimamente armonizado, para examinar el contenido de fondo de una solicitud de asilo.

Con una normativa tan discrecional y tantas excepciones, es difícil construir una sólida base para que el sistema europeo común de asilo sea garantista. Se trata, sin duda, de textos poco valientes, que no estimulan a los Estados con los sistemas de protección más avanzados a hacer grandes innovaciones ni imponen excesivas mejoras a aquéllos que necesitan más desarrollo, ya que les permiten mucho margen de actuación e interpretación.

En este sentido, en septiembre de 2007 ACNUR elaboró un documento de análisis del *Libro Verde* de la Comisión Europea<sup>3</sup>, en el que, por un lado, apoya el establecimiento de estándares mínimos con el objeto de que ciertos Estados admitan normas europeas y a la vez no impiden que otros puedan aumentar los grados de protección, pero insiste en que en ningún caso debe significar que se implanta en todos el mínimo común denominador, es decir, la mínima protección.

ACNUR considera que tanto la directiva de determinación del estatuto como la de procedimiento de asilo no respetan en su integridad los estándares internacionales sobre la protección del derecho de asilo y alerta de que en ningún caso su aplicación puede originar que los Estados con la legislación más avanzada disminuyan las garantías jurídicas. Incluso, plantea la posibilidad de añadir protocolos anexos a las directivas con el objetivo de presentar las legislaciones de algunos Estados como modelos de buenas prácticas.

Los Estados miembro muestran serias reticencias a homogenizar sus legislaciones de extranjería y de asilo y abordan de manera conjunta en su ámbito nacional el control de las migraciones, la legislación de extranjería y las políticas de asilo (desde las condiciones de acogida, al procedimiento o incluso los criterios de concesión). Esto causa, en muchos casos, una clara desvirtuación del procedimiento de asilo por parte de las autoridades, que lo vinculan a la inmigración irregular, y, por lo tanto, a una voluntad defraudadora por parte de los solicitantes de asilo. Por lo tanto, queda por realizar a medio plazo un seguimiento de la aplicación de las directivas en los ordenamientos nacionales.

Por su parte, las organizaciones de protección del derecho de asilo en Europa estiman que no sólo debe realizarse el seguimiento de su aplicación, sino también desarrollar un análisis crítico de los criterios que van a orientar la unificación de los sistemas europeos de asilo. El ECRE, que ha realizado un seguimiento de la aplicación de las directivas, subraya que sólo seis Estados notificaron a la Comisión la trasposición en el plazo estipulado de la directiva de determinación del estatuto de refugiado.

En lo referente a la directiva de normas mínimas de acogida, se esperaba la publicación en agosto de 2006 de un informe de la Comisión Europea sobre su aplicación, pero todavía está pendiente. Asimismo, el informe sobre la aplicación del Reglamento de Dublín<sup>4</sup> se realizó con un año de retraso. Es importante que se realice un balance claro por parte de la Comisión Europea de la aplicación de las directivas antes de avanzar hacia un sistema común de asilo europeo.

En el proceso de armonización de las políticas europeas de asilo, debe exigirse que no se desvirtúen las principales normas de Derecho internacional de protección del derecho de asilo para evitar políticas y prácticas que impidan u obstaculicen el acceso al procedimiento o concluyan en una violación del principio de no devolución. En consecuencia, se debe optar por una "uniformización" de la protección a partir de unos estándares que aseguren una protección de calidad, la unificación no puede ser una excusa para rebajar los estándares de protección en ciertos países y no mejorarlos en otros. El primer objetivo ha de ser cumplir con estos objetivos esenciales. No debería, pues, construirse un sistema común de asilo en Europa sin que estas normas básicas del derecho de asilo se vieran garantizadas.

Por supuesto, todo esto no se puede lograr en el contexto de las actuales políticas y discursos que criminalizan a los migrantes mediante leyes migratorias restrictivas y que en la práctica derogan normas de Derecho Internacional de obligado cumplimiento, impidiendo el acceso a la protección y el reconocimiento de los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados y promocionando los prejuicios contra estos colectivos. En consecuencia, la segunda etapa lógica de este sinuoso proceso debiera ser lograr un grado de protección más elevado, que ésta fuese más uniforme en todo el territorio de la UE y garantizar más solidaridad entre los Estados miembro. Sólo con este espíritu se podrá construir un auténtico sistema europeo de asilo.

Cada vez apremia más la necesidad de una mayor solidaridad que permita compartir de forma equitativa la responsabilidad en la tramitación de las solicitudes de asilo y la concesión de protección en la UE. En todo caso, este reparto de la responsabilidad no podrá justificar las dificultades de acceso al procedimiento ni la violación del principio de no devolución. Sin embargo, la realidad resulta poco

alentadora, los datos sobre el número de solicitantes y de concesiones del estatuto resultan muy dispares y en ciertos países alcanzan valores muy reducidos. Asimismo, y como se examinó en el Informe 2006 de CEAR<sup>5</sup>, en la última década las cifras de concesión del estatuto de refugiado han caído en picado en la Unión Europea. El cada vez más rígido control de fronteras y de las migraciones se caracteriza por su falta de regulación y de transparencia y los prejuicios y la estigmatización del derecho de asilo en Europa impiden una convergencia garantista y respetuosa del derecho de asilo.

Europa, tradicional tierra de asilo, no puede dejar de fundar su compromiso con la protección del derecho de asilo en instrumentos internacionales de los que fue una gran precursora. Es ahora el momento de forjar un verdadero espacio común de protección de acuerdo a su verdadera tradición de acogida a los perseguidos.

## 5.2. A FONDO: ANÁLISIS DEL 'LIBRO VERDE' DE LA COMISIÓN EUROPEA

El 6 de junio de 2007 la Comisión Europea publicó el *Libro Verde*, cuya parte preliminar se abre con una declaración de principios: "La creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como parte integrante de un espacio de libertad, seguridad y justicia partió de la idea de hacer de la UE un espacio único de protección de los refugiados basado en la plena e inclusiva aplicación del Convenio de Ginebra<sup>6</sup> (sic) y en los valores humanitarios comunes que comparten todos los Estados miembro. El plan de actuación prevé la adopción de la propuesta de SECA para finales de 2010".

Después del capítulo introductorio, el *Libro Verde* se divide en cuatro apartados: los instrumentos legislativos (tramitación de las solicitudes; condiciones de acogida; concesión de la protección; temas transversales (como la integración); las medidas de acompañamiento; la solidaridad y el "reparto de la carga" (responsabilidad compartida, solidaridad financiera); y, por último, la dimensión exterior del asilo ("el apoyo a terceros países para reforzar la protección"; reasentamiento, gestión de flujos mixtos y fronteras exteriores; papel de la UE en materia de refugiados a nivel internacional)<sup>7</sup>.

La publicación del *Libro Verde* dio paso a un plazo para la participación de las ONG, las administraciones nacionales, las organizaciones sociales y la ciudadanía<sup>8</sup>. Este proceso culminará en 2008 con la publicación del *Libro Blanco*, que recogerá algunas de las aportaciones y se utilizará como guía para la construcción del sistema europeo de asilo. En el marco de este proceso participativo, el ECRE, que

aglutina a más de 80 organizaciones europeas de defensa del derecho de asilo (entre ellas CEAR, que forma parte de su comité ejecutivo), elaboró un exhaustivo documento que examina los principales aspectos del *Libro Verde* y analiza la situación del derecho de asilo en la UE<sup>9</sup>.

La fase actual del proceso de armonización de las políticas europeas de asilo se inició con la entrada en vigor en 1999 del Tratado de Ámsterdam, que incluye un título denominado "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas", cuya finalidad es el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Dicho Tratado establece una primera fase de cinco años para adoptar medidas de armonización de las normativas estatales en materia de asilo y una segunda que deberá concluir con la definición del sistema único en 2010.

En materia de asilo, el Tratado de Ámsterdam se desarrolla a través del Programa aprobado en la Cumbre de Tampere (Finlandia) en 1998, que definió las necesidades de una política común de asilo, y el Programa de La Haya, aprobado en noviembre de 2004, que consolidó la idea de la creación del sistema europeo de asilo para 2010. Ambos incluyen las migraciones y el asilo en el apartado de la seguridad.

Tal y como subraya el ECRE en su documento, la lucha contra la "inmigración ilegal" es actualmente una de las obsesiones de la Comisión Europea y en muchos casos se liga de manera inaceptable a la "lucha contra el terrorismo": se ha creado el sistema de información de visados VIS; se ha implantado el sistema EURODAC para la comprobación de las huellas dactilares; se ha apostado por el dispositivo FRONTEX, tal y como se ha analizado en el capítulo 2; y, en el marco también de la externalización de las políticas de asilo, se ha acuñado el concepto de "tercer país seguro" y se ha acentuado la "cooperación" para el control de las migraciones con los países del Sur por los que suelen transitar los refugiados y los migrantes en su travesía hacia Europa.

Este conjunto de medidas destinadas al control de la "inmigración ilegal" son, junto con otras, las causantes de la grave crisis del derecho de asilo en Europa. Por ello, el ECRE cree que no es realista pensar que en 2010 habrá un sistema común de asilo satisfactorio en la Unión Europea.

De acuerdo con el Tratado de Ámsterdam, en la primera etapa del proceso de armonización, aparecen las directivas, los reglamentos, la aprobación de medidas económicas y los acuerdos con terceros Estados. Las directivas tenían que haber sido traspuestas en 2006, pero no ha sido así en todos los Estados, como ya se ha visto en el epígrafe anterior. El ECRE asegura, además, que las directivas tienen un redactado genérico y vago que permite un margen de actuación excesivo a los

Estados y ocasiona notables diferencias en cuanto a las garantías, la protección y los medios que se ofrecen a los solicitantes de asilo en los diferentes países de la Unión Europea. No es aceptable que una persona pueda ser reconocida como refugiada en un país y que en otro se le pueda denegar el estatuto y verse expuesta por tanto a la devolución a su país.

La Comisión Europea se comprometió a realizar evaluaciones periódicas del grado de cumplimiento y armonización de las normativas nacionales de asilo, pero hasta principios de 2008 sólo había realizado una. Esta situación no puede prolongarse, es necesario definir mecanismos obligatorios de cumplimiento de los instrumentos de evaluación y supervisión permanente. Asimismo, el ECRE propugna la revisión del Reglamento Dublín II de modo urgente, ya que en la determinación del Estado responsable de examinar una solicitud de asilo no valora las condiciones personales del afectado, por lo que perjudica su acogida y su integración.

En cuanto a la directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembro para el reconocimiento o la retirada de la condición de refugiado, el ECRE considera que en el *Libro Verde* existen deficiencias muy graves que tendrían que solucionarse antes de plantear la creación de un sistema común de asilo (principalmente en los controles de fronteras, los acuerdos de readmisión, el concepto de "tercer país seguro" y las dificultades para acceder al procedimiento). Ante los obstáculos crecientes que impiden a muchos perseguidos acceder a la protección internacional en la UE, el ECRE señala que deben preservarse las garantías existentes y extender la posibilidad, prevista en el ordenamiento español, de solicitar asilo por vía diplomática.

Además, es necesaria la formación de los funcionarios de los puestos fronterizos y garantizar el derecho a intérprete, a la asistencia letrada durante todo el procedimiento, así como asegurar el acceso al procedimiento de aquellos migrantes que se encuentren detenidos. El estudio de las peticiones de asilo debe realizarse de manera individualizada y sobre la base genérica de la información que se disponga del país de origen y, por supuesto, ha de garantizarse el respeto absoluto al principio de no devolución.

El procedimiento de asilo instaurado en un futuro próximo en toda la UE debería contemplar algunas salvaguardas esenciales, en opinión de ECRE: el derecho a permanecer en el territorio hasta que la instrucción de la solicitud de asilo haya concluido de manera definitiva, la aplicación de medidas de suspensión de la respuesta de la Administración mientras no se resuelva un recurso en los tribunales, el examen individualizado de la solicitud...

Para ser eficaz, el procedimiento unificado de asilo tendría que ser un sistema en el que todos los motivos de protección internacional fueran considerados en un

único procedimiento que debería inspirarse en la Convención de Ginebra y el resto de instrumentos de protección de los refugiados. La evaluación de la concesión de una protección complementaria debería producirse después de estudiarse si el solicitante merece el reconocimiento de la condición de refugiado. Las resoluciones deben estar debidamente motivadas y, por lo tanto, individualizadas respecto a los hechos alegados, así también habría que garantizar el derecho de todos los solicitantes a presentar una solicitud de reexamen en el caso de la inadmisión a trámite y un recurso judicial también en dicho supuesto y en el de la denegación del estatuto.

Por otra parte, el ECRE se opone de manera tajante a que el sistema unificado de asilo implique el traslado forzado del solicitante y a que se contemple un sistema de tramitación único en la UE a través de oficinas descentralizadas, ya que implicaría profundas reformas jurídicas y financieras principalmente.

En cuanto a la directiva de normas mínimas de acogida, señala que, al igual que la anterior, es muy amplia y de redacción muy ambigua. Como en el caso de las otras, ésta también debe ser revisada en profundidad para garantizar el derecho a la asistencia jurídica, concretar y mejorar el tratamiento que reciben las personas con necesidades específicas, eliminar la discrecionalidad para la retirada a un solicitante de asilo de las condiciones de acogida, garantizar la cobertura de las necesidades sociales básicas y la libertad de movimiento dentro del Estado de acogida.

El ECRE subraya que el proceso de integración del solicitante de asilo ha de empezar desde el primer día de la llegada al país de acogida y los Estados tienen que asumirlo así para renunciar a la visión de que esto puede suponer un factor de atracción de personas que no necesitan protección internacional y cuya devolución sería complicada. En ese marco, debe promoverse su autonomía personal para reducir la exclusión social y promover su integración. El trabajo es un elemento de integración fundamental para lograrlo, por lo que deben eliminarse las restricciones innecesarias que limitan el acceso al mercado laboral. Del mismo modo, la posibilidad de obtener una vivienda en alquiler es esencial para ella. Las condiciones de acogida deben ser dignas y garantizar, en definitiva, su derecho a la libertad y la seguridad.

La detención puede tener graves consecuencias médicas y psicológicas, especialmente para las víctimas de tortura. De producirse, ha de garantizarse al solicitante la información en un idioma que entienda, así como la asistencia jurídica, el acceso a las ONG especializadas y la información a ACNUR, la posibilidad de presentar un recurso judicial ante una instancia superior, la realización de frecuentes revisiones judiciales de las detenciones, el control externo e independiente de las condiciones de los centros de detención y la creación de una institución cuyo cometido sea el control de las normativas estatales sobre las detenciones. Además,

el Reglamento Dublín II es un impedimento para la eficacia de las medidas de integración y genera un sufrimiento innecesario al solicitante, especialmente a los grupos vulnerables (menores, mujeres, supervivientes de tortura, víctimas de trata), y por ello es necesaria su revisión global.

Respecto a la directiva que establece 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, el punto más conflictivo es la diferencia entre la concesión del estatuto y la protección complementaria. Ahí el ECRE está de acuerdo con el *Libro Verde* en el estudio de un procedimiento único, pero no con las repercusiones que se derivan de la concesión de la protección complementaria. A las personas que obtengan este tipo de protección se les debe garantizar la no devolución, el reconocimiento del derecho a la extensión familiar y la igualdad de derechos, sin embargo, en la propuesta del *Libro Verde*, la protección complementaria queda devaluada respecto a los derechos que otorga el estatuto de refugiado.

El ECRE apoya la existencia de dos tipos de protección, pero propugna que ambas categorías disfruten de idénticas garantías y derechos. Igualmente, cree necesario el reconocimiento de los estatutos entre los distintos Estados y que se garantice la libertad de residencia. Asimismo, la directiva tendría que incluir a todas las personas que tengan reconocido el derecho de no devolución en virtud del Derecho Internacional.

Junto con las previsiones contenidas en las directivas, existen numerosas materias transversales que afectan de modo determinante a los solicitantes de asilo y los refugiados y por lo tanto deben ser abordadas en el establecimiento de un procedimiento unificado de asilo. Este debe tener unos mecanismos independientes para evaluar su calidad y ACNUR debe desempeñar un papel esencial en la supervisión.

Entre los aspectos transversales, destaca la necesidad de modificar las directivas para aclarar que todos los Estados deben tener medidas específicas de atención a los grupos vulnerables. Se tienen que adecuar los procedimientos, agilizar los trámites, garantizar la asistencia jurídica especializada, preservar la unidad familiar durante el proceso de acogida (con una interpretación amplia del concepto de "vida en familia") y revisar el criterio de la "dependencia" del familiar. Así, los beneficiarios de la protección complementaria deben disfrutar del derecho a la extensión familiar en los mismos términos que los refugiados y en el caso de los menores debe primar siempre su "interés superior".

En materia de salud mental, las víctimas de tortura o de trata de seres humanos han de recibir un especial cuidado en el procedimiento de asilo y el personal médico psiquiátrico que les atienda ha de ser especializado.

Con la finalidad de mejorar el proceso de integración, el ECRE recomienda el reconocimiento en plazos realistas de las cualificaciones profesionales y las titulaciones académicas, el fomento de la formación profesional de estas personas, la promoción de la participación en la vida política y el reconocimiento de los derechos políticos, la reforma y simplificación del proceso de naturalización y doble nacionalidad. Los Estados deberían estar obligados a elaborar planes estratégicos de integración que prevean el aprendizaje de los idiomas autóctonos, limiten la obligatoriedad de permanecer en el centro de acogida para poder acceder a la vivienda libremente y contemplen medidas para desterrar la discriminación y el racismo en todos los ámbitos<sup>10</sup>.

Durante el proceso de construcción del sistema unificado de asilo, la UE se plantea un conjunto de medidas de acompañamiento y de estructuras, como una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, que deben tener un carácter democrático, transparente, sujeto a supervisión por el Parlamento Europeo y contar con el apoyo de ACNUR y de la sociedad civil. Igualmente, es necesario definir directrices que garanticen la coherencia, la equidad y la transparencia en los procedimientos y especialmente en supuestos especiales como el género.

En esta línea, el ECRE ha presentado medidas para que los Estados miembro puedan cooperar para reducir las diferencias en los índices de reconocimiento de la protección. Es fundamental la formación del personal, la existencia de directrices comunes en la investigación de los casos y también de equipos de apoyo formados por expertos. Asimismo, es necesaria la creación de un portal común de información y un centro de documentación independiente, ambos accesibles al público para garantizar la transparencia, evitar la duplicación de esfuerzos y lograr la mejora de la calidad y la uniformidad del procedimiento.

Además, el ECRE respalda la iniciativa de ACNUR de crear grupos de expertos para asesorar sobre asuntos internacionales y desarrollar un enfoque común a través de directrices de armonización. Estos expertos podrían colaborar con EURASIL, grupo de trabajo sobre asilo integrado por personal externo y miembros de las Estados que trabajan para la creación de un espacio de libertad seguridad y justicia. Y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo tendría que coordinar la puesta en marcha y el seguimiento de los proyectos de cooperación, la coordinación de los equipos de expertos y de las redes, la participación en los programas de reasentamiento de ACNUR, la definición de normas mínimas de formación para los funcionarios...

En cuanto a la corresponsabilidad en la solidaridad con los refugiados, el ECRE critica la apuesta de la UE de trasladar a terceros países una parte importante de sus responsabilidades en la atención a las personas necesitadas de protección internacional. Cada día es más evidente que la voluntad de compartir la atención



a los refugiados se materializa principalmente en el interés por patrullar la frontera sur europea, con la creación del FRONTEX.

Por el contrario, el ECRE considera que la legislación debe ayudar a proporcionar un entorno seguro para los refugiados y facilitar la integración de los solicitantes y, para ello, es necesaria una revisión total del sistema al objeto de adoptar medidas que promuevan el reparto equitativo de las responsabilidades en la atención a los refugiados. La distribución financiera debe realizarse en función de los costes reales invertidos por los Estados en todo el procedimiento y también tiene que proveerse la dotación presupuestaria necesaria para cubrir programas concretos de ayuda ante posibles crisis humanitarias, dotar de recursos a los fondos para el retorno y la integración.

En este sentido, el Reglamento Dublín II es un mecanismo de distribución de la responsabilidad y no un procedimiento de distribución equitativa, al contrario, ha acentuado las diferencias. Además, es necesario conocer sus costes reales, ya que los Estados no pueden permitirse el lujo de emplear grandes cantidades de dinero público para lograr un resultado ineficiente y opuesto a la integración. En esta línea, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión una revisión del Reglamento de Dublín y la introducción de mecanismos para compartir las responsabilidades de modo justo.

El ECRE presentó enmiendas al Reglamento de Dublín en las que pidió garantizar el acceso a un procedimiento justo y el efecto suspensivo de la apelación contra la denegación del estatuto o la inadmisión a trámite, evitar la detención del solicitante de asilo durante la aplicación de esta norma y no realizar traslados forzosos a un Estado que no ofrezca protección. Mientras el Reglamento de Dublín no sea modificado, es necesario prestar ayuda a los Estados que sufren más presión por su ubicación geográfica.

Asimismo, apoya la libertad de circulación, pero, mientras no se regule, considera que la UE tiene que fomentar medidas como los intercambios intracomunitarios cuando un Estado ha visto superada su capacidad real de "absorción". Una garantía básica del traslado es que debe regirse por la doble voluntariedad de la persona y del Estado de recepción. Esta redistribución no entraría en las cuotas de reasentamiento y por esta razón apoya el concepto de reasignación, una opción que tendría que utilizarse antes de la determinación de la condición de refugiado ya que influiría en su integración.

El ECRE también defiende que el Fondo Europeo para los Refugiados (FER) debe ampliarse para cubrir las necesidades y costes reales del procedimiento de asilo<sup>11</sup>. Igualmente, en la distribución económica tendría que ayudarse a los Estados que tengan un sistema de asilo más precario de cara a la armonización.

En la previsión de la tercera fase del FER (2008-2013), el criterio continúa siendo favorecer a los Estados con un sistema estable y no tiene debidamente en cuenta la capacidad de absorción del Estado. Para ser un sistema eficaz, tiene que conceder más fondos a los Estados con el sistema de asilo menos desarrollado y facilitar medios para la evaluación del cumplimiento y responsabilidad del Estado. El FER debería ser también transferido a asociaciones transnacionales y no sólo a los Estados.

Por último, en su análisis del *Libro Verde*, el ECRE subraya que los Estados miembro deben compartir la responsabilidad de acoger y amparar a las personas necesitadas de protección internacional, asumir una parte equitativa de la responsabilidad, en lugar de exacerbar el problema de la desigualdad en la atención a los refugiados. La UE ha desarrollado los Programas Regionales de Protección con la intención de mejorar la protección de los posibles refugiados en las regiones de origen, pero las zonas seleccionadas para el plan piloto han sido regiones de tránsito de migrantes y refugiados, por lo que queda clara la intención de reducir el número de solicitantes de asilo que llegan a la UE y de desplazar la responsabilidad de la protección a países terceros.

La UE debería garantizar la participación plena de los países en desarrollo en los proyectos para una distribución de las responsabilidades. Los elementos más destacados que deben incluir los planes son exigir que todos los Estados se adhieran a la Convención de Ginebra y cumplan las obligaciones e instrumentos de protección de los derechos humanos, que se garantice la acogida a los refugiados, el apoyo a la labor de ACNUR y de las ONG especializadas, programas de capacitación para los funcionarios, iniciativas para comprender y abordar las causas profundas de las migraciones...

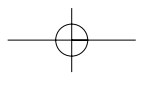
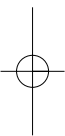
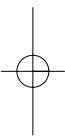
En las relaciones de la UE con terceros países, es imperativo que la protección a los refugiados continúe siendo el centro de los esfuerzos internacionales. En la actualidad, los Estados miembro cada vez más "cooperan" con terceros Estados para prevenir la inmigración irregular y promover la repatriación y ello tiene graves consecuencias para los refugiados. La UE está ampliando sus controles fronterizos más allá de sus límites territoriales.

El ECRE ha mostrado su preocupación también por las repercusiones del dispositivo FRONTEX en el acceso al procedimiento de asilo de aquellas personas necesitadas de protección internacional<sup>12</sup>. Además de garantizar esto, los países de la UE no pueden cerrar acuerdos de repatriación con países que no han firmado los principales instrumentos jurídicos internacionales de protección del derecho de asilo. El ECRE reconoce que la facultad de impedir el acceso al territorio nacional lleva aparejada la obligación de los países de identificar a las personas necesitadas de protección internacional y tratarlas en consecuencia.

El Parlamento Europeo ha expresado su preocupación acerca de los acuerdos de readmisión y la protección de los derechos humanos. El ECRE considera que tiene que incluirse una garantía contra la devolución de acuerdo con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y otros instrumentos en la materia. La devolución tiene que realizarse en condiciones de seguridad y dignidad. Por último, el ECRE llama a los 27 países de la UE a comprometerse con los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR.

## NOTAS

1. El *Libro Verde* puede consultarse (en español) en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:ES:PDF>
2. En Suecia, por ejemplo, la aplicación e interpretación por parte de las autoridades de asilo y de tribunales del artículo 15 c) de la directiva de determinación del estatuto de refugiado para la concesión de la protección complementaria ha supuesto que no se reconozca ésta a los solicitantes de asilo iraquíes. Los tribunales se ciñen a la definición del Gobierno sueco sobre el conflicto iraquí, que no considera que este país esté sufriendo un conflicto armado interno.
3. ACNUR: *Response to the European Commission green paper on the future common European asylum system*. Septiembre de 2007.
4. Este Reglamento reemplaza el Convenio de Dublín de 1990 y su finalidad es determinar lo antes posible cuál es el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo.
5. *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006, pp. 146-156.
6. Debiera decir Convención de Ginebra.
7. Las distintas contribuciones al *Libro Verde* están publicadas en: [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_es.htm)
8. Véase la respuesta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (organismo oficial con carácter consultivo del Ministerio de Trabajo e Inmigración) al cuestionario del *Libro Verde* en cuya preparación CEAR participó de manera activa: <http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/Foro/docs/Contestacion-cuestionario-Libro-Verde.pdf> Para promover la participación, el *Libro Verde* incluye 35 preguntas sobre distintos aspectos de las políticas de asilo.
9. Véase el documento del ECRE (en inglés) en: [http://www.ecre.org/resources/responses\\_recommendations/952](http://www.ecre.org/resources/responses_recommendations/952)
10. Se elaboraron dos directivas antidiscriminatorias de obligada transposición y cumplimiento por los Estados miembro, las directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, relativas a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente su origen racial o étnico, y al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, respectivamente.
11. Decisión 2000/596/CE del Consejo de 28 de septiembre de 2000 por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados (FER). La UE creó el FER para reunir en un único instrumento las medidas de integración y las relativas a la acogida y repatriación voluntaria en caso de afluencia masiva de refugiados y personas desplazadas. Creado para cinco años (2000-2004), fue renovado por otro lustro (2005-2010).
12. Al respecto, en diciembre de 2007 el ECRE difundió el documento *Defending refugees' access to protection in Europe*. Disponible en: <http://www.ecre.org/files/Refugees%20Access%20to%20Protection%20in%20Europe%20FULL.pdf>



## CAPÍTULO 6

### LA INTEGRACIÓN SOCIAL

El exilio conlleva una amarga experiencia de desarraigo e impone a sus protagonistas un proceso de adaptación a la sociedad de acogida, una vivencia condicionada por un sinfín de factores y cuyo resultado es decisivo para que las personas que se vieron forzadas a abandonar su hogar puedan reconstruir sus vidas. Como cada año, el Informe de CEAR dedica un capítulo a la integración de los solicitantes de asilo y los refugiados en España. El primer epígrafe ofrece una visión global, con el énfasis en los programas de apoyo de las administraciones públicas y los recursos a que pueden acceder estas personas, aunque también se detiene en las lagunas que persisten.

En el gran marco del proceso de integración, el segundo se detiene en las repercusiones psicológicas que sufren los refugiados que no son capaces de asumir la pérdida del estatus socioeconómico que tenían en su país. En estos casos la intervención se centra en ayudar a estas personas a aceptar su nueva situación, reforzar su grado de autoestima, y a partir de ahí generar expectativas de futuro realistas.

Este capítulo concluye con un análisis de las dificultades sociales que supone la extensión familiar del derecho de asilo, es decir, el reencuentro de la persona que obtuvo el estatuto de refugiada con su familia, casi siempre después de varios años de traumática separación. Si obtener el estatuto es muy complicado, si culminar con

éxito la tramitación de la extensión familiar supone casi siempre un suplicio burocrático, la adaptación de los allegados a la sociedad de acogida es el inicio de otro proceso complejo.

### 6.1. UN PROCESO CAPITAL PARA LA ACOGIDA DE LOS REFUGIADOS

El proceso de integración de los solicitantes de asilo y de los refugiados en España tiene un carácter personal, pero no puede desligarse del contexto social en el que se desarrolla, tal y como explica el profesor Javier de Lucas en su artículo al final de este Informe. Obviamente, no todas las personas afrontan en las mismas condiciones su adaptación a la sociedad española, puesto que factores como el conocimiento del idioma, las habilidades personales y sociales, la situación psicológica, la existencia de una red social o familiar de apoyo, las mayores o menores dificultades para acceder a un puesto de trabajo digno y a una vivienda determinan, entre otros, el éxito de este complejo proceso.

Asimismo, para que la integración de los refugiados en España sea definitiva es preciso que, más allá de cubrir sus necesidades básicas (alojamiento, manutención, empleo), puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos sociales, políticos, civiles y culturales y al reconocimiento de todos los derechos de ciudadanía, una exigencia ésta que en la actualidad sigue siendo utópica. En efecto, si bien hay que destacar que el sistema de protección social, de acogida e integración se va fortaleciendo y ampliando de manera progresiva, los avances en términos de ciudadanía son nulos.

El proceso de integración social de los solicitantes de asilo y los refugiados en España debiera involucrar al conjunto de la sociedad, puesto que es un ejercicio de cambio que afecta tanto a los que están como a los que llegan. El contexto de acogida que encuentran los solicitantes de asilo se caracteriza en un primer momento por el desconocimiento mayoritario de la sociedad española acerca de su realidad, de ahí el énfasis de las ONG especializadas en la sensibilización social en torno a la necesidad de darles protección y promover su integración.

Además, los técnicos que apoyan su proceso de integración social deben realizar una continua labor de intermediación con los agentes sociales de todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida con la finalidad de acompañarles y favorecerles en el ejercicio de sus deberes y derechos. Ello supone la intervención ante funcionarios públicos que desconocen sus circunstancias y derechos en materias tan cotidianas como la educación, la sanidad, la vivienda, el empadronamiento o la inscripción en las oficinas de empleo.

Los programas sociales específicos para solicitantes de asilo varían en función de la fase del procedimiento de asilo en que se encuentran. Mientras el solicitante aguarda la resolución sobre la admisión a trámite puede acceder a los Centros de Migraciones que tanto el Ministerio de Trabajo e Inmigración como CEAR y otras dos ONG gestionan en diferentes provincias, y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Sin embargo, este periodo, que puede llegar a un máximo de sesenta días y está condicionado por la espera, la incertidumbre y la imposibilidad de desarrollar actuaciones a medio plazo, implica determinadas limitaciones en el acceso a las prestaciones sociales básicas de carácter público y los servicios ofertados en los centros, como el diseño e implementación de un itinerario personalizado de integración.

Por tanto, existe un cierto grado de limitación en el acceso a programas de protección social para estas personas antes de que sus solicitudes sean admitidas a trámite; CEAR considera que, al igual que se garantiza la acogida desde que expresan su voluntad de solicitar la protección que otorga el estatuto de refugiado, se debería facilitar un acceso pleno a los sistemas de protección social, ya que los solicitantes de asilo, víctimas de persecución o de violaciones de los derechos humanos, no pueden recibir como primera respuesta un periodo de "cuarentena" producto de la duda sobre la veracidad de su solicitud.

Una vez que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite, el solicitante tiene derecho, si carece de recursos económicos, a una plaza en los centros de acogida por un periodo de seis meses, prorrogable según sus circunstancias personales y/o familiares a otro medio año más.

Un año más, fue motivo de crítica y preocupación que se produjera la entrada habitual en los CETI de Ceuta y Melilla de funcionarios de embajadas de los países de origen de algunos solicitantes de asilo, aunque la intervención de CEAR impidió que tuvieran contacto con éstos. En este sentido, cabe destacar que, en agosto de 2007, 38 ciudadanos bangladeshíes huyeron del CETI de Ceuta, en el que algunos llevaban ya dos años, porque iban a ser entrevistados por representantes diplomáticos de su país a pesar de que muchos de ellos eran solicitantes de asilo. Estas personas, que temían ser repatriadas tras denunciar que habían sufrido persecución en su país, se escondieron en los alrededores de Ceuta en penosas condiciones, con un gran deterioro físico y psíquico. CEAR presentó una queja ante el Defensor del Pueblo para que instase al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para resolver la situación jurídica y humanitaria de esas personas, puesto que los CETI también tienen naturaleza de centros de acogida a refugiados y por tanto deben proteger la identidad de sus residentes.

En muchas ocasiones se considera a los solicitantes de asilo un grupo homogéneo, cuando en realidad este colectivo engloba realidades diversas en función de

sus nacionalidades, su clase social, sus experiencias vitales, su formación, sus recursos personales, la red social con que puedan contar en España... Esta heterogeneidad propicia que un recurso adecuado para unos sea inapropiado para otros; por ejemplo, aquéllos que disponen de una red social o familiar consolidada prefieren la ayuda económica en lugar de una plaza en un centro de acogida, pero, si se la asignan, deben aceptarla o perderían ambas prestaciones. En estos casos, este imperativo puede ser desestabilizador, sobre todo si el centro de acogida está situado en otra ciudad, puesto que el solicitante de asilo se separa de la red social necesaria para su integración en España y debe reiniciar tal proceso en otro lugar. Parece más lógico que las personas que ya tienen alguna vinculación con una ciudad dispongan de plaza de acogida en ella o cerca.

Por último, los solicitantes de asilo tienen derecho a los recursos sociales normalizados (sanidad, educación y servicios sociales de urgencia) y los pocos que finalmente logran el estatuto de refugiado o alguna forma de protección pueden beneficiarse de ellos en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, así como de los servicios sociales especialmente creados para ellos, aunque el acceso a aquéllos presenta algunas sombras. Por un lado, cabe reseñar las dificultades impuestas por determinados servicios regionales para facilitar el acceso a quienes se encuentran esperando la admisión a trámite. Por otro, hay que destacar la insuficiencia de recursos en las zonas más deprimidas de las grandes ciudades, donde se concentran la mayor parte de ellos porque la vivienda es más barata, y la masificación de usuarios atendidos en estas áreas genera una "competencia" por los recursos que en algunos lugares empieza a crear una situación de malestar pues los autóctonos creen que todas las ayudas van dirigidas a "los extranjeros", mientras que los refugiados y los inmigrantes piensan que no tienen acceso a las prestaciones porque son foráneos.

Evidentemente, el origen de este problema reside en que la población de atención se ha multiplicado en los últimos años, no así los recursos económicos y humanos. Por ello, descienden los baremos económicos para percibir prestaciones sociales y una parte de la población no puede cubrir sus necesidades básicas.

Algunas administraciones autonómicas y, en menor proporción, algunas locales han empezado a destinar fondos sociales a atender directamente a los refugiados o dotan de recursos a ONG y, aunque éstas complementan las prestaciones específicas para los refugiados o cubren otras necesidades, todavía son insuficientes. CEAR considera necesario que las distintas administraciones públicas multipliquen los recursos presupuestarios para gestionar los procesos de integración de los refugiados (y, por supuesto, también de los migrantes).

Las dificultades de acceso a las prestaciones sociales normalizadas, el incumplimiento de los requisitos, especialmente los referidos a un tiempo de estancia



determinado en el territorio, las dificultades lingüísticas y la ausencia de información producen que los refugiados prefieran ser asistidos por los servicios sociales especializados, sobre todo cuando ya son usuarios de los mismos, por ejemplo los prestados por CEAR (asesoría jurídica, empleo, centros de acogida temporal, servicios sociales, traducciones...), porque perciben que se atienden con agilidad y conocimiento sus demandas y necesidades.

Dado que la integración es multidimensional, que se refiere a la participación en la vida económica, social, cultural, civil y política y a las percepciones de los refugiados sobre su acogida y la aceptación por parte de la sociedad receptora, es necesario continuar desarrollando iniciativas y políticas públicas que potencien el sistema de primera acogida y que se refuercen las políticas generales en materia de vivienda, educación y empleo. Además, deben contemplarse de manera transversal las posibles especificidades de estas personas, que pueden verse excluidas al incumplir requisitos en materia de antigüedad en el empadronamiento, falta de conocimiento del idioma... durante sus primeros años en España.

Por último, es preciso intensificar la formación y la capacitación de los técnicos de las administraciones públicas para que incorporen la diversidad y la interculturalidad en sus quehaceres diarios y asuman que es competencia suya conocer la existencia, los derechos y los deberes de los solicitantes de asilo y los refugiados.

## 6.2. LAS CONSECUENCIAS PSICOLÓGICAS DE LA PÉRDIDA DEL ESTATUS SOCIOECONÓMICO

Uno de los principales motivos de atención psicológica a los solicitantes de asilo y los refugiados es la repercusión de su capacidad para afrontar, en aquellos casos en que se produce, la pérdida del estatus socioeconómico al instalarse en el país de acogida y los cambios que esto supone para su vida personal y, sobre todo, familiar. No todos los refugiados que han disfrutado en su país de un cierto grado de bienestar tienen problemas de este tipo al llegar a España, sólo aquéllos que son incapaces de asumir su nueva situación, aceptar e interiorizar un conjunto de cambios en su vida. Entonces sufren un malestar emocional cuyas consecuencias psicológicas dificultan su integración, al tiempo que deterioran de manera significativa los diferentes ámbitos de su vida social, laboral y familiar.

La principal causa de la aparición de cierta sintomatología asociada a las dificultades de integración de estas personas es el conflicto entre sus expectativas y la realidad, por lo que, si es capaz de ajustar ambas, gozará de un mejor estado emocional y psicológico. En la mayor parte de los casos, sus expectativas están relacionadas

con su elevado grado de formación, el haber ocupado puestos en la Administración de su país o la gestión de sus propios negocios..., situaciones muy lejanas de las que con probabilidad podrá alcanzar, con mucho sacrificio, en España.

La capacidad de modificar dichas expectativas determinará su incorporación al mercado laboral, su independencia económica en el caso de las personas residentes en centros de acogida y la consecución de su integración sociolaboral como requisito casi imprescindible para un adecuado estado de salud mental. Este testimonio ilustra en primera persona algunas de las situaciones expuestas:

*Soy ciudadano de un país africano y tengo 58 años. Llegué a España en junio de 2007, soy licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas y durante los últimos cuatro años trabajé como defensor de los derechos humanos en mi país. Esto me trajo consecuencias negativas al realizar declaraciones y denuncias en contra de la política gubernamental, por lo que empecé a ser perseguido y me vi obligado a salir de mi país al temer por mi vida y la de mi familia.*

*Desde que salí de mi país, consideré mi viaje como un recorrido de combatiente, un recorrido sembrado de alegría, tristeza, angustia, desaliento y miedo. Miedo de ser detenido en el aeropuerto de mi país el día del viaje y miedo a ser repatriado por la policía en el aeropuerto de Bruselas. Digo esto porque mi primera intención fue viajar y solicitar asilo en Bélgica, principalmente por el conocimiento del idioma (pensaba que esto podía facilitarme mucho la obtención de un trabajo, demostrar mis conocimientos y conseguir un trabajo similar al que he venido desarrollando durante toda mi vida).*

*Allí estuve durante varios meses, pero al haber viajado con un visado para España, me comunicaron que debía solicitar asilo en este país; en aquel momento, se vieron frustrados todas mis planes, mis ilusiones y mis sueños. El mismo día que me dijeron que era España donde debería presentar mi solicitud, faltó poco para que me diese un síncope. Tras mi llegada a España, he tenido la impresión de haber malogrado mi vida, he tenido vergüenza de mí mismo al verme limitado en muchas cosas, principalmente por el idioma. Me he subestimado. Actualmente me invaden sentimientos de tristeza, angustia, cólera, cuando toda mi experiencia laboral no me vale para nada en estos momentos y estoy obligado a hacer un trabajo manual, sin verme capacitado para ello, y no sé cómo voy a poder sobrevivir ni cómo será mi futuro.*

*Tengo ganas de ver a mi familia y tengo la impresión de que he llegado a ser vagabundo sin familia, sin domicilio y todo eso me tortura la mente. Actualmente vivo en un centro de acogida; al principio, no entendía la forma de comportarse de ciertas personas, sin respetar normas de convivencia ni educación, algo que me ha llevado a convivir de una manera que nunca hubiese*

*imaginado. Pronto llegará el momento de mi salida y mis posibilidades de encontrar trabajo son pocas, me siento indefenso e incapaz y frustrado ante mi futuro y siento que he decepcionado y he fallado a mi familia, aunque ellos no lo saben.*

Es importante mencionar que, en muchos casos, el solicitante de asilo, a pesar de la pérdida de un estatus social y económico, asume dicho cambio en su vida, acepta su nueva realidad lejos de privilegios sociales y materiales y responde de manera satisfactoria a las nuevas demandas del entorno, ya que entiende que ha podido salvar su vida al haberse exiliado y se ha liberado de la angustia y el temor derivados de la persecución sufrida.

Sin embargo, en otros casos, y transcurrido un primer período, este tipo de experiencias es insuficiente y se niegan a asumir la pérdida de una categoría profesional y, sobre todo, la de un estatus social que les obliga ahora a relacionarse de igual a igual con personas que antes habían estado a su "servicio" en el ámbito laboral o en un estatus social más bajo. Sirva de ejemplo el caso de un matrimonio procedente de Europa oriental, ambos licenciados en Medicina, cuyo elevado poder adquisitivo les permitía contratar personal para los quehaceres domésticos; transcurrido un período de estancia en España, la esposa se vio obligada a desempeñar dichas labores de limpieza, a pesar de su resistencia inicial a desarrollar este tipo de trabajo.

En este caso, aunque se produjo una aceptación de la necesidad de obtener ingresos económicos realizando cualquier tipo de trabajo, no se asumió, en cambio, la nueva realidad que se interpretó siempre como una situación circunstancial, por lo que desde el punto de vista psicológico se observaba una actitud altiva, distante y defensiva, no sólo con las personas con las que compartía el centro de acogida, sino también con su personal, por tratarlos como iguales al resto de "esa gente" como en ocasiones calificaban a los demás residentes; es decir, a pesar de encontrarse en la misma situación de vulnerabilidad socioeconómica que otras personas con las que convivían, no los consideraban como iguales por el simple hecho de haber tenido estatus diferentes en sus países y además pretendían que el personal que trabajaba con el colectivo estableciese también esta misma diferenciación a la hora de tratarlos o de otorgar ciertos privilegios relacionados principalmente con las normas del centro.

Detrás de esa actitud, se escondía un malestar y una sintomatología, caracterizada por un alto grado de ansiedad, un bajo estado de ánimo, insomnio o sentimiento de frustración. Ello revela un sufrimiento de estas personas, que necesitan ayuda psicológica ya que la persistencia de esta situación lleva al deterioro de todos los ámbitos de su vida.

En cuanto a las principales consecuencias de la pérdida del estatus socioeconómico, es imprescindible hablar del cambio de roles que se produce en el núcleo familiar, generalmente del padre o madre, esposo o esposa, que han conocido un modelo familiar tradicional muy acentuado en sus países de origen. Sin embargo, como la integración laboral del cabeza de familia, que generalmente es el hombre, suele tardar, es la mujer quien debe tomar la iniciativa e iniciar su integración laboral, principalmente en el ámbito doméstico, al ser el de más fácil acceso y el que menor cualificación profesional y conocimiento del idioma requiere.

Esto conlleva que la mujer sea la única fuente de ingresos y origina conflictos familiares, especialmente conyugales, por el malestar que supone para el hombre que sea ella quien sustente la economía familiar. Dicho malestar viene causado por una disminución de su nivel de autoestima, al ver herida de alguna manera su "hombría", un sentimiento de inutilidad y frustración, al sentirse incapaz de sacar a su familia adelante. Esto produce la aparición de síntomas asociados a estados de depresión como apatía, bajo estado de ánimo, aislamiento, pérdida de contacto con el mundo exterior, hermetismo...

Este estado paraliza el proceso de integración de estas personas, dada su baja motivación, e incluso los incapacita física y mentalmente para realizar cualquier acción encaminada a la misma, como cursos de formación que faciliten el acceso al mercado laboral, entrenamiento en habilidades sociales, aprendizaje del idioma (fundamental para la consecución de su integración en España) y participación en actividades que fomenten sus relaciones sociales, para no quedarse limitados a las relaciones familiares o con compatriotas que generan en muchos casos una gran dependencia de dicho entorno.

Resulta sorprendente que dentro de la unidad familiar los hijos menores, incluso en edad escolar, actúen como enlace de su progenitor con el mundo exterior, puesto que generalmente la única labor de éste es cuidarlos. Esto sucede generalmente en las familias migrantes que no hablan castellano y obedece a que la capacidad y el ritmo de aprendizaje de los niños es mayor que la de los adultos; en el caso de estas personas, este periodo se alarga de manera indefinida por la mencionada paralización de su proceso de integración.

Si la persona no recibe la ayuda necesaria, en este caso psicológica, las respuestas suelen ser desadaptativas y se agrava todavía más su situación. Una de las más comunes es el intento de huida de los sentimientos, pensamientos y síntomas citados mediante el desarrollo de conductas adictivas, relacionadas generalmente con el consumo de alcohol. El deterioro que este tipo de conducta origina en el plano familiar, social, económico y mental agrava aún más su situación y genera más barreras para la consecución de su integración. Estas situaciones generalmente derivan

en una adicción al consumo de alcohol, ya que es una de las sustancias más asequibles y cuyo consumo se produce más en la convivencia social.

Éste fue el caso de un solicitante de asilo de origen asiático con dos hijas menores en el que se observó la sintomatología descrita y la ingestión de alcohol y que no logró ningún avance en su integración después de un año de residencia en España (su esposa tuvo que asumir todas las responsabilidades familiares). Este hombre afirmaba que el tiempo durante el que estaba bebido conseguía olvidar sus problemas y en ocasiones fantaseaba con que "nada de esto" había ocurrido en su vida y seguía siendo la misma persona respetada y reconocida socialmente por su trabajo intelectual en su país.

En el caso de la esposa o de la persona que asume los diferentes roles en el grupo familiar, su situación y comportamiento son diferentes. Generalmente, acarrean con la necesidad de hacerse responsable de las necesidades de su marido e hijos e intenta ocultar la actitud pasiva del primero en la medida de lo posible a su entorno más cercano, ya que el conocimiento de esta situación cuestiona de nuevo su capacidad de sacar adelante a una familia, que se ha visto obligada a renunciar a una vida más cómoda por "su culpa" y ha salido de su país por su decisión y bajo su responsabilidad.

Ya se ha mencionado el caso en que la mujer aunque acepta su cambio de estatus no lo asume, pero también son muchos los casos en que no sólo acepta, sino que asume su nueva realidad sin que esto no lleve consigo una gran repercusión emocional y psicológica. A veces, a pesar de lo difícil que pueda ser ese cambio y el estrés que cause la sobrecarga de responsabilidades y quehaceres, en algunos casos cuenta con la resistencia o negación por parte del esposo para desarrollar su rol, principalmente al trabajar fuera de casa si no lo había hecho nunca anteriormente, bien porque su estatus le había permitido no hacerlo o por pertenecer o vivir según los cánones de una cultura tradicional.

Esta oposición casi siempre causa conflictos conyugales que en la mayoría de los casos se resuelven con la aceptación de este hecho por parte del esposo como una más de las consecuencias de la pérdida de su estatus y de su situación de vulnerabilidad. Sin embargo, en otras situaciones estos conflictos se suman a otros derivados de los grandes cambios originados por el proceso migratorio de la unidad familiar y dan lugar a la separación de los cónyuges.

Pero en ambos casos la situación que a priori es estresante y negativa para el bienestar psicológico de la mujer, a medio-largo plazo tiene unas consecuencias positivas derivadas del hecho de convertirse en cabeza de familia ya que trabajar fuera de casa, estudiar, aunque sólo sea el idioma, hace que sea capaz de percibirse como capacitada intelectualmente. Todo ello, sumado al establecimiento de

nuevas relaciones sociales, permite su enriquecimiento personal, aumentando su nivel de autoestima, al ganar en autonomía y confianza personal, que le capacita para tomar decisiones por sí misma que hasta el momento nunca había tenido la oportunidad de adoptar.

Es importante también mencionar que el hecho de estar en contacto con otras mujeres en su misma situación potencia todos los beneficios mencionados, al verse reflejada en ellas por compartir experiencias similares, y esto le ayuda a percibirse como autosuficiente. A pesar de las mejoras mencionadas, no hay que olvidar que éste es un proceso difícil para la mujer, que sufre en un primer período, como ya se ha comentado, un malestar caracterizado por el aumento de los niveles de ansiedad, cansancio físico y alteración emocional que en muchas ocasiones repercuten en su salud física, apareciendo con cierta frecuencia síntomas de origen psicosomáticos, principalmente cefaleas y trastornos gastrointestinales. Transcurrido un tiempo, asumido su nuevo rol, la mujer se adapta a su nueva situación y descubre que es capaz de hacer cosas que jamás se había planteado.

En cuanto a los hijos de corta edad, el impacto suele ser menor por dos razones fundamentales: en primer lugar, por la protección o en muchos casos sobreprotección de los padres, que intentan que sean lo menos conscientes posible del cambio. Esto supone muchas veces un "engaño" que comienza por el propio "autoengaño" de los padres, que les lleva en ocasiones a vivir durante un tiempo por encima de sus posibilidades, o a un mal manejo o reparto de los muchos o pocos recursos que posee la unidad familiar, ya sea por los ahorros con que han viajado o por la realización de trabajos extras que les permitan costear el mantenimiento de ciertas actividades, principalmente de ocio, o posesiones materiales, asociadas a su estatus anterior.

La razón principal de este comportamiento en el caso de los padres, además del mencionado "autoengaño", suele ser de nuevo el sentimiento de culpabilidad, al creer que han privado a sus hijos de una vida mejor por sus opciones políticas, religiosas o de cualquier otra índole. Y en ocasiones no recuerdan que esa misma necesidad de protección, pero de sus vidas, es la que los ha llevado a la situación actual. Por ello, lo que se valoró en un principio como la única salida o escapatoria en la búsqueda de una vida mejor se convierte en una catástrofe familiar que intentan ocultar a toda costa.

Por otro lado, la incorporación inmediata de los menores a la escuela favorece su proceso de integración en cuanto a un rápido aprendizaje del idioma y fomento de relaciones sociales y ello, unido a la protección de los padres, hace que no sufran tan directamente las consecuencias de dichas pérdidas. Ocasionalmente, se observan alteraciones del comportamiento en estos menores, pero asociadas

más a los cambios propios o al proceso migratorio (cambio de hábitos, de pautas de comportamiento de carácter cultural, pérdida de red social en el caso de los adolescentes...) más que del hecho de haber perdido un estatus social o económico.

Los distintos servicios de atención psicológica de CEAR trabajan con estas personas para detectar los problemas descritos e intervenir para contribuir a su proceso de integración en coordinación con los otros servicios de la organización. En este caso, la intervención psicológica se centra en ayudar a la persona a asumir su pérdida, de forma similar a un duelo, aumentar su grado de autoestima (principal obstáculo para que empiece a percibirse capaz de comenzar de nuevo) y a partir de ahí generar expectativas de futuro realistas. Es fundamental ayudar a establecer los pasos que deben darse al poner en marcha su paralizado proceso de integración, de manera que, a partir de la percepción de pequeños logros, disminuya el sentimiento de frustración y aumente el grado de motivación.

También es uno de los principales objetivos terapéuticos ampliar la red social de estas personas, como primera y principal medida contra el aislamiento, o para disminuir el alto nivel de dependencia de su entorno más cercano. En el caso de los conflictos derivados del cambio de roles y los mencionados problemas conyugales, es importante desde el punto de vista psicológico intervenir en cuanto se detectan para potenciar la necesidad de comunicación entre los cónyuges, de cara a verbalizar y compartir sentimientos, emociones, y con la ayuda de un profesional redistribuir los roles de cada uno de ellos, a partir del reparto de tareas y responsabilidades. Así, disminuye el sentimiento de inutilidad y, por tanto, mejora su estado emocional y se ayuda a la desaparición de los síntomas asociados.

Cuando esta situación deriva en patologías específicas como las citadas conductas adictivas (toxicomanías, alcoholismo, ludopatía...) es fundamental su detección para que estas personas sean derivadas de forma inmediata a los recursos específicos existentes en la zona (asociaciones, unidades de salud pública...).

Para el éxito terapéutico, es esencial que el afectado sea consciente de la necesidad de recibir ayuda como primer paso. La primera labor del profesional es normalizar la situación, informar y tranquilizar al beneficiario de que no es el primero que sufre esta situación, que es un proceso común a otras personas que han sufrido la misma pérdida y cambios en su vida y que con la ayuda adecuada ese malestar y sufrimiento pueden llegar a cesar. En la medida en que esto se logra, puede hablarse de resultados positivos y del inicio de un trabajo desde el punto de vista psicológico que normalmente tiene resultados beneficiosos a medio y largo plazo: a medio plazo en cuanto cese o se alivie parte de la sintomatología, principalmente a escala emocional; y a largo plazo, a partir del trabajo coordinado desde las diferentes áreas (social, laboral, jurídica...) y los pequeños logros obtenidos.

Así, la persona empieza a sentir que puede llegar a vivir una vida igual de satisfactoria que la que dejó atrás al emprender el camino del exilio.

### 6.3. A FONDO: LAS DIFICULTADES SOCIALES EN LA EXTENSIÓN FAMILIAR DEL DERECHO DE ASILO

La reunificación familiar es un principio esencial de la protección de los refugiados que emana directamente del derecho universalmente reconocido a la protección de la familia y contribuye de manera muy notable a su proceso de integración en la sociedad de acogida. Como se examinó en profundidad en los Informes 2003 y 2004 de CEAR<sup>1</sup>, el artículo 10 de la Ley de Asilo recoge el derecho a la extensión familiar del estatuto de refugiado a los ascendientes dependientes y los descendientes en primer grado. En el caso de los ascendientes, la legislación no establece una edad, aunque la OAR y la CIAR presumen que existe dependencia en los casos de los ascendientes mayores de 65 años y sólo hay una excepción a esta norma en aquellos casos en que puede probarse una dependencia económica o existe un grave problema de salud.

En cuanto a los descendientes en primer grado, la Administración únicamente reconoce la extensión del asilo a los hijos menores de edad o incapacitados que dependan económicamente de los padres. En muy contadas ocasiones se ha aprobado cuando existe mayoría de edad y siempre ha sido después de acreditar la convivencia con el refugiado y la dependencia económica. En los casos de los cónyuges y las parejas de hecho, se equiparan los derechos, aunque desde que se rompe, formal o legalmente, el vínculo familiar se deniega la extensión.

Si los familiares del refugiado beneficiados por la extensión familiar viven ya en España como solicitantes de asilo, el reconocimiento de este derecho supone, tras su solicitud, el acceso a la documentación que les permite residir y trabajar. Si se hallan en su país o en un tercero, la reunificación en virtud de este procedimiento no se producirá hasta que el Ministerio del Interior les reconozca tal derecho y reúnan los requisitos para viajar a España.

Aunque el procedimiento de extensión familiar parezca sencillo, puede ser bastante complejo puesto que no sólo intervienen diversos organismos públicos, sino que en numerosas ocasiones también otros del país de origen, como los registros de emigración o menores. En la primera de las dos fases de este procedimiento, tanto el refugiado con intención de reagrupar a sus familiares como éstos deben solicitarlo personalmente, el refugiado ante la OAR y los familiares ante la representación diplomática española en el país donde residan, en la que deben presentar la documentación que acredite su identidad y el vínculo familiar.



En muchas ocasiones, la obtención de esta documentación puede ser muy complicada por diversos motivos, como las represalias de las autoridades. En algunos países puede ser casi imposible acreditar los vínculos familiares ya que muchos matrimonios se celebran por costumbres locales y raramente se inscriben en registro alguno; también hay casos en que los nacimientos no se registran o lugares donde los registros han sido destruidos por causa de los mismos conflictos que originan el éxodo de los refugiados. Asimismo, el desplazamiento hacia la correspondiente representación consular española también puede suponer un problema si se hallan muy lejos o, incluso en muchos países de África o Asia, en un país distinto. Además, el desconocimiento de este procedimiento por parte de los funcionarios les lleva a exigir requisitos no establecidos en la legislación, por lo que se retrasa aún más.

En la segunda fase, tampoco menos compleja, intervienen diferentes organismos. La representación diplomática debe remitir la documentación a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, que la deriva a la OAR. Después del correspondiente registro, el expediente es entregado al instructor, que estudia el caso y finalmente la CIAR adopta su propuesta de resolución. Si ésta es favorable, se ordena a la representación diplomática correspondiente que expida el visado que permita a estas personas viajar a España (previo cumplimiento de los trámites de inmigración previstos en el país de origen). Una vez en nuestro país, se les expiden los documentos de identidad como refugiados. Si la CIAR dicta una resolución desfavorable, el afectado puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

Como ejemplo de los obstáculos que dificultan el derecho de los refugiados a la vida en familia destaca el caso de una mujer nacida en el norte de Etiopía, en el territorio de la actual Eritrea (segregada de Etiopía en 1993 después de un referéndum). Esta mujer vivía en Addís Abeba, estaba casada y tenía tres hijos cuando en 1998 estalló un grave conflicto fronterizo entre ambos países que perjudicó mucho a las familias de origen mixto, como la suya, cuyos miembros fueron considerados extranjeros en ambos países.

En julio de 1999, a consecuencia de esta dramática situación, esta mujer se vio empujada a abandonar Etiopía sin su marido y sus tres hijos, que entonces tenían 10, 13 y 15 años. Llegó a España y solicitó asilo en julio de 1999 en Valencia, donde ya vivía uno de sus hermanos, quien también había pedido el estatuto de refugiado. Fue admitida en el centro de acogida de CEAR en Cullera, en el que residía su hermano, y donde vivió durante más de un año; salió de él todavía sin la resolución de su expediente de asilo y empezó a trabajar de manera continuada en el sector de la hostelería. En marzo de 2001, obtuvo el reconocimiento de la condición de refugiada y empezó los trámites para traer a su familia.

El primer problema que debió resolver fue que sus hijos menores carecían de pasaportes y para obtenerlos en Etiopía, por ser hijos de un matrimonio mixto, tuvieron que suprimir el nombre de la madre de las partidas de nacimiento. Sin embargo, ya no podían demostrar que era su madre, y por tanto desaparecía el vínculo familiar, por lo que CEAR y Rescate (las dos ONG que la apoyaron) no podían presentarlos ante las autoridades españolas como prueba documental. Se solucionó con los certificados de bautismo de los niños, en los que sí figuraba como su madre.

Por otra parte, su esposo empezó a tener problemas con las autoridades etíopes por haber falsificado las partidas de nacimiento y por ello tuvo que dejar a sus hijos con una cuñada y desaparecer durante un tiempo. Éstos tuvieron problemas ya que les querían retirar los pasaportes, pero, tras negociar con la Embajada de España, ésta les permitió depositarlos allí para evitar su retirada. A finales de 2001, toda la documentación fue enviada desde la Embajada a Madrid.

En marzo de 2002, surgió una nueva dificultad porque su esposo estaba desaparecido y los dos hijos menores de edad necesitaban su autorización para viajar a España. Pocas semanas después, la mujer aseguró que había recibido información fiable del fallecimiento de su marido en octubre de 2001. CEAR-País Valenciano y Rescate presentaron diversos informes explicando la situación, pero la OAR exigió que se acreditara el fallecimiento. En agosto, logró que le enviaran un certificado de defunción de su esposo que fue traducido y entregado en la OAR, pero este organismo solicitó que fuera verificado por la Embajada española en Etiopía, lo que supuso una demora de seis meses.

Después de casi cuatro años sin ver a sus hijos, la muerte de su marido y el suplicio burocrático en que se vio envuelta, esta refugiada mostró su disposición a renunciar a su estatuto de refugiada para regresar a Addís Abeba con sus hijos, aunque finalmente las personas que la apoyaban la disuadieron. Por fin, en febrero de 2003, el caso pasó a la CIAR con un informe favorable del instructor de la OAR. En la preparación del viaje a España, surgió un nuevo problema pero la petición de Rescate a la OIM para que mediara en Addís Abeba lo resolvió. El 24 de abril de 2003, a las cinco y diez de la tarde, se reencontró con sus hijos, que tenían ya 14, 17 y 19 años, en el vestíbulo del aeropuerto de Valencia.

Las personas que obtienen el régimen jurídico de desplazados o han obtenido una autorización de residencia por razones humanitarias no tienen derecho a la reagrupación familiar, sino que ésta depende de una medida discrecional del Estado de acogida y para este procedimiento se aplica la legislación de extranjería. La difícil situación de los países de origen convierte en una quimera la posibilidad de lograr los documentos necesarios. A todo ello se une el problema de la documentación en España del reagrupante, ya que el artículo 18 de la Ley de Extranjería

establece que "podrán ejercer el derecho a la reagrupación con sus familiares en España cuando hayan residido legalmente un año y tengan autorización para residir al menos otro año".

En la práctica, la reagrupación familiar es muy difícil, ya que, debido a los retrasos en las renovaciones y en la expedición de los permisos en las Oficinas de Extranjeros o en las comisarías, éstas se están entregando con una vigencia de tan sólo unos meses (según las provincias) y nunca de un año (sería el periodo de validez normal al concederse de nuevo otro permiso de residencia por circunstancias excepcionales).

El exilio es siempre una experiencia traumática en la que el individuo asume una opción que cambiará radicalmente su existencia: pierde su espacio familiar, social y cultural y se ve obligado a adaptarse a una sociedad desconocida. La huida por motivos de persecución impide habitualmente elaborar un proyecto migratorio, además, quedan en una situación en la que tienen una escasa capacidad de decisión y su futuro depende de los organismos del país de acogida. Esto origina situaciones que pueden facilitar la aparición de posteriores problemas en el seno de la familia, ya que generalmente es uno de los cabezas de familia quien inicia el proceso migratorio en solitario.

Una vez logrado el estatuto de refugiado (una condición jurídica que sólo consiguen cada año menos del 4% de los solicitantes de asilo), si decide solicitar la reagrupación familiar se enfrenta a nuevas dificultades que desconocía completamente al separarse de su familia y conoce las trabas que los países de origen establecen para el viaje de sus allegados, por lo que el viaje deja de ser un problema estrictamente económico.

Estas situaciones pueden hacerse más críticas si aparecen factores que agravan la situación, como cuando el solicitante de asilo teme por la vida de sus familiares o cuando su subsistencia económica depende de él y éste carece de ingresos para satisfacerla. En muchos casos, como se ha visto en el ejemplo de la refugiada etíope, les atenaza un sentimiento de desesperanza y llegan a plantearse regresar a su país aunque arriesguen así su vida.

Socialmente, la extensión familiar supone para el refugiado el objetivo y la necesidad de organizar el itinerario de inserción-aseguramiento de su familia ya que el acondicionamiento de una vivienda adecuada exige disponer de no pocos recursos económicos. Asimismo, las necesidades emocionales de los padres y los niños deberían permitirles disponer de un tiempo adecuado para el reencuentro, algo que sin embargo impiden las ocupaciones laborales de los primeros. La normalización de la vida de los hijos también supone enseñarles y acompañarles intensivamente para estudiar el español, asistir a las clases, aprender a desenvolverse en los usos de la nueva sociedad...

## INFORME 2008 DE CEAR

Todos estos asuntos hacen que la reunificación familiar en muchas ocasiones se produzca en situaciones adversas, puesto que el tiempo transcurrido desde la separación propicia un reencuentro marcado por tensiones que pueden generar conflictos y problemas diversos. También se suelen producir situaciones de inadaptación a los nuevos contextos de uno o varios miembros de la unidad familiar (dificultades para aprender el idioma, grandes diferencias de los sistemas escolares, falta de integración en los contextos que les rodean...).

En ocasiones, hay familias en las que los roles familiares se intercambian, puesto que los hijos suelen aprender el español antes que los padres y actuar como sus traductores; familias en las que la mujer asume el papel de sostenedor económico; hermanos mayores que deben encargarse de la educación y el cuidado de los pequeños debido a los prolongados horarios laborales de los progenitores...

En las familias con hijos adolescentes aumentan las posibilidades de que aparezcan dificultades para integrarse en su nuevo entorno, ya que en muchas ocasiones sienten que ellos no tenían la misma motivación para dejar atrás su entorno social, sus amigos... Y en el caso en que el cambio de roles modifica el papel de la mujer dentro de la jerarquía familiar, incluso se puede llegar a situaciones de violencia de género o de divorcio, ya que sus esposos no aceptan el aumento de su independencia propiciada por los valores adquiridos en el nuevo entorno.

Sin embargo, la posibilidad de volver a reunirse con la familia en el plazo más corto posible es decisiva para el adecuado proceso de integración del refugiado y, posteriormente, de sus familiares. Por ello, es imprescindible la flexibilización de los trámites administrativos para aliviar el sufrimiento asociado a la separación familiar.

## NOTAS

1. *La situación de los refugiados en España. Informe 2003 de CEAR*. Acento. Madrid, 2003, pp. 181-191. *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2004, pp. 155-164.

## CAPÍTULO 7

## LA INSERCIÓN LABORAL

Uno de los pilares básicos del proceso de integración es el acceso a un puesto de trabajo. Los anteriores informes anuales de CEAR ya examinaron las características de la inserción laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados en España y las distintas herramientas existentes para apoyar su entrada en el mercado de trabajo. El primer epígrafe hace una valoración de las políticas públicas y plantea algunas medidas para avanzar, como la modificación del artículo que regula el arraigo laboral para que puedan acogerse a este mecanismo de regularización administrativa aquellos solicitantes de asilo denegados que hayan vivido al menos dos años en España y trabajado al menos uno.

A continuación, se examina el Programa Equal, que entre 2002 y 2007 contribuyó a la inserción laboral de los solicitantes de asilo y de los refugiados, y que a partir de este año y hasta 2013 inspirará la continuidad de esta apuesta, pero en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, financiado por el Fondo Social Europeo.

El tercer epígrafe se refiere a la participación de los sindicalistas refugiados en las centrales obreras españolas, con especial atención al colectivo de los colombianos, originarios del país donde cada año son asesinados más defensores de los derechos de los trabajadores. Se incluye también una detallada referencia a la cooperación solidaria de las centrales sindicales españolas con sus organizaciones hermanas de Colombia, en la que algunos refugiados desempeñan una labor importante.

## 7.1. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un elemento capital en el proceso de integración de los refugiados en España es la inserción en el mercado laboral, la obtención de un puesto de trabajo que les garantice los ingresos necesarios y les facilite un lugar en la sociedad de acogida. En España, las políticas públicas de apoyo a la inserción laboral de este colectivo han cumplido ya 25 años, puesto que fue a partir de 1983 cuando el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (a través del Servicio Social de Refugiados, Asilados, Apátridas y Desplazados) puso en marcha sus primeros programas y abrió la financiación a las ONG especializadas.

En aquella etapa, la principal actuación fue la concesión de los entonces llamados "asentamientos", hoy conocidos como proyectos de autoempleo. El programa de asentamientos pretendía proporcionar a los refugiados la posibilidad de labrarse un futuro en España con la concesión de ayudas económicas de hasta 500.000 pesetas (tres mil euros) que les permitían establecer pequeños negocios; para ello se fomentaban aquellas actividades que ofrecían mejores posibilidades de creación de puestos de trabajo y cuyo rendimiento a medio plazo tuviera un mínimo de garantías. A diferencia de la situación actual, en aquel momento una de las mayores dificultades era que la mayor parte de los solicitantes de estos proyectos carecían de documentación (permisos de residencia y trabajo), por lo que la puesta en marcha de los negocios se veía considerablemente dificultada.

En 1984, el mismo año que entró en vigor la Ley de Asilo, se creó el Centro del Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados. En los años posteriores se mantuvieron las ayudas incluso durante la fase previa de instrucción de la solicitud de asilo: en 1985, se concedieron 269 proyectos de asentamiento, 280 becas de formación y 1.400 ayudas para el retorno y, en 1986, 233, 280 y 1.350, respectivamente.

En 1995, se produjo un salto cualitativo para el área de empleo de CEAR, ya que fue declarada Agencia de Colocación sin ánimo de lucro por el Instituto Nacional de Empleo. Desde entonces, la Administración, ha puesto en marcha diferentes programas, en los últimos años cofinanciados por el Fondo Social Europeo, destacando entre todos ellos el programa Eneas-Equal, que se examina en el epígrafe siguiente.

Con la excepción de los programas citados, las políticas de los sucesivos gobiernos se han dirigido a la integración del colectivo de extranjeros en general, aunque también los solicitantes de asilo y los refugiados, como miembros de este colectivo, podían acceder a ellas. Así, en 1994 se puso en marcha el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y, entre 2001 y 2004, el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España. En 2007,

el Ejecutivo impulsó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, con duración hasta 2010.

Como se aprecia, los diferentes gobiernos han mantenido las ayudas económicas que han permitido seguir apoyando la inserción laboral de la población refugiada, no dentro de planes específicos, sino como ayudas individuales dentro de planes globales. Muchos de éstos han desaparecido con el tiempo y han sido sustituidos por otros. Sin embargo, y a excepción del programa Eneas-Equal, los fondos exclusivos para refugiados en esta materia han aumentado cada año con cantidades exiguas que no cubren todas las necesidades reales.

En consecuencia, la dotación para formación de solicitantes de asilo y refugiados es claramente insuficiente, ya que, por ejemplo, quienes necesitan realizar cursos de formación profesional ocupacional, bien para reciclar, aumentar, fortalecer, homologar... sus conocimientos, deben atenerse a las cantidades subvencionables por los programas citados que, si bien suelen ser suficientes en muchos casos si hablamos de matrículas o materiales (la cantidad máxima que pudieron percibir en 2007 fue de 1.229,28 euros), en algunos casos contemplan una beca de manutención para el tiempo en que dura el curso pero en otros se ven forzados también a trabajar. Del mismo modo, la cantidad máxima que pudo percibir en 2007 un refugiado que solicitó una ayuda para el autoempleo fue de 13.552 euros, una cantidad que contribuye a poner en marcha el proyecto pero que en muchos casos no es suficiente.

Los obstáculos para la inserción sociolaboral de los refugiados y los solicitantes de asilo son numerosos y las ayudas de las administraciones públicas insuficientes porque no ofrecen todos los recursos necesarios. Cuanto menos tiempo lleva el refugiado en España, se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad, ya que desconoce las reglas del mercado laboral, carece de su título universitario homologado, en la mayoría de los casos no ha podido realizar cursos de formación profesional ocupacional o reciclaje...

Una de las herramientas utilizadas son los itinerarios de inserción, aunque en su desarrollo deben sortearse evidentes dificultades: la vulnerabilidad psicológica de muchos de los solicitantes de asilo, que han sufrido experiencias muy traumáticas en sus países o en el viaje hacia España (además del propio trauma que ya es el exilio); la brevedad de los propios itinerarios, que son muy cortos en el tiempo, porque la adaptación de los solicitantes de asilo a nuestro mercado de trabajo debe ser casi inmediata para su propia subsistencia; los casos de solicitantes y refugiados con cualificados perfiles laborales que no hallan una inmediata inserción; los cursos de castellano o de formación profesional ocupacional no siempre se ofrecen cuando los interesados lo necesitan y a veces su coste es superior a la ayuda económica que

pueden obtener, por lo que el interesado tendría que cubrir la diferencia; la renovación periódica de las tarjetas de los solicitantes de asilo (cada seis meses, en concreto) inspira desconfianza en las empresas por el desconocimiento de esta realidad.

Por otra parte, son muchos los solicitantes de asilo que, después de realizar un itinerario completo de inserción y trabajar durante meses en una misma empresa, deben abandonar su puesto de trabajo cuando les notifican la denegación del estatus de refugiado. Todos los esfuerzos para la inserción laboral y social se derrumban en ese momento.

Para avanzar hacia una mejor integración laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados, CEAR propone la modificación del artículo que regula el arraigo laboral para que puedan acogerse a este mecanismo de regularización administrativa aquellos solicitantes de asilo denegados que hayan vivido al menos dos años en España y hayan trabajado al menos uno. Sin embargo, hasta el momento, la Administración se niega ni siquiera a estudiar estas peticiones.

En abril de 2008, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid dictó una sentencia en un caso de este tipo que fue planteado en abril de 2006 por CEAR, a través de su servicio jurídico en Madrid, en defensa de un solicitante de asilo etíope denegado. La sentencia subraya que esta solicitud no puede ser considerada manifiestamente carente de fundamento, como hace la Dirección General de la Policía, y señala que casos como éste deberían ser estudiados. Pese a que se trata de una sentencia de un órgano judicial menor, y por tanto no sienta jurisprudencia, sí evidencia la conveniencia de recurrir judicialmente las resoluciones en una materia como ésta, en la que la interpretación restrictiva preside la actuación de las autoridades, que hacen caso omiso de los planteamientos de las organizaciones sociales.

CEAR también propugna la aprobación de la autorización de trabajo desde el momento de la admisión a trámite; el aumento de las ayudas para la inserción laboral en situaciones puntuales determinantes (la salida de los centros de acogida) o para los miembros de familias numerosas; la cobertura de la ayuda para buscar cursos de formación; y el aumento a 18.000 euros de la partida máxima destinada a los proyectos de autoempleo.

La inserción laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados es decisiva para su integración en España. Como señaló en 1984 un refugiado que accedió a una ayuda para desarrollar un asentamiento: "Cuando uno no tiene nada y el barco de su esperanza se hunde, los palos del naufragio no se sueltan nunca y se trata de construir con ellos, sea lo que sea, empleándolos del mejor modo posible para salir a flote. De esta manera y después de dos años, el asentamiento nos ha ayudado a comenzar nuestra vida en España con una estabilidad familiar".



## 7.2. BALANCE DEL PROGRAMA ENEAS-EQUAL

El desarrollo de las políticas para lograr una mejor integración de los ciudadanos no comunitarios y las medidas que deben adoptarse para alcanzar este objetivo están dispersas en la legislación europea. En el Tratado de Ámsterdam se incluyó un título sobre empleo que establece un marco coordinado para el conjunto de la UE. Por su parte, la Estrategia de Lisboa fijó su objetivo prioritario en convertir a la UE "en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social". Este aspecto de la integración es esencial y adquiere más trascendencia ante la evidente necesidad de trabajadores extranjeros de la UE.

Por supuesto, las políticas de integración están vinculadas de manera ineludible a los instrumentos financieros que aseguren su puesta en marcha y varios instrumentos de la UE han apoyado dichos compromisos políticos en el ámbito de la integración, el empleo y la cohesión social. La fórmula para desarrollar medidas de interés para la UE son las denominadas Iniciativas Comunitarias, que se reservan a acciones de carácter innovador. Para las mismas, se dispone de un 5,35% de los créditos comprometidos por los fondos estructurales de la UE, es decir, 2.847 millones de euros para el conjunto de los Estados miembro. De estos fondos, para el periodo 2000-2006 se asignó a España el 18% del total.

En este contexto surgió la Iniciativa Comunitaria Equal, propuesta por la Comisión como parte de una estrategia integral para el empleo cuyo objetivo es buscar nuevas formas de luchar contra la desigualdad en el mercado laboral. Para lograr este objetivo, los proyectos Equal debían incorporar una visión innovadora que se fundara en la cooperación entre entidades de distinta naturaleza y englobadas en un trabajo transnacional que permitiese la transferencia de buenas prácticas. Se trataba de crear un instrumento que permitiera que un proyecto con una actuación en un ámbito limitado se pudiera trasladar a otros contextos para mejorar las políticas y prácticas existentes.

Equal actúa en varias áreas temáticas, definidas en el contexto de los cuatro pilares de la estrategia de empleo. España seleccionó las áreas temáticas del proyecto desde una perspectiva de complementariedad a las políticas estatales de empleo; así, escogió seis de las ocho áreas temáticas incluidas en las directrices de la Comisión, con un presupuesto inicial total de 524,5 millones de euros. El Programa de la Iniciativa Comunitaria Equal se basa en la experiencia de las Iniciativas Comunitarias Adapt y Empleo desarrolladas entre 1995 y 1999.

En el caso de nuestro país, la Iniciativa Comunitaria Equal se dividió en dos periodos de ejecución repartidos entre los años 2002-2004 y 2005-2007 y el

proyecto Eneas-Equal estuvo destinado a la "integración sociolaboral de los solicitantes de asilo", enmarcados en el eje 5 de la Iniciativa y con un presupuesto del 2% del total (10,49 millones de euros). El desarrollo de este eje se divide entre las acciones destinadas directamente a los demandantes de asilo y las actuaciones dirigidas a hacer visible a este colectivo ante el conjunto de la sociedad.

La Iniciativa Equal incluye una figura novedosa denominada Agrupaciones de Desarrollo (AD), que la Comisión definió como "asociaciones estratégicas que reúnen a los agentes interesados que posean las competencias pertinentes y que trabajarán en cooperación en el marco de un área temática". En España, la AD está promovida por el organismo correspondiente de la Administración, en un principio el IMSERSO y desde 2004 la DGII, a través de los cuatro Centros de Migraciones que gestiona directamente, y las tres ONG que suscriben un convenio anual con el Ministerio de Trabajo e Inmigración, entre ellas la Cruz Roja, ACCEM y CEAR. El presupuesto inicial para la segunda fase del programa Eneas-Equal (2005-2007) fue de 4.957.532,60 euros. De esta cantidad, se asignó a la DGII 1.515.021,96 euros; 1.386.126,11 a CEAR; 1.252.272,73 a la Cruz Roja; y 804.111,80 a ACCEM. En cuanto al número de usuarios, CEAR atendió a 1.362 entre 2002 y 2007, con un presupuesto total concedido de 2.733.717,71 euros.

El proyecto tenía objetivos en dos niveles diferentes, pero complementarios. En primer lugar, el desarrollo de acciones directas con los usuarios basadas en la metodología de itinerarios de inserción laboral y, en segundo lugar, la ejecución de las llamadas "acciones comunes" que tenían más relación con los objetivos comunes de la AD, es decir, "generar nuevas soluciones a los problemas de discriminación y desigualdad en relación al mercado laboral".

La Iniciativa Equal incorpora ocho principios clave y seis criterios complementarios que servirán para valorar y evaluar los proyectos. Los principios clave que inspiran el proyecto y que serán los que se midan para valorar sus resultados han sido la cooperación institucional y la capacitación; la innovación; la cooperación transnacional (en el caso de España, Dinamarca y Polonia); la capacidad de transferencia de las soluciones innovadoras y eficaces a las políticas públicas generales; la igualdad de oportunidades; la complementariedad y la concentración.

Uno de los aspectos fundamentales es la citada capacidad de transferencia. Los dos grados de transferencia de que se disponían eran, en primer lugar, el que podría llamarse horizontal, referido a cada uno de las AD, y, en segundo lugar, la llamada transferencia vertical, dirigida a políticas más globales. Este segundo nivel se ha canalizado a través de las actividades de los Grupos Temáticos Nacionales y de la autoridad de gestión y, por otro lado, la Acción 3, que permitía a las AD obtener una cofinanciación adicional del Fondo Social Europeo para crear, difundir y transferir las innovaciones desarrolladas en sus respectivos proyectos.

Otro principio fundamental ha sido el trabajo en red, que constituye en sí mismo una innovación en el proyecto y que se ha valorado de forma positiva por las partes involucradas. La experiencia ha sido muy enriquecedora y el intercambio de buenas prácticas, la implementación de una metodología común, la comunicación fluida... han otorgado al proyecto una visión integrada y uniforme dirigida al trabajo con solicitantes de asilo y la instauración de la cooperación entre diversos agentes como una finalidad en sí misma. La transnacionalidad se ha concebido como parte esencial de los proyectos Equal con el objetivo de promover el intercambio de experiencias para encontrar la búsqueda de soluciones.

Con la transnacionalidad incorporada al proyecto, la AD ha podido conocer otros sistemas de atención a solicitantes de asilo en otros países (en este caso los de Dinamarca y Polonia) y percibir que España cuenta con una de las metodologías de trabajo con solicitantes de asilo menos restrictiva de la UE. En definitiva, el proyecto ha permitido plantear un trabajo eficaz con los solicitantes de asilo como factor de integración en su parte estratégica y su planteamiento formal.

Ya en la valoración concreta del Equal II, conviene subrayar que un proyecto tan ambicioso exige recursos materiales y humanos para desarrollarlo en todas sus líneas de actuación y alcanzar todos los objetivos. Sin embargo, el personal adscrito a esta experiencia innovadora ha sido insuficiente para mantener las atenciones, participar en los grupos de trabajo locales, en las áreas temáticas planteadas, incorporar e implementar todas las acciones transversales a las labores cotidianas, el trabajo transnacional y, además, generar herramientas e instrumentos para la mejora y optimización de recursos ha sido un hándicap para todas las posibilidades que se podrían obtener de un proyecto de tal magnitud.

Uno de los obstáculos reseñables fue la dificultad para inscribir a los solicitantes de asilo en los servicios públicos de empleo, tal y como subraya la memoria final del programa Eneas-Equal II. A lo largo de 2007, este problema se detectó en algunas oficinas de Barcelona, Sigüenza (Guadalajara), Salamanca, Canarias, Madrid y la Comunidad Valenciana, si bien a inicios de 2008 ya se había subsanado.

Como no pueden incorporarse al mundo del trabajo hasta que se cumplen seis meses de la resolución de admisión a trámite, se ha previsto un periodo formativo previo que sirva tanto para reciclar sus conocimientos como para aprender profesiones con demanda en el mercado laboral. Este proceso, denominado "itinerarios para la empleabilidad", se convierte en imposible cuando los servicios públicos de empleo no quieren incorporar como demandantes de formación ocupacional a los solicitantes aun teniendo reconocido el derecho. De este modo, la única alternativa que queda es sufragar a través de formación privada su preparación, lo que por

una parte supone un gasto presupuestario que podría asumirse a través de los servicios públicos y, por otra, excluye a estas personas de los servicios normalizados.

Las competencias del acceso a la formación en los servicios de empleo están transferidas a las comunidades autónomas, pero cada una de éstas decide a quién inscribe. CEAR considera que debería garantizarse el acceso de los solicitantes de asilo a los servicios de formación ocupacional pública que existen en las comunidades autónomas para permitir a estas personas incorporarse con normalidad al mercado laboral.

Otro de los asuntos que parecería anecdótico si no se analiza en profundidad es la no convalidación de los carnés de conducir a los solicitantes de asilo, lo que supone un desajuste entre lo que el mercado laboral demanda y lo que se puede ofertar. Algunos de los trabajos que se ofertan en España exigen el carné de conducir, pero los solicitantes de asilo no pueden, mientras no tengan reconocida su condición de refugiados, convalidarlo (si proceden además de alguno de los países autorizados) y, por tanto, se les restringe el acceso a puestos de trabajo a los que su perfil se ajusta.

En cuanto a la metodología, CEAR apuesta por su eficacia por los procesos de itinerarios individualizados, sin embargo, es preciso reflexionar sobre algunos asuntos como los tiempos en que se realizan las fases del proceso, sobre todo si los periodos formativos coinciden con las necesidades de los solicitantes, equilibrar las acciones formativas con los ajustes del mercado, ser exhaustivos con los seguimientos de la inserción, generar motivación y compromiso a las personas; en definitiva, proporcionarles herramientas para su autonomía durante todo el itinerario. Una de las opciones más destacables y que ofrece un campo para trabajar es la formación en prácticas ya que la valoración de los resultados obtenidos es muy positiva. Este caso es un ejemplo de ello:

*Nací en Abidjan, capital de Costa de Marfil, hace 31 años, tengo dos hijos de 12 y 6 años que viven en mi país. Estudiaba Derecho y participé en asociaciones estudiantiles contrarias a algunos sectores gobernantes y muchos de mis compañeros huyeron debido a esta situación. Empecé a tener problemas en 2001, ya que recibí amenazas de muerte al igual que mis compañeros. En aquel momento mis dos hijos ya habían nacido, por lo que no era tan fácil exiliarme.*

*Como continuaron las amenazas, aproveché que era miembro de la selección nacional de kárate y que viajamos a Europa para competir. Intenté solicitar asilo en Suecia, después de haber vivido allí dos años, pero, al haber pasado antes por España, las autoridades de este país resolvieron que debía solicitar asilo aquí por la aplicación del Reglamento de Dublín. En aquel país me mantuve trabajando en un restaurante de comida rápida. Finalmente, en España obtuve la protección complementaria.*

*Durante los ocho primeros meses residí en un piso de acogida de CEAR, fue una experiencia interesante ya que compartí espacio con otros solicitantes de asilo. Fue un periodo duro, pero de mucho aprendizaje. En aquel tiempo asistí a clases de español y, como me gusta aprender idiomas, lo aprendí rápido. En el marco del proyecto Eneas-Equal, pude realizar un curso de gestor de agencia de viajes IATA de siete meses de duración y tuve unas prácticas de tres meses en una agencia de viajes en Madrid. Mi inquietud por estudiar me llevó a realizar un curso de auxiliar administrativo y ahora me gustaría retomar mi formación universitaria o poder realizar un máster de Relaciones Internacionales, pero mi horario laboral y mi escaso salario convierten esta aspiración en un proyecto a largo plazo.*

*Ahora comparto piso con otros dos compatriotas africanos. He trabajado en diversos sectores, primero en un horno de panadería, pero sus horarios no me permitían continuar con la formación que quería, por lo que, con el apoyo de CEAR, encontré trabajo como auxiliar administrativo y después como profesor de idiomas. Ahora trabajo como agente en una empresa mayorista de viajes. Estoy muy contento con mi trabajo, aunque me gustaría tener más tiempo para formarme y retomar mis estudios.*

*Continúo en contacto con mi familia, a quienes envío dinero cada mes, y también sigo apoyando a mis padres, ya que uno de los negocios de mi padre no tuvo éxito. Mis hijos siguen creciendo, tengo muchos proyectos para el futuro. Mi situación en España mejora poco a poco y en algún momento me gustaría volver a estudiar y retomar lo que tuve que abandonar. Ahora tengo una nueva vida, una nueva oportunidad de desarrollarme social y personalmente. Atrás queda mi país, a donde me gustaría regresar algún día y ver a mi familia, a mis hijos...*

Uno de los indicadores para evaluar las políticas públicas es el presupuesto que conceden para la ejecución de las acciones, pero no debe ser el único. Las experiencias adquiridas, las buenas prácticas, las necesidades planteadas y, en el caso español, la estrategia de integración deben trasladarse a las políticas públicas estatales y europeas. Otros indicadores que podrían evaluarse en el futuro serían la cantidad de convenios suscritos entre la Administración y las ONG, la formación de los funcionarios en materia de asilo y extranjería o el presupuesto concedido para la integración de los solicitantes de asilo.

Por otra parte, es esencial vincular las políticas de integración con la legislación en materia de asilo y extranjería para avanzar hacia un modelo integrador que apueste por la innovación en las políticas. Toda esta experiencia ha derivado en la

continuidad del trabajo con solicitantes de asilo en los mismos ámbitos que se venían trabajando en la Iniciativa Comunitaria Equal, pero a partir de 2007, y hasta 2013, en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, financiado por el Fondo Social Europeo (FSE).

Los elementos determinantes de este proyecto tienen su marco de actuación en la Estrategia de Lisboa, en la estrategia europea por el empleo, los programas nacionales de reforma y las directrices integradas de crecimiento y empleo. Una de las prioridades incorporadas al nuevo reglamento del FSE a consecuencia de la experiencia Equal es el principio de cooperación: "Movilizarse en pro de las reformas en materia de empleo y de inclusión, promoviendo asociaciones, pactos e iniciativas mediante la creación de redes de interesados, como por ejemplo los interlocutores sociales y las ONG a escala nacional, regional, local y transnacional".

También se ha reflejado en el nuevo reglamento un principio básico que apuesta por "la innovación, el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de las lecciones aprendidas a las políticas generales". Estos principios y otros que se recogen en el nuevo reglamento del FSE son un buen inicio para el periodo 2007-2013, pero los mecanismos y herramientas para que estos principios permitan lograr los objetivos finales son imprescindibles. Esta oportunidad de continuar trabajando en la línea de los itinerarios de inserción como metodología eficaz para trabajar la integración, el trabajo en red, el intercambio de buenas prácticas... es un paso importante y una perspectiva de trabajo que conviene consolidar.

Para establecer un marco operativo válido, parece también indispensable impulsar la legitimación social y laboral de las entidades de la AD o de las propias AD en los procesos de acompañamiento e intermediación laboral. Es importante, asimismo, que las políticas generales tomen en consideración la información que se traslada desde las organizaciones sociales que trabajan con este colectivo, crear mecanismos de salvaguarda para que la integración se convierta en un objetivo, defender ante sus homólogos europeos la necesidad de un sistema eficaz y no excluyente que garantice una sociedad integradora y sobre todo reflexionar y analizar acerca de los objetivos futuros y de las herramientas para alcanzarlos.

### 7.3. A FONDO: LA PARTICIPACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LOS SINDICATOS

El número de trabajadores extranjeros que forman parte de las centrales sindicales en España aumenta cada año. En el caso de las dos mayoritarias, Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT), entre ambas sumaban a mediados de 2007 90.354 afiliados de nacionalidad no española. CCOO contaba

con 15.000 delegados sindicales extranjeros sólo en el sector de la construcción y 48.354 afiliados, principalmente ecuatorianos (8.657), marroquíes (5.183) y colombianos (3.744). En el caso de UGT, los inmigrantes ya representaban el 3,5% del total de sus afiliados y sumaban 42.000<sup>1</sup>. Obviamente, dado que son muy pocos los refugiados con el estatuto reconocido que viven en España (2.191 a 31 de diciembre de 2006<sup>2</sup>), los que participan en las centrales sindicales son también pocos, pero no por ello este asunto deja de ser cualitativamente importante.

Una parte de los solicitantes de asilo que llegan a España tuvo en su país un compromiso político o social intenso. En el caso del movimiento sindical, existe una situación que dificulta la falta de continuidad en la participación de los trabajadores refugiados, ya que quienes participaban de manera activa en estas tareas en sus países perciben al llegar a España que sus aspiraciones y reivindicaciones son diferentes a las de los trabajadores españoles. El reconocimiento de los derechos de sindicación y a la negociación colectiva (artículos 28 y 37 de la Constitución) y los otros derechos que consagra el Estatuto de los Trabajadores suelen ser quimeras en sus países, donde la simple pertenencia a un sindicato o la reivindicación de mejoras colectivas pone en peligro su vida o su seguridad.

La abismal diferencia entre la situación en su país y en la sociedad de acogida dificultan su rápida interacción con los sindicatos. El hecho de que sus demandas y la consecución de sus logros sean radicalmente diferentes en España en comparación con las que defendían en sus países le lleva a plantearse en qué consistirá su actividad sindical en España y por el contenido de sus reivindicaciones. En consecuencia, existen pocas posibilidades de que un trabajador refugiado se convierta a medio plazo en un líder sindical en España (las dinámicas del mercado de trabajo y el funcionamiento de las agrupaciones, sectores y confederaciones sindicales suelen ser bastante diferentes) y si a esto se suma la enorme precariedad laboral de los trabajadores extranjeros (analizada en profundidad en los anteriores informes anuales) sus posibilidades en este sentido se ven menguadas de manera significativa.

El testimonio de este refugiado colombiano afiliado a Comisiones Obreras es muy ilustrativo:

*En España, es relativamente fácil estar afiliado a un sindicato para un inmigrante o refugiado, otra cosa es si la persona tiene interés en participar como delegado sindical, cuestión que obedece fundamentalmente a su disposición de entrar a representar a los trabajadores y también de su comprensión de lo que significa la lucha sindical.*

*Y es que en España viene creciendo la afiliación sindical de refugiados e inmigrantes fundamentalmente porque los sindicatos están haciendo campañas de afiliación y de igualdad de derechos. Sólo en CCOO-Madrid hay más*

*de 8.000 afiliados extranjeros y un gran número de delegados sindicales que son de fuera. Lo que no podemos precisar por el tema de la confidencialidad es el número de refugiados afiliados en estos momentos, pues para afiliarse sólo se necesita una identificación sin pedir explicaciones de la situación jurídica de cada extranjero. Lo que creo que perjudica es que en España los inmigrantes y los refugiados ganan menos salario que los españoles, porque además hay mucho trabajo precario y la patronal vulnera fácilmente la ley... Otro dato es que hasta el momento no hay extranjeros en puestos de responsabilidad en una federación regional o de sector.*

Otra explicación más circunstancial remite al hecho de que la mayoría de los trabajadores refugiados afiliados a los sindicatos atraviesan por un largo periodo de adaptación al país de acogida, en el que la vinculación a los instrumentos de representación sindical no es precisamente una prioridad y más aún cuando las causas de la persecución en su país están estrechamente relacionadas con dicha actividad.

Colombia, origen de uno de cada tres solicitantes de asilo en España en 2007, puede servir de ejemplo ya que además es el país más peligroso para la actividad sindical: desde 1986, 2.597 sindicalistas han sido asesinados (22 de ellos en el primer trimestre de 2008). Según el Informe 2007 de Amnistía Internacional: "Colombia es el país más peligroso del mundo para un sindicalista. La inmensa mayoría de los abusos contra los derechos humanos de los sindicalistas es atribuida a las fuerzas de seguridad y a sus aliados paramilitares [...] Las amenazas de muerte contra sindicalistas casi se han duplicado en el último año y el cuadro del sindicalismo colombiano se agrava todavía más porque la impunidad en casos de violaciones de derechos humanos contra sindicalistas está prácticamente garantizada".

Una parte relevante de los refugiados colombianos en España estuvo vinculada a actividades de tipo sindical en su país, aunque, como ya se ha señalado, no significa que mantengan este compromiso en la sociedad de acogida. Las motivaciones y el contexto son radicalmente distintos, ya que los sindicalistas colombianos, dirigentes y militantes, viven y luchan en medio de una gravísima crisis humanitaria, en un país donde el movimiento popular ha sido reprimido por la oligarquía mediante una violencia sistemática, implacable y absolutamente impune. Los sindicalistas colombianos se enfrentan a violaciones de su libertad, su integridad y a ello se suma la liquidación, la reestructuración y la fusión de empresas o el traslado de éstas a zonas francas, al igual que la implementación de estrategias antisindicales por parte de los empresarios y del Estado y sus grupos paramilitares<sup>3</sup>.



Está claro que se trata de dos contextos y, fruto de esa diferencia, de dos formas diferentes de concebir y ejercer la actividad sindical. En palabras del profesor Juan Bernardo Rosado, coordinador del área de derechos humanos y laborales de la Escuela Nacional Sindical de Medellín (ENS): "Este estado violento de las cosas se ha vuelto cotidiano y banal; legítima parece la guerra y el uso de la violencia contra nosotros; hemos incluso aceptado nuestro trágico sino de perseguidos. El pueblo del sindicalismo vive en la diáspora, con varios miles de desplazados internos y varios cientos de refugiados en otros países; toda una generación de dirigentes se ha perdido al sumarle a esto los 2.142 sindicalistas asesinados que hemos registrado en la ENS desde 1991"<sup>4</sup>.

Las diferencias en la participación de los trabajadores refugiados colombianos en España tienen, por otra parte, un matiz fundamental relacionado con las consecuencias de la actividad sindical en su país en la mentalidad del empleador cuando éste conoce la afiliación del trabajador a un sindicato o su participación en algunas de las prácticas sindicales (elecciones, sección sindical...). Al respecto, el refugiado colombiano cuyo testimonio se inició antes comenta:

*En España, hay libertad de afiliación sindical y las personas se pueden afiliar a la central sindical que prefieran, caso diferente al de Colombia, donde, si en una empresa no hay sindicato, toca crearlo y, si ya está creado, el patrón es el primero que se entera y toma sus medidas represivas. Perdura una cultura antisindical en Colombia; aquí en España hay prevención del trabajador en cierto modo, por si se entera el patrón, respecto de las medidas que pueda tomar éste, pero aquí una persona entra a una empresa y si es afiliada a un sindicato no pasa nada.*

Por último, las asociaciones de refugiados en España y algunas plataformas creadas y lideradas por sindicalistas refugiados colombianos no son claras frente a los criterios que deben guiar su actividad sindical en el país de acogida en la lucha por los derechos y las mejoras generales para todos los trabajadores autóctonos o de origen extranjero, con la importante salvedad de que la defensa de los derechos de los migrantes es un objetivo para las cuatro grandes centrales sindicales con implantación nacional (CCOO, UGT, CGT y USO), especialmente durante los últimos procesos de regularización y frente al evidente grado de indefensión de los trabajadores migrantes.

Por otra parte, también es importante incidir en el papel de los sindicatos como actores de cooperación al desarrollo en los países con mayores flujos migratorios y número de refugiados y solicitantes de asilo en España. Posiblemente los trabajadores refugiados encuentren en las actuaciones de los sindicatos que tienen

relación con el codesarrollo y la cooperación al desarrollo los medios necesarios en España, como país de acogida, para convertirse en actores capaces de luchar por la justicia social en la economía globalizada y por la erradicación de la pobreza en sus países. Los sindicatos, desde esta perspectiva, no sólo representan a sus afiliados con independencia de su origen, sino que actúan en beneficio del progreso social, sintetizando un conjunto de aspiraciones que en la práctica se materializan en actuaciones concretas que contribuyen desde España a que en los países donde los derechos laborales y sindicales son aplastados éstos se empiecen a respetar y se fomente una verdadera cultura de respeto a los derechos de los trabajadores<sup>5</sup>.

Un avance concreto en la cooperación al desarrollo española se ha producido en este sentido. Los proyectos de índole sindical tenían muy poco peso, una situación superada después de la negociación de programas plurianuales de cooperación sindical en el marco de nuevas normas establecidas por el Gobierno. Desde hace años, esta cooperación se canaliza desde los sindicatos a través de fundaciones como Paz y Solidaridad (Comisiones Obreras), Sotermún (USO) o el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) de UGT.

Así, a través de Paz y Solidaridad, CCOO se encarga del seguimiento y la denuncia de las violaciones de los derechos reconocidos internacionalmente a sindicalistas, defensores de los derechos humanos y líderes populares, en Colombia y otros países. Para articular sus actuaciones, esta fundación creó en 2002 la Red de Derechos Humanos "Alerta Sindical Colombia"<sup>6</sup> ante las gravísimas violaciones de los derechos humanos que sufren los sindicalistas en este país. En esta Red participan de manera activa sindicalistas colombianos refugiados en España, que aportan unas orientaciones muy valiosas para conocer la evolución de la situación en su país.

Gracias a este trabajo solidario, se ha logrado la liberación de varios dirigentes sindicales encarcelados de manera arbitraria, se ha facilitado el hermanamiento de secciones sindicales de Comisiones Obreras con sindicatos colombianos<sup>7</sup>, se han apoyado las denuncias de las centrales sindicales colombianas ante la Organización Internacional del Trabajo y ante Naciones Unidas para exigir al Gobierno de este país que garantice las libertades sindicales y ciudadanas... Al respecto, el refugiado colombiano, que participa activamente en esta labor, subraya:

*Creo que Comisiones Obreras de Madrid ha marcado una pauta en su vinculación con los sindicatos colombianos, en propuestas de hermanamiento solidario que buscan fortalecer allí la organización sindical en asuntos que son parte del quehacer diario: los derechos humanos, la paz, el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en la vida sindical, el apoyo a los desplazados internos. En este trabajo, he tenido todo el apoyo necesario.*

El "hermanamiento solidario" de la Fundación Paz y Solidaridad de Comisiones Obreras con un país emisor de refugiados como Colombia no es, por suerte, el único. También la Unión General de Trabajadores, además de asistir a las reuniones de carácter internacional<sup>8</sup>, a través del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) lleva a cabo un conjunto de actuaciones en coordinación con contrapartes locales y con la asesoría de sindicalistas refugiados en España. Así, cabe destacar el programa *Acción Sindical para la Consolidación Democrática 2004/2007*, que se materializó en once proyectos en países emisores de refugiados y con grandes flujos migratorios. Desde la formación, abordó asuntos tan relevantes como la promoción del liderazgo, la participación política, social y sindical y la defensa de los derechos humanos y laborales fundamentales de las mujeres trabajadoras o la consolidación de la Escuela Sindical Permanente.

En el caso de la Unión Sindical Obrera (USO), su ONG Solidaridad para el Tercer Mundo (SOTERMUN, constituida en 1994) ha desarrollado importantes actuaciones en materia de solidaridad sindical con contrapartes locales. Una de las últimas acciones realizadas tuvo lugar en julio de 2007, cuando se celebró en Bogotá la Conferencia de la Conferencia Sindical Internacional *Contra la impunidad y por los derechos sindicales*, así como varias reuniones y actos que estrecharon aún más las relaciones entre USO y SOTERMUN y el sindicato colombiano Central General de Trabajadores (CGT). En este sentido, SOTERMUN facilitó 150.000 euros para su proyecto trianual de asistencia en formación de cuadros sindicales y, además, se dieron pasos para la formulación de un ambicioso proyecto de cooperación para la creación de un centro de formación estable para los sindicalistas colombianos.

Es evidente, en definitiva, el interés de las centrales sindicales españolas hacia el enorme colectivo de trabajadores extranjeros, del que forman parte los refugiados, así como la disponibilidad económica para realizar proyectos, tejer alianzas y aunar esfuerzos para fortalecer y apoyar a los sindicalistas y al movimiento sindical en los países emisores de refugiados. Aún queda, no obstante, que los sindicatos españoles se conciencien de la necesidad de remover obstáculos dentro las empresas para que acaben las múltiples formas de discriminación que sufren muchos trabajadores refugiados y migrantes y para que en el interior de las propias centrales sindicales éstos puedan ocupar puestos de responsabilidad.

Por último, mención especial merece el Programa Asturiano de Derechos Humanos que promueve la ONG Soldepaz Pachakuti, con el apoyo del gobierno autonómico, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ayuntamiento de Gijón y en el que CEAR presta la asesoría técnica jurídica. Desde finales de 2001, este Programa ha acogido en el Principado a 32 sindicalistas y 17 defensores de los

## INFORME 2008 DE CEAR

derechos humanos en situación de grave riesgo en Colombia. De estas 49 personas, en la actualidad dos están asiladas en Canadá y Suiza; seis tuvieron que regresar a España; una persona fue asesinada en Colombia: el sindicalista Luciano Romero Molina, el 11 de septiembre de 2005 en Valledupar, a los cinco meses de su regreso; cinco están en Asturias hasta el 6 de octubre de 2008; y 35 están en Colombia. Durante su estancia, las personas acogidas se organizan como Colectivo de Colombianos Refugiados en Asturias "Luciano Romero Molina" y hacen un trabajo de sensibilización sobre la situación en su país<sup>9</sup>.

## NOTAS

1. *El Mundo*, 11 de junio de 2007, p. 34.
2. *Memoria de la OAR*, 2006, p. 19.
3. La Escuela Nacional Sindical de Colombia señala, en varios de sus informes, que "la mayoría de las violaciones a los derechos humanos de los sindicalistas en Colombia se encuentran ligadas a conflictos laborales, aunque ocurran en el contexto de la guerra y sean cometidas, en la mayoría de los casos, por alguno de los actores de la guerra". También asegura que "la mayoría de asesinatos, amenazas, secuestros y desplazamientos forzados de trabajadores colombianos se han realizado en momentos y contextos marcados por el aumento de sus reivindicaciones laborales" y que por ello los sindicalistas no son "víctimas casuales o colaterales del conflicto armado que desde hace décadas vive ese país".
4. *Revista de la Escuela Nacional Sindical*, nº 66. Octubre de 2006.
5. La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998) reconoce a las organizaciones sindicales españolas como agentes de cooperación; esto se concreta en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que incluye un ámbito propio y específico de cooperación a las organizaciones sindicales.
6. La Red de Derechos Humanos *Alerta Sindical Colombia* dispone de una web propia, a través de la que se puede profundizar en la situación del país, con noticias de orden social y sindical. Se pueden formular denuncias, así como suscribirse a su boletín informativo.
7. CCOO cuenta en su página web con un espacio denominado Observatorio del Trabajo en la Globalización, que tiene un apartado especial referido a la magnitud de las violaciones de los derechos sindicales a partir de los informes de la Confederación Sindical Internacional.
8. Un caso claro de que los sindicatos asumen como un compromiso cada vez más "la cooperación solidaria" es la participación de UGT en el encuentro sindical iberoamericano sobre *Diálogo y Concertación Social: Vehículos de la Cohesión Social* que se celebró en Cartagena de Indias, Colombia del 17 al 21 de septiembre de 2007, organizado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español junto con otros sindicatos de España. En su declaración final, acordaron: "Exigir a las organizaciones representativas de los empresarios iberoamericanos un compromiso activo para la erradicación de la violencia y la represión de las actividades sindicales legítimas y pacíficas, especialmente allá donde (Colombia, Guatemala, El Salvador) los sindicalistas son asesinados, desaparecidos, amenazados y desplazados por el ejercicio de los derechos sindicales".
9. Fuente: Soldepaz Pachakuti. [www.nodo50.org/pachakuti](http://www.nodo50.org/pachakuti)

## CAPÍTULO 8

## LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

La parte central del Informe se clausura, un año más, con la revisión de la situación extremadamente vulnerable en que quedan las miles de personas a las que en 2007 España denegó la protección internacional, ya que su regularización administrativa es sumamente complicada. Como se analiza en el primer epígrafe, desde 2003 la única vía posible para este colectivo es lograr una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, cuya concesión está regulada por el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería para "situaciones de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente".

En el segundo epígrafe, se examinan las dificultades de algunas personas que obtuvieron el reconocimiento de la protección complementaria para acceder a la autorización de residencia por circunstancias excepcionales debido a que algunas delegaciones del Gobierno, la de Madrid primero, pero después también las de Alicante o Málaga, les exigen de manera injustificable un certificado de antecedentes penales de su país traducido y legalizado.

Por último, se analiza la solicitud que en septiembre de 2007 la Cruz Roja, ACCEM y CEAR plantearon al Gobierno en septiembre de 2007 para que se acogiera en España a un grupo de 29 refugiados asentados en Marruecos en precarias condiciones, compuesto por 16 mujeres (cuatro de ellas menores no acompañadas) y sus

hijos (nueve en total), así como cuatro hombres en situación de especial vulnerabilidad. Al cierre de este Informe, el Ejecutivo no había dado una respuesta a esta petición de carácter humanitario.

### 8.1. LAS DIFICULTADES PARA LA REGULARIZACIÓN

En 2007, España rechazó otorgar protección internacional a 5.952 solicitantes de asilo, entre inadmitidos a trámite, denegados y rechazados por otros conceptos, como la aplicación del Reglamento de Dublín, y, en consecuencia, una mayoría de ellos quedaron abocados a una situación de irregularidad administrativa y de extrema vulnerabilidad en todos los sentidos (social, económica, psicológica...). Las enormes dificultades que debieron sortear para llegar a nuestro país y el temor al retorno condujo a la inmensa mayoría a permanecer aquí, a la espera una parte de ellos de la resolución de sus recursos judiciales (en 2007, 848 solicitantes de asilo presentaron un recurso contra su inadmisión a trámite y 471 contra la denegación del estatuto de refugiado).

En el caso de los inadmitidos a trámite, los afectados sólo pudieron llegar a atisbar una perspectiva fugaz de permanecer documentados durante el plazo máximo de sesenta días de que dispone la OAR para resolver en esta fase del procedimiento. Cuando reciben esta resolución, ven frustradas sus esperanzas de prorrogar su documentación provisional en España y quedan excluidos de los programas de atención social de emergencia a los que habían podido acceder. Quienes solicitan asilo en un puesto fronterizo y son inadmitidos son devueltos a sus países de origen a pesar de los hipotéticos recursos judiciales.

Tampoco deja de ser traumático el impacto de la denegación del estatuto en aquellos solicitantes de asilo admitidos a trámite, ya que durante un periodo medio de unos dos años han podido emprender un proceso de integración en España con la participación en programas sociales y de formación e inserción laboral específicos y acceder al mercado laboral a partir de los seis meses de la admisión. Este proceso se interrumpe de manera abrupta cuando reciben la resolución de denegación del estatuto de refugiado y deben enfrentarse a una situación de irregularidad administrativa. Las consecuencias psicosociales y laborales de ésta (abordadas en anteriores informes anuales de CEAR) son de muy difícil comprensión y aceptación.

Para todas estas personas se abre un panorama vital absolutamente desolador, puesto que, desde la reforma de la Ley de Extranjería de 2003, la estancia irregular en España es uno de los motivos que permite inadmitir cualquier solicitud de autorización de residencia y trabajo en el régimen general. La normativa de extranjería

consagró así la consabida exigencia de que los migrantes deben tramitar el visado que les permita entrar en España para acceder a un puesto de trabajo tras la gestión de un empleador que haya manifestado previamente su interés por contratarle. Se apuesta así por una concepción de la migración como el cupo de mano de obra necesaria para satisfacer las necesidades de la economía española.

Sin perjuicio de muchas otras consideraciones, este modelo migratorio desatiende la realidad de muchas personas que se vieron forzadas a exiliarse por las razones de persecución amparadas por la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Desde 2003, la única vía abierta para la regularización de quienes permanecen en nuestro país en una situación administrativa irregular son las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, cuya concesión está regulada por el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería para "situaciones de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente". Asimismo, el artículo 45 del Reglamento de Extranjería establece un catálogo de circunstancias en las que procede en todo caso la autorización de residencia por circunstancias excepcionales<sup>1</sup>, pero ello no quiere decir que no existan otros supuestos de hechos excepcionales o de índole humanitaria que puedan quedar al amparo del citado artículo 31.3<sup>2</sup>.

Hasta 2003 la normativa de extranjería amparó de manera expresa supuestos de hecho excepcionales sin un tratamiento jurídico expreso. Se trata, por ejemplo, de extranjeros que acreditaban ser ascendientes directos o tutores de un menor o discapacitado español que residía en España y vivía a expensas suyas; o de aquellos extranjeros a los que se había concedido la cédula de inscripción por ser nacionales de países que les negaban la expedición de un pasaporte.

Sin duda, existe un número considerable de solicitantes de asilo que, a pesar de ver inadmitida a trámite o denegada su solicitud de asilo en España, reciben una y otra vez la resolución negativa de sus autoridades a expedirles un pasaporte.

Los criterios restrictivos de la OAR y la denegación de la protección internacional a más del 90% de los solicitantes de asilo imponen que una parte de ellos deba superar sus lógicos temores para ponerse en contacto con las autoridades de su país a fin de ser documentados. El rechazo de éstas les convierte en apátridas de hecho, personas cuya nacionalidad es determinable pero que carecen del apoyo de sus autoridades, que incluso se niegan a documentarles como nacionales. La legislación de extranjería prevé que a las personas en esta situación se les conceda una cédula de inscripción, que implica un reconocimiento de su identidad y nacionalidad, pero que no equivale ni conlleva una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

Es evidente la voluntad legal manifiesta de proteger supuestos de excepcionalidad como éste, además de los definidos en el Reglamento de Extranjería. La jurisprudencia coincide en que la excepcionalidad es un concepto jurídico indeterminado que debe valorarse caso a caso y la experiencia cotidiana de CEAR revela que esta excepcionalidad adquiere perfiles muy complejos. Sin embargo, las delegaciones de gobierno deniegan de manera sistemática muchas solicitudes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales cuando éstas se basan en supuestos de naturaleza claramente extraordinaria pero no pueden enmarcarse en los casos cuyos requisitos están reglamentariamente establecidos. Ni siquiera resulta sencillo el acceso a las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales en aquellos casos en que concurren los ejemplos recogidos en el Reglamento de Extranjería, ya que son interpretados de una manera absolutamente restrictiva y a veces vulnerando incluso la legalidad.

Las autorizaciones de residencia por arraigo laboral previstas en el artículo 45.2 a) del Reglamento de Extranjería sólo existen en la norma reglamentaria. La publicidad que se dio a la entrada en vigor del llamado arraigo laboral en 2005, que al parecer vinculaba la concesión de una autorización de residencia a la existencia de un contrato de trabajo, no fue más que un espejismo que sirvió para justificar el proceso de regularización de migrantes de aquel año. Más allá de aquel procedimiento, permitió normalizar la situación de muy pocas personas en situación irregular, principalmente la de aquellos trabajadores extranjeros que se atreven a denunciar a sus empleadores por vulnerar la legalidad y disponen de asistencia jurídica adecuada para ello, puesto que deben lograr una sentencia condenatoria o un acta de la Inspección de Trabajo que les reconozca un año de trabajo clandestino.

De manera paralela, el Gobierno sigue sin reconocer el arraigo laboral de los solicitantes de asilo denegados como razón para otorgarles una autorización de residencia y trabajo, a pesar de que en muchos casos se encuentran en España desde un tiempo superior a los dos años exigidos reglamentariamente y acreditan haber trabajado por periodos superiores al año, según certifican los informes de vida laboral emitidos por la Tesorería General de la Seguridad Social. Las delegaciones de gobierno continúan negando la existencia de razones excepcionales de arraigo laboral en estos casos, una interpretación que confunde este concepto con el de explotación laboral.

También son notables las dificultades para acceder a autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales en casos como el del "arraigo social". Existen problemas para que las delegaciones de gobierno entiendan probada la permanencia en nuestro país durante los tres años exigidos al aplicar criterios muy restrictivos en la valoración de la documentación presentada.



Es también muy complicada la acreditación de la carencia de antecedentes penales para los extranjeros procedentes de determinados países, como se analizará en el epígrafe siguiente. Así, los ciudadanos de Nigeria no tienen manera de obtener este certificado y en consecuencia no pueden acceder a las autorizaciones de residencia por arraigo ya que no logran cumplir este requisito por la falta de colaboración de sus autoridades. Por su parte, los ciudadanos iraquíes se enfrentan a importantes dificultades para obtener y legalizar este certificado a consecuencia de la difícil situación de su país.

El arraigo por vínculos familiares con España, previsto en el Reglamento de Extranjería en relación con las solicitudes de personas cuyo padre o madre hubieran sido originariamente españoles, no suele amparar a aquellos solicitantes de asilo que han visto inadmitida a trámite su solicitud de asilo cuando proceden de Guinea Ecuatorial o el Sáhara Occidental (colonias con el título de provincias españolas hasta 1968 y 1975, respectivamente), aunque aporten copia de los documentos de identidad que acreditan que sus padres tuvieron la nacionalidad española, ya que las delegaciones de gobierno esgrimen que no se trata de "españoles de origen".

El resto de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales previstas de manera expresa en el Reglamento de Extranjería también se interpretan de manera absolutamente restrictiva. A los solicitantes de asilo inadmitidos a trámite o denegados no se les conceden autorizaciones de residencia en virtud del riesgo que supone su traslado al país de origen para tramitar su documentación mientras se resuelven sus recursos judiciales al amparo del derecho a la tutela judicial efectiva. Tampoco hay apenas autorizaciones de residencia por la condición de víctima de delito racista fundamentalmente porque la circunstancia agravante de racismo es muy poco apreciada por jueces y tribunales.

A estas situaciones, que tendrían fácil amparo al estar previstas de manera expresa en el Reglamento de Extranjería, se unen otras muchas excepcionales o de índole humanitaria que no están desarrolladas en el Reglamento de Extranjería y que tampoco han encontrado protección bajo la salvaguarda de la legislación de asilo. Son un cúmulo de circunstancias de carácter humanitario muy variadas que no hallan protección.

Las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales que se conceden por razones de enfermedad sobrevenida son también muy pocas y hay ejemplos de denegaciones de éstas en la práctica diaria sin ninguna fundamentación. CEAR considera que casos como el que ahora se expone evidencian hasta qué punto existen supuestos que la ley sin duda busca proteger, pero no están encontrando protección por la aplicación de criterios muy restrictivos y por la práctica instalada en las delegaciones de gobierno de atender las solicitudes en relación con cada

uno de los supuestos tasados reglamentariamente. La excepcionalidad amparada por la ley es un concepto jurídico indeterminado que no puede ser interpretado de manera aislada y parcelada, en relación a cada supuesto previsto en el Reglamento de Extranjería. Sirva este ejemplo:

*M. nació en Guinea Conakry, tiene actualmente 46 años y lleva en nuestro país desde 1989. Solicitó asilo en 1992, pero su solicitud fue denegada. Lleva, por tanto, dieciocho años en España en situación irregular. Estuvo casado con una española y tuvo un hijo en 1990. Ha padecido problemas de drogadicción y actualmente es seropositivo. Acude a CEAR-Madrid desde el año 2000.*

*En CEAR-Madrid le han asesorado en la petición de innumerables trámites que siempre han sido denegados. Durante muchos años careció de cualquier documento proporcionado por su país de origen, por lo que llegó a ser documentado a través de una cédula de inscripción que posteriormente no le fue renovada. En los últimos años ha tramitado en dos ocasiones una autorización de residencia por razones humanitarias por enfermedad sobrevenida al carecer en su país de tratamiento médico para el VIH, pero han sido denegadas.*

*En la segunda ocasión se presentó un informe de Médicos Sin Fronteras en apoyo de la solicitud que confirmaba que, de las 28.000 personas necesitadas de tratamiento con antirretrovirales en Guinea Conakry, sólo 900 lo obtienen y que el tratamiento médico es de pago. No sirvió de nada. Dicha resolución se encuentra en los tribunales desde noviembre de 2006 y se ha señalado la vista para abril de 2008. En febrero de 2007, solicitó una autorización de residencia por circunstancias excepcionales alegando su indudable arraigo y aportando un informe favorable de inserción social emitido por los servicios sociales municipales.*

*Desde el verano de 2007 la página web del Ministerio de Administraciones Públicas informaba de que la autorización por arraigo social había sido denegada, aunque no le ha sido remitida ninguna resolución. En agosto del pasado año, CEAR-Madrid planteó una consulta al Área de Trabajo y Asuntos Sociales de la Delegación del Gobierno en Madrid y se informó de que el expediente había sido denegado por supuestas deudas de la empresa ofertante. Parece que la notificación no fue dirigida al domicilio que se señaló en el impreso de solicitud de autorización y se produjo una evidente indefensión del interesado. Su solicitud ha sido por ello archivada y actualmente se encuentra pendiente de la oportuna resolución de un recurso de reposición interpuesto en octubre de 2007.*

*Ni la solicitud de asilo que formuló a su llegada a España, ni su condición de padre de español, ni su situación de indocumentado de larga duración, ni*

*sus dieciocho años continuados en España, ni su condición de víctima de una enfermedad de la que resulta evidente que no existe tratamiento médico en su país de origen parecen ser motivos suficientes para autorizar su residencia en nuestro país.*

Ante los reducidos índices de protección internacional que otorga España, cada vez son más las personas que, a pesar de haber llegado en los últimos años procedentes de países en conflicto o inmersos en graves crisis humanitarias, lejos de hallar protección a través de la vía del asilo, quedan en situación irregular. Son cada vez más los iraquíes, somalíes, colombianos, congoleños, sudaneses, nigerianos o paquistaníes que han visto rechazada su solicitud de asilo y se mezclan con los cientos de miles de personas que esperan una oportunidad para regularizar su situación en España.

Frente a los procesos de regularización, opción a la que han recurrido todos los gobiernos desde 1985, CEAR siempre ha apostado por incluir en la legislación de extranjería soluciones permanentes y a largo plazo, en particular para los solicitantes de asilo que quedan sin protección. CEAR defiende ante la opinión pública, las instituciones implicadas y los juzgados y tribunales la correcta interpretación y aplicación de los instrumentos que ofrece la normativa vigente, de manera que sea posible el acceso a la residencia legal para el cada día mayor número de refugiados sin protección, en este momento histórico de profunda crisis del derecho de asilo.

## 8.2. LOS OBSTÁCULOS PARA OBTENER LA AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES

Como se ha examinado en el capítulo 4, en 2007 sólo 204 personas obtuvieron el estatuto de refugiado por decisión del ministro del Interior y 340 recibieron una autorización de residencia en España en virtud de las distintas formas de la protección complementaria. El artículo 17.2 de la Ley de Asilo permite autorizar "por razones humanitarias o de interés público", y en el marco general de la legislación general de extranjería, la permanencia en España de aquellas personas cuya solicitud del estatuto de refugiado ha sido denegada, en particular "cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país". El artículo 31 del Reglamento de Asilo desarrolla este marco legal a través de una redacción continuamente modificada por los sucesivos reglamentos de

extranjería y también por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre (aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en el caso de afluencia masiva de personas desplazadas).

La inmensa mayoría de las personas que vieron autorizada su permanencia en España en virtud de la protección complementaria proceden de Costa de Marfil, Irak, Eritrea, Colombia, el Sáhara Occidental o Somalia. El artículo 45.3 del Reglamento de Extranjería reconoce su derecho a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones de protección internacional y establece el procedimiento y los requisitos para solicitarla y obtenerla.

Sin embargo, estas personas enfrentan crecientes problemas en la obtención de estas tarjetas de residencia debido a la exigencia por parte de algunas delegaciones de gobierno de la presentación de un certificado de antecedentes penales que debe estar traducido y legalizado, a pesar de que este trámite no se exige de manera expresa en ningún precepto de la normativa aplicable. Como la exigencia de este documento puede privar de la concesión de la tarjeta de residencia a personas que no pueden obtenerlo, la actuación de algunas delegaciones de gobierno vulneran derechos protegidos por varios instrumentos internacionales firmados y ratificados por España. Precisamente, de tales instrumentos se deduce que el retorno de estas personas a su país supone un riesgo real para su vida o integridad física.

En los casos de aquellos países firmantes del Convenio de La Haya, la legalización de un documento público de otro país exige la obtención de la denominada Apostilla de La Haya, que debe ser estampada por las autoridades competentes en el país de origen. Cuando el documento es emitido por un país que no ha suscrito dicho Convenio, el procedimiento adquiere una mayor complejidad, ya que supone que el documento, en este caso el certificado de antecedentes penales, debe estar sellado por el Ministerio de Asuntos Exteriores del país emisor, por la Embajada española en aquel país y, finalmente, por el Ministerio de Asuntos Exteriores español.

Este complejo procedimiento es muy difícil de cumplimentar para la mayor parte de las personas que obtienen la protección complementaria, ya que en su inmensa mayoría proceden de países no firmantes del Convenio de La Haya. Además, esta exigencia es absurda pues han obtenido un permiso de residencia en España precisamente por apreciarse motivos fundados para determinar que el retorno a su país supone un riesgo evidente para su vida o integridad. En estas circunstancias, resulta incoherente exigirles que se pongan en contacto con las autoridades de su país para obtener este certificado.

Como la OAR ya conoce los detalles de la persecución sufrida por cada una de estas personas y el ministro del Interior ha firmado la resolución de concesión

de la protección complementaria, las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas debieran ser tan sólo la instancia que les facilite la documentación, al tener atribuida la competencia para ello, sin exigir requisitos no incluidos en ninguna norma.

La Delegación del Gobierno en Madrid exigió de manera sistemática a lo largo de 2007 la presentación de un certificado de antecedentes penales legalizado emitido por las autoridades del país de origen. Así, fue considerable el número de personas que, al no poder presentarlo, no pudieron acceder a la tarjeta de residencia. CEAR también detectó que esta exigencia se extendió a las subdelegaciones del Gobierno en Alicante y Málaga. En Canarias, en cambio, se exige la presentación de un certificado de antecedentes penales aunque no su legalización, por lo que existe una injustificable discriminación en función de la comunidad autónoma donde se solicite.

No son numerosas las personas afectadas por esta situación de permanencia en un limbo administrativo irregular y precario, pero merecen una especial atención por parte de CEAR. La carencia del permiso de residencia tiene unas consecuencias nefastas, puesto que la imposibilidad de identificarse limita su libertad de circulación y su acceso a los recursos sociales, sanitarios, educativos... Tiene también repercusiones psicológicas muy graves, ya que estas personas sienten que han obtenido algo que "no sirve para nada". Efectivamente, uno de los aspectos más relevantes que se desprenden de la protección que han obtenido, su identificación como residentes legales, aún no es una realidad y empieza a convertirse en una quimera.

Asimismo, aunque la normativa de asilo establece que la propia resolución del Ministerio del Interior que autoriza la residencia por estos motivos produce efectos en el ámbito laboral, en la práctica estas personas atraviesan dificultades muy importantes para acceder o cambiar de trabajo. Los empleadores suelen exigir la tarjeta de identidad de extranjero y desconfían mucho de una resolución expedida en una fecha que cada vez se aleja más en el tiempo. Como este colectivo es muy reducido y escasa la información disponible sobre el mismo, los empleadores temen firmar contratos de trabajo con estas personas, a pesar de la mediación del área de empleo y del servicio jurídico de CEAR.

En junio de 2007, CEAR mantuvo una reunión con la delegada del Gobierno en Madrid para exponerle su preocupación en relación con una de las personas afectadas por esta situación, y, aunque dicha preocupación fue reiterada después por escrito, en febrero de 2008 aún no se había logrado una solución. Asimismo, esta organización también ha mantenido varias reuniones con la OAR para exponerles los problemas detectados en Madrid, Málaga y Alicante (algo que no puede

descartarse que se extienda a otras provincias en los próximos años). Los responsables de la OAR solicitaron información concreta sobre los ámbitos en que estábamos detectando conflictos con la intención de contactar con los organismos correspondientes y solucionarlos. Sin embargo, CEAR no tiene constancia de ninguna gestión en este sentido y se mantienen los criterios en Madrid, Alicante y Málaga.

Sirva como ejemplo el caso de un joven kurdo originario de Siria que solicitó asilo en España en 2004. La población kurda, muy numerosa en este país, es objeto de graves violaciones de los derechos humanos y de todo tipo de discriminaciones, así como de importantes restricciones al uso de su lengua y su cultura. Amnistía Internacional ha denunciado incluso varios casos de persecución de activistas y defensores de los derechos humanos sirios de origen árabe que intentaban promover los derechos de la población kurda con el cargo de "incitación a conflictos sectarios".

Este joven solicitó asilo en España en octubre de 2004 alegando varias encarcelaciones y torturas padecidas en cárceles sirias. A pesar de acreditar su pertenencia a un partido clandestino de la minoría kurda, de proporcionar un detallado relato de la persecución sufrida y del diagnóstico de un cuadro ansioso depresivo por parte del Servicio Madrileño de Salud como estrés postraumático a causa de sus vivencias, su solicitud de asilo fue denegada. Aunque la delegación de ACNUR en España solicitó la concesión del estatuto de refugiado, el ministro del Interior autorizó su permanencia en España al otorgarle la protección complementaria.

Desde entonces, vive en nuestro país sin ninguna documentación que le identifique como residente legal porque la Delegación del Gobierno en Madrid le exige un certificado de antecedentes debidamente legalizado y traducido, un requisito de muy difícil justificación en un caso de sus características. Es muy probable que cuente con antecedentes penales en Siria ya que fue encarcelado y, además, teme las represalias del gobierno de su país. Son muy creíbles tanto su temor para establecer contacto con las autoridades sirias, como las dificultades objetivas para la obtención y presentación de un documento que en ningún caso se le debería exigir.

Otro caso es el de una mujer iraquí que ocupó un importante puesto en la Administración de su país. Sus costumbres occidentales, sus convicciones laicas y sus contactos internacionales le granjearon la desconfianza de las autoridades. El agravamiento de su situación le motivaron a solicitar asilo en España en 2006 y en septiembre de 2007 el ministro del Interior le otorgó la protección complementaria. Aquel mismo mes solicitó la autorización de residencia por circunstancias excepcionales y el mismo día la Delegación del Gobierno en Madrid le requirió la presentación del certificado de antecedentes penales legalizado.

La situación en Irak y la persecución sufrida por esta mujer hacían absolutamente inviable la obtención y presentación de este documento, ya que es precisa la colaboración de las autoridades de su país, de las que lógicamente desconfía. Al cierre de este Informe, le había sido imposible aportar el certificado de antecedentes penales legalizado y su solicitud de autorización de residencia seguía pendiente de resolución, por lo que carecía de permiso de residencia a pesar de la resolución del ministro del Interior. Además, a principios de 2008, CEAR solicitó un reexamen del expediente para que se le reconociera la condición de refugiada que merece y así poder ser documentada como tal en España.

### 8.3. A FONDO: PETICIÓN DE TRASLADO A ESPAÑA DE 29 REFUGIADOS ASENTADOS EN MARRUECOS

La apuesta por las políticas de externalización de fronteras en la UE ha originado que numerosos refugiados se queden bloqueados en los países de la frontera sur, sin posibilidad de llegar a nuestro continente. Marruecos, Argelia, Libia y Egipto son Estados prioritarios en la estrategia europea de militarización y blindaje de las fronteras. En cuanto a Marruecos, el régimen alaouita ya considera las migraciones una de sus prioridades, aunque desde una perspectiva policial y no desde el necesario respeto a los derechos humanos de los migrantes y los refugiados. Así, aprobó una ley de extranjería en 2003 y creó, dentro del Ministerio del Interior, la Dirección de Migraciones y Vigilancia de Fronteras.

Entre los migrantes que llegan a Marruecos, hay un porcentaje relevante de personas que merecen protección internacional, pero su especificidad se diluye en la realidad de los migrantes económicos y, por tanto, el régimen no les garantiza una seguridad y una protección adecuadas. Este país ha suscrito la Convención de Ginebra y en 2007 reconoció oficialmente la presencia de ACNUR en su territorio nacional.

En 2006 y 2007 ACNUR reconoció en Marruecos a 650 refugiados de las 3.250 solicitudes de asilo presentadas; en su mayoría son ciudadanos de la República Democrática del Congo y Costa de Marfil. En teoría, ACNUR debe garantizar la protección de los refugiados en Marruecos y su integración en la comunidad nacional. Además, como es sabido, los refugiados y los solicitantes de asilo están protegidos contra la deportación y la expulsión según la Convención de Ginebra y, asimismo, no pueden ser sancionados por haber entrado de manera irregular en el país.

Sin embargo, en Marruecos su situación es muy precaria, ya que de manera periódica las autoridades deportan a territorio argelino o mauritano a decenas de

migrantes y refugiados, sobre todo a los procedentes del África subsahariana. En otoño de 2005 y diciembre de 2006 estas prácticas incluso llamaron la atención de la prensa internacional. Durante 2007 las autoridades separaron a los solicitantes de asilo y a los refugiados de los demás migrantes en las ciudades de Rabat y Casablanca. Así, en la madrugada del 26 de octubre la policía entró en varios barrios de la capital del país y detuvo a alrededor de 200 personas, incluso mujeres encintas y madres con sus bebés, que fueron trasladadas a varias comisarías. En ellas los refugiados y los solicitantes de asilo mostraron la documentación otorgada por ACNUR y fueron liberados, mientras que las otras personas fueron deportadas a la frontera con Argelia. Sin embargo, en otros operativos policiales sí han sido detenidas personas necesitadas de protección internacional, bajo protección de ACNUR, y deportadas.

La integración de los refugiados en la comunidad marroquí es a día de hoy imposible, pues el régimen no autoriza su residencia en el país ni siquiera reconoce que en sus límites viven refugiados. Éstos tampoco tienen posibilidad de acceder a la salud, a la educación y a otros servicios de la administración, por lo que ACNUR se ha visto forzado a establecer una colaboración en estos terrenos con organizaciones civiles marroquíes para paliar un sinfín de problemas de la vida cotidiana, como el acceso a la vivienda o la falta de escolarización o atención sanitaria de los niños. En todo caso, las ayudas que puede otorgar son exiguas. Asimismo, la movilidad dentro del territorio marroquí entraña un grave riesgo por la posibilidad de ser detenido y deportado.

Evidentemente, Marruecos también obvia la perspectiva de género y las solicitantes de asilo y las refugiadas sufren aún más la ausencia de protección, la imposibilidad de la integración y, además, por su condición femenina, son víctimas también de violencia económica, psicológica, física y sexual. Las refugiadas denuncian con frecuencia que sufren violencia por parte de la población local e incluso de otros refugiados e inmigrantes, pero sobre todo señalan haber sido víctimas de violaciones y vejaciones cometidas por las fuerzas de seguridad marroquíes. Ni siquiera al denunciar estas agresiones estas mujeres pueden tener acceso a la atención sanitaria y tampoco cuentan con el apoyo de las organizaciones de mujeres locales. Ante este panorama desolador, la necesidad de sobrevivir impele a las refugiadas a elegir uno de estos tres caminos: la mendicidad, la prostitución o venderse a una red de trata de personas.

Cabe recordar que ante la situación de los refugiados bajo su amparo en Marruecos, ACNUR debe, según su propio mandato, asegurar su protección y buscar soluciones duraderas para ellos, esencialmente entre estas tres opciones: el retorno voluntario (en condiciones de seguridad), la integración en Marruecos



(de manera digna) o el reasentamiento en un tercer país. Ante esta situación, en septiembre de 2007, la Cruz Roja, ACCEM y CEAR solicitaron al Gobierno el traslado a España de 29 personas por razones humanitarias: 16 mujeres (4 de ellas menores no acompañadas) y sus hijos (9 en total), así como 4 hombres en situación de especial vulnerabilidad.

En el caso de las mujeres, conforman un colectivo que ha sufrido una aguda violación de los derechos humanos. Se trata de mujeres cuya salud mental y física, muy precaria, se resiente por las injusticias sufridas en sus países de origen y de tránsito y a quienes no se les puede ofrecer una alternativa de integración viable en Marruecos. Al contrario, en este país han padecido violencia sexual, psicológica y física de manera reiterada por parte de civiles y funcionarios y han sufrido abortos en situación de clandestinidad, lo que les ha dejado unas secuelas (entre ellas enfermedades de transmisión sexual crónicas) difíciles de paliar en este contexto. Algunos de sus hijos también han padecido las consecuencias de la violencia sexual y en todos los casos han sido testigos de las violaciones de sus propias madres.

El deterioro emocional de este grupo de mujeres y su desprotección absoluta en Marruecos las convierte en víctimas propicias de las redes de trata de personas, que intentan captarlas para su explotación sexual en Europa. En los párrafos siguientes, toman la palabra tres de estas mujeres, cuyo traslado se ha propuesto a las autoridades españolas, pero, al cierre de este Informe, en abril de 2008, el Gobierno aún no había dado una respuesta firme al respecto.

*Soy ciudadana de Congo; salí hace cuatro años de la región de Kinsangani, mataron a mis padres, no tengo a nadie, estuve en la selva, allí me violaron en repetidas ocasiones, me dolía y sangraba, era muy pequeña. Después encontré a un hombre que me dijo que podía ir con él. Me fui, llegué a Marruecos. En la frontera me violaron de nuevo, en Oujda, y perdí a ese hombre que me ayudaba. Me violaron militares, muchos militares, me dolía y sangraba. Ahora estoy sola, muy sola. No puedo abrir los ojos hoy, se me cierran, tengo mucha hambre. He estado en ACNUR para pedir un poco de comida e ir al médico y me dicen que vaya a un sitio de unos marroquíes para el médico... He ido al sitio y me dicen que espere. He ido a Cáritas y no me han dado nada. He venido a las hermanas y me han dado comida. Ahora no tengo casa. No puedo dormir en la calle, si duermo en la calle me van a violar otra vez. Hay algunos hermanos congoleños que me dejan estar en sus casas, pero después se cansan y me echan. He abortado con pastillas que me dieron unos hermanos congoleños y tenía mucha sangre, después he estado un mes muy mal, todavía salía la sangre. Estoy*

*cansada y quiero dormir, tengo frío. ¿Me das una manta? Gracias. ¿Puedes cubrirme con la manta? Gracias.*

\* \* \*

*Vengo de Costa de Marfil. Vine sola, con mi hermana, pero la he perdido en el camino, en el desierto. Espero que esté viva. A mí me secuestraron. Tengo un hijo. Los marroquíes me escupen por la calle. Me dicen "Asía", que quiere decir negra. A mí bebé también le escupen algunas veces. No puedo trabajar. Me he buscado un novio para que me ayude. Así no me violan tanto... Claro que me han deportado a Argelia, varias veces, y claro que me han violado allí, los militares, claro está. Bueno, una vez, como estaba embarazada cuando me deportaron pues no querían violarme, me dejaron... Aquí no tienes nada, sólo tu propia comunidad, no tienes derechos y menos como mujer. No tengo residencia y es muy difícil pedir ayuda a ACNUR y a las organizaciones marroquíes que trabajan con ellos. Esto es el reino de Marruecos... ¿crees que aquí hay organizaciones libres como si fuese Europa? Tienes que buscarte la vida, nadie te puede ayudar. Sólo tienes un papel de Naciones Unidas que algunas veces te evita que te deporten, pero poco más.*

*Sólo puedo decirte que sufrimos mucho, que no hay salida, que estamos bloqueadas. Buscamos un sitio donde nuestros derechos puedan ser respetados y no lo hemos encontrado. Huíamos de la violencia y caímos en otra incluso peor. Soy refugiada y eso qué significa en países sin garantías. Soy refugiada y no puedo volver a mi país. Aquí te tientan, bueno a mí menos porque no soy tan joven, pero te proponen ir a Europa, pagarte el viaje y después allí qué vas a hacer. Las mujeres se meten en las pateras o dan a sus hijos. Las mujeres dan a los niños porque están tan mal aquí que no saben qué hacer y cuando los niños llegan al paraíso de Europa pues allí tienen que hacer cosas feas, malas, cosas de las que mejor no hablar. No hay salida y estamos tan destrozadas. Parezco veinte años más vieja que cuando salí de mi país.*

\* \* \*

*Soy de Angola. Me trajeron unos hombres hasta Casablanca, donde me detuvieron otros hombres, parecían policías. Me llevaron a una celda donde hay muchos negros, pero los negros sólo hablaban otras lenguas y no comprendía lo que decían. Después me subieron a un autobús y a otra celda. Después, por la noche, me dejaron con muchos negros en un sitio y había otros policías*

*que disparaban. Entonces corrí. Corría mucho y unos negros grandes me violaron en la noche. Después anduve sola, sangrando y aturdida y entonces encontré a un grupo de hombres y mujeres, uno hablaba un poco portugués... Me hicieron caminar mucho, me dijeron que estábamos llegando a Oujda y me explicaron que me habían enviado a otro país, a la frontera. Mis pies estaban hinchados, con sangre... Después, estuve en un hospital y en una iglesia y alguien nos llevó a Rabat. Me han explicado que tenía que pedir un papel, explicar mis problemas de la guerra, de los hombres que me trajeron... Yo expliqué todo, pero ahora estoy sola, tengo el papel, pero no tengo qué comer, no entiendo la lengua y lloro mucho todo el tiempo, sólo lloro.*

La Unión Europea, que con sus políticas de externalización impide a estos refugiados llegar a su territorio para acceder a la protección internacional que merecen por la persecución sufrida, tampoco asume fórmulas de protección temporal o reasentamiento para estos refugiados. En Italia, al menos, ha habido un precedente importante en este sentido: a principios de noviembre, el Gobierno de Prodi aceptó, bajo una fórmula de reasentamiento *ad hoc*, a 36 refugiados eritreos que se encontraban desde hacía años en un centro de detención en Libia. Esta opción no deja de ser un privilegio para unos pocos ¿y el resto? CEAR denuncia una y otra vez que el cierre de fronteras está causando una situación insostenible en los países fronterizos con Europa: en Libia, Argelia o Marruecos, y también por el este, en Ucrania o Moldavia, miles de refugiados e inmigrantes se encuentran atrapados, intentando encontrar un lugar seguro donde vivir. Cerrar las fronteras y delegar la gestión de las migraciones en los países fronterizos de la UE no es la solución: los países de tránsito se están convirtiendo en países de destino inseguro para miles de personas.

## NOTAS

1. Se prevén reglamentariamente autorizaciones de residencia:
  - Por razones de arraigo:
    - a) Por arraigo laboral, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país y demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año.
    - b) A los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país, cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año o bien acrediten vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el municipio en el que tenga su domicilio habitual. A estos efectos, los vínculos familiares se entenderán referidos exclusivamente a los cónyuges, ascendientes y descendientes en línea directa.
    - c) Cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.

## INFORME 2008 DE CEAR

- Por razones de protección internacional:  
A las personas a las que el ministro del Interior, a propuesta de la CIAR, haya autorizado la permanencia en España conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo, en los términos previstos en el artículo 31.3 de su Reglamento, así como a los extranjeros desplazados en el sentido regulado por el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. Asimismo, se podrá conceder una autorización de residencia temporal en los casos a los que se refieren los artículos 31.4 y 34.1 del Reglamento de Asilo.
  - Por razones humanitarias:
    - a) A los extranjeros víctimas de los delitos tipificados en los artículos 311 a 314 del Código Penal, de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación, tipificada en el artículo 22.4.<sup>a</sup>, del Código Penal, o de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar, en los términos previstos por la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica, siempre que haya recaído sentencia por tales delitos.
    - b) A los extranjeros que acrediten sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, de imposible acceso en su país, y que el hecho de ser interrumpida o de no recibirla suponga un grave riesgo para la salud o la vida. A los efectos de acreditar la necesidad, será preciso un informe clínico expedido por la autoridad sanitaria correspondiente.
    - c) A los extranjeros que acrediten que su traslado al país del que son originarios o proceden, a efectos de solicitar el visado que corresponda, implica un peligro para su seguridad o la de su familia y que reúnen los demás requisitos para obtener una autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo.
  - Por colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales o cuando concurren razones de interés público o seguridad nacional que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España.
2. La exposición de motivos de la reforma de la Ley de Extranjería de 2003 señaló: "Los supuestos de hecho que anteriormente se amparaban bajo la figura de la exención de visado [no van] a quedar sin reflejo legal, ya que los mismos se incluyen ahora en el ámbito de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, cuyos perfiles se modifican mediante la inclusión en la ley, en unos supuestos de manera concreta y en otros de manera más genérica, 'de supuestos excepcionales', habilitando al Reglamento para una regulación más precisa de qué situaciones tendrán cabida dentro de este enunciado genérico".

## CAPÍTULO 9

## CONCLUSIONES: LUCES Y SOMBRAS EN LA CRISIS DEL DERECHO DE ASILO

Parece indudable que el derecho de asilo está inmerso en una profunda crisis en España y en el conjunto de la Unión Europea. Así lo confirman, por ejemplo, las enormes dificultades de los 165 hombres del *Bouti Star 1* para solicitar el estatuto de refugiado en Tenerife de 2007 o la odisea de los 23 últimos pasajeros del *Marine I*, que tuvieron que permanecer en condiciones muy difíciles en un hangar del puerto de Nuadibú durante más de cien días. Así lo prueba que, mientras Siria y Jordania acogen a día de hoy a más de dos millones de refugiados iraquíes, la UE atendió en 2007 a sólo 38.286 solicitantes de asilo originarios de este país. La apuesta por las políticas de externalización y los exiguos índices de concesión de la protección internacional en España confirman que el último derecho que tienen los perseguidos atraviesa por una situación muy difícil.

Del Informe 2008 de CEAR pueden extraerse principalmente las siguientes conclusiones:

1. La realidad y la magnitud del conflicto que sacude Colombia desde hace medio siglo son absolutamente desconocidas para la opinión pública. Mientras los países de la UE se resisten a ofrecer protección internacional a los refugiados colombianos y apoyan la política de "seguridad democrática" de Uribe, cada año decenas de miles de ciudadanos de este país se ven

forzados al exilio, principalmente en los países vecinos (como Ecuador), o al desplazamiento interno en condiciones de extrema precariedad e inseguridad.

La situación de los más de 250.000 refugiados de la región sudanesa de Darfur en Chad es extremadamente preocupante. Su región de origen está envuelta en una espiral de violencia desde 2003 y los intereses enfrentados de grandes potencias como Estados Unidos o China no invitan a la esperanza. El margen de actuación de las agencias humanitarias y las ONG es muy reducido.

El gigantesco éxodo desencadenado en los últimos años por la grave situación de Irak propició en 2007 que por primera vez desde 2001 aumentara el número de solicitantes de asilo en los 43 países que ACNUR considera industrializados. La respuesta de España y la UE a los cuatro millones y medio de refugiados y desplazados internos de Irak fue la indiferencia, frente a países como Chile o Brasil, que han acogido en reasentamiento a refugiados de este país en situación de dramática vulnerabilidad.

2. El éxodo de los refugiados iraquíes contribuyó de manera decisiva al aumento sustancial en 2007 del número de personas que solicitaron el estatuto de refugiado en España, que fueron 7.662, una cifra, no obstante, muy alejada de la de países como Francia, Alemania o Reino Unido.

En 2007, se consolidó la apuesta europea por las políticas de externalización de fronteras para el control de la "inmigración ilegal", con el dispositivo FRONTEX como expresión más emblemática. CEAR expresa su preocupación ante la intercepción de migrantes en las costas de Mauritania o Senegal y su inmediata devolución a los países de tránsito u origen con la colaboración de sus autoridades. A través de estas actuaciones (excluidas de cualquier medida de control y de seguimiento fiable), se impidió acceder al procedimiento de asilo a muchas personas necesitadas de protección internacional. Asimismo, cada vez son más frecuentes las denuncias de deportaciones masivas, una vez producida la entrega de estas personas a la policía de Mauritania o Senegal, sin ningún tipo de procedimiento o asistencia.

La crisis del *Marine I* puso de relevancia la necesidad de que los gobiernos respeten los derechos humanos en todas sus actuaciones e impidan la creación de "limbos legales" en los que los seres humanos desconozcan bajo qué jurisdicción están y permanezcan privados de las garantías inalienables. Los 23 pasajeros del *Marine I* que permanecieron durante más de cien días en una nave del puerto de Nuadibú, retenidos en condiciones infrahumanas

y bajo la custodia de funcionarios policiales españoles, tuvieron enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo y finalmente sólo uno de los seis trasladados en julio de 2007 a España ha sido admitido a trámite.

3. En 2007, se revirtió la tendencia ascendente que desde finales de 2004 mantenía la admisión a trámite, al caer del 58,28% de 2006 al 45,456%. Al mismo tiempo que se vulneran las previsiones legales, que contemplan la inadmisión como una situación excepcional, persisten notorias diferencias entre las nacionalidades.

En octubre y noviembre del pasado año se produjo un aumento notable del número de ciudadanos colombianos que solicitaron el estatuto de refugiado en el aeropuerto de Madrid-Barajas. La falta de previsión y una reacción poco ágil de las autoridades del Ministerio del Interior originaron la saturación de los recursos disponibles para la tramitación de las solicitudes de asilo y se configuró un escenario de "crisis" en el que, una vez más, la actuación de las mafias protagonizó el discurso de algunas personalidades. A lo largo de aquellas semanas, CEAR expresó su preocupación por el cambio de criterios del Ministerio del Interior en las resoluciones de admisión a trámite: hasta el 15 de octubre, el 60,23% de los solicitantes atendidos por el servicio jurídico de esta organización en este aeropuerto fueron admitidos a trámite, mientras que desde aquel día y hasta el 31 de diciembre las admisiones cayeron al 16,31%.

En enero y febrero de 2007, los 165 pasajeros del *Bouti Star 1* tuvieron enormes dificultades para solicitar asilo desde el CIE de Hoya Fría en Tenerife y después sus peticiones de asilo fueron tramitadas de manera acelerada y con dificultades para la asistencia de CEAR. Especialmente preocupante fue la vulneración de la Ley de Asilo por parte de la dirección del CIE, que permitió que fueran entrevistados por funcionarios de las embajadas india y pakistani. La inmensa mayoría de estas personas fueron inadmitidas a trámite.

4. En 2007, España continuó denegando la protección internacional a más del 90% de los solicitantes de asilo. Sólo 204 personas obtuvieron el estatuto de refugiado y 340, la protección complementaria, mientras que casi seis mil vieron frustrada su petición. Como sostiene CEAR desde hace años, son cifras absolutamente insuficientes para un país con el desarrollo socioeconómico de España. En materia de apatridia, la gran novedad del año pasado fue la sentencia del Tribunal Supremo que reconoció como apátrida a una mujer saharauí y que abrió así el camino para que ésta sea una realidad más común en nuestro país.

El escaso compromiso de nuestro país con la protección de los refugiados tuvo su reflejo en la instrucción de las solicitudes de asilo de los 1.598 ciudadanos iraquíes. Mientras que el 66% de los iraquíes que solicitaron el estatuto en territorio español obtuvo la protección, ninguno de los que lo solicitó por vía diplomática lo logró. Además, el Gobierno desoyó las peticiones del Parlamento Europeo, del ECRE y de CEAR y no se unió a los programas de reasentamiento de refugiados iraquíes.

Uno de los hechos más positivos de 2007 en materia de asilo fue la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad por la que aquella contempla de manera explícita la persecución por motivos de género como supuesto por el que las mujeres pueden optar a obtener el estatuto de refugiado en España.

5. La Comisión Europea pretende culminar en 2010 el proceso de construcción de un sistema de asilo único para los países miembro. Como el ECRE, CEAR defiende que éste deberá ser garantista y ajustarse a las previsiones de los principales instrumentos internacionales de protección de los refugiados. Sin embargo, la actual crisis del derecho de asilo en la UE, con la apuesta por la externalización de fronteras, la caída durante años del número de solicitantes de asilo y las lagunas del *Libro Verde*, configura un escenario difícil y augura debates complejos.
6. La integración positiva en la sociedad de acogida es esencial para que los refugiados puedan reconstruir sus vidas. Por ello, el Informe ha analizado las políticas públicas, los recursos generales y especializados a los que pueden acceder y también las carencias que aún persisten y que dificultan un proceso al que se refiere el profesor Javier de Lucas en su artículo de fondo del capítulo 12.

La integración incluye un sinfín de aspectos, desafíos y obstáculos que, de no ser superados, ocasionan problemas psicológicos. Como ejemplo, se ha abordado el caso de aquellos solicitantes de asilo y refugiados que son incapaces de asumir la pérdida del estatus socioeconómico que tenían en su país. En estas situaciones, la intervención psicológica se dirige a ayudarles a aceptar y enfrentar con una mirada positiva este hecho y a reforzar su grado de autoestima para poder generar expectativas de futuro realistas. También se ha examinado las dificultades sociales que entraña la reagrupación de los refugiados con sus familiares después de años de traumática separación. Si la extensión familiar del derecho de asilo supone casi siempre un suplicio burocrático, el reencuentro no está exento de problemas y retos.

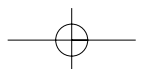
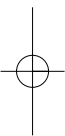
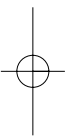


7. De manera paralela a la integración social, transcurre casi siempre la inserción en el mercado de trabajo. El Informe, en primer lugar, ha realizado un balance de las políticas públicas y ha expuesto la necesidad de que se modifique la regulación del arraigo laboral para que puedan acogerse a este mecanismo de regularización administrativa las personas cuya solicitud de asilo ha sido denegada y hayan vivido al menos dos años en España y trabajado al menos uno. Entre las ayudas públicas a la inserción laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados, ha sido especialmente importante en los últimos años el Programa Eneas-Equal.

La participación de los sindicalistas refugiados en las centrales obreras españolas es importante cualitativamente, en especial por el trabajo de sensibilización que pueden realizar sobre la lucha de sus compañeros en sus países y la represión de que son víctimas, con Colombia como ejemplo paradigmático en este caso.

8. Un año más, CEAR denuncia la situación de extrema precariedad en la que quedan miles de personas a las que se niega la protección internacional y que no tienen más remedio que permanecer en España en situación administrativa irregular. Desde 2003, la única vía posible para este colectivo es obtener una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Algunas de las personas que han logrado la protección complementaria tienen problemas para obtener la autorización de residencia por circunstancias excepcionales ya que algunas delegaciones del Gobierno, principalmente la de Madrid pero últimamente también las de Alicante y Málaga, exigen de manera arbitraria un certificado de antecedentes penales de su país traducido y legalizado que no pueden obtener por las razones ya expuestas.

En 2007, el Ejecutivo no atendió la propuesta formulada por la Cruz Roja, ACCEM y CEAR para acoger en nuestro país a 29 refugiados asentados en Marruecos en condiciones de especial precariedad. En los últimos años, CEAR ha denunciado en reiteradas ocasiones la situación de centenares de personas en el país vecino, reconocidas como refugiadas por ACNUR, pero maltratadas por la policía marroquí y sometidas a deportaciones a Argelia o Mauritania.



## CAPÍTULO 10

### PROPUESTAS DE CEAR

Durante 2007 no se llevó a cabo el compromiso de aprobar una nueva Ley de Asilo en la anterior legislatura ha aparcado numerosas situaciones que, a juicio de CEAR, requieren una atención urgente: el acceso de los refugiados a la protección internacional para que el blindaje de las fronteras no acabe con este derecho, el aumento del compromiso de los países con mayor desarrollo económico, el amparo a nuevas o antiguas formas de persecución que no vienen siendo reconocidas, la mejora del estatuto legal de los beneficiarios de un protección internacional reconocida en España... Por ello, aportamos a los posicionamientos de CEAR, recogidos o no en los anteriores Informes anuales, tres iniciativas concretas que se refieren a estas situaciones que requieren una atención urgente.

#### 1. AMPLIAR Y DAR RANGO LEGAL A LA PROTECCIÓN DE LOS APÁTRIDAS

La nacionalidad es el vínculo jurídico entre una persona y un Estado en los términos definidos por su legislación, que incluyen tanto derechos (políticos, económicos, sociales y de otra índole) como deberes. Cuando ese vínculo se rompe, aparece la situación de apatridia, una de las más dramáticas que un ser humano puede experimentar puesto que desencadena la negación absoluta de los derechos más

básicos. Un apátrida es, pues, una persona que no es reconocida por ningún Estado como nacional y que vive en un limbo jurídico, puesto que no se le reconocen identidad, derechos básicos, asistencia y protección.

El derecho a tener una nacionalidad y a no ser privado de manera arbitraria de la misma está reconocido por el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Asimismo, en 1954 se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas para prevenir y solucionar estas situaciones. Ésta regula la concesión del estatuto de apátrida a aquellas personas que no sean nacionales de ningún Estado según su legislación (apátridas *de iure* o de Derecho), es decir, por motivos que, de un modo u otro, quedan recogidos en una norma (conflicto de leyes entre dos Estados, privación de la nacionalidad, leyes relativas al matrimonio, leyes sobre registros de nacimientos, discriminación recogida en la norma...).

Sin embargo, existen muchas otras situaciones "de hecho", es decir, no previstas en una legislación (conflictos entre países, procesos de independencia, disolución, sucesión o restablecimiento de Estados, cambio de fronteras, prácticas administrativas fraudulentas, discriminación...) que originan que personas a las que en teoría les correspondería una nacionalidad carezcan de ella. Estas personas, que no tienen ningún documento de identidad, quedan totalmente invisibilizadas en la sociedad y, al no poder demostrar una identidad, no pueden empadronarse, ni ir a la escuela o la universidad, ni adquirir o alquilar una vivienda, ni firmar un contrato de trabajo, ni acceder a atención médica normalizada, ni disponer de un pasaporte para viajar, ni contraer matrimonio, ni inscribir el nacimiento de sus hijos, ni ver reconocido su sentido de identidad y pertenencia a una comunidad. Tampoco pueden regularizar su situación administrativa por la normativa de extranjería en otros países distintos al de su residencia habitual.

De los países que se han adherido a la Convención de 1954, muy pocos tienen un procedimiento definido para el reconocimiento de este estatuto. Desde la aprobación del Reglamento de Apatridia en 2001, España, que ratificó la Convención de 1954 en 1997, es uno de ellos. Aunque este Reglamento fue un avance importante, se redactó de forma apresurada, sin contar con las aportaciones de las organizaciones sociales especializadas, que, como CEAR, remitieron sugerencias para mejorar su redactado, y se optó por reproducir la literalidad del Reglamento de Asilo, a pesar de la diferencia obvia entre estas dos situaciones.

Con todo, lo más grave a nuestro juicio es que la normativa dejó en un desamparo absoluto a los apátridas de hecho al reconocer este tipo de supuestos. Por tanto, no sólo se obvió la recomendación del Acta Final de la Convención de 1954, sino también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que

señala que el reconocimiento de los derechos humanos exige una interpretación práctica favorable a su aplicación efectiva<sup>1</sup>.

Desde la entrada en vigor de este Reglamento, CEAR, que presta atención a los apátridas al constituir una parte de su colectivo de atención y que cuenta con un equipo especializado en su delegación de la Comunidad de Madrid, ha detectado lagunas importantes: la imposibilidad de solicitar este estatuto en los puestos fronterizos y de acceder a una autorización de trabajo durante el periodo de la instrucción de la solicitud; la existencia de un procedimiento de reagrupación familiar deficiente, ya que se remite a estas personas a lo previsto con carácter general en la normativa de extranjería, lo que hace muy difícil su ejercicio a los apátridas; o la exigencia de un plazo de diez años de residencia para el acceso a la nacionalidad española, contrario a las previsiones de la Convención de 1954.

Ante esta situación, CEAR propone:

1. La regulación de aspectos específicos y de relevancia referidos al procedimiento de obtención del estatuto de apátrida a través de una Ley de Apatridia o de la inclusión en la anunciada nueva Ley de Asilo de un Título específico que aborde esos aspectos, en un proceso participativo y consensuado que tome en consideración las opiniones de los expertos y las organizaciones especializadas.
2. La ampliación del concepto legal de apátrida para que incluya a aquéllos a quienes resulta imposible determinar su nacionalidad (apátridas "de Derecho"), como a los que la que tienen atribuida no es efectiva legalmente y no encuentran amparo en la legislación de extranjería (apátridas "de hecho"), tal y como recomendó la Convención de 1954.
3. La nueva normativa con rango de ley debe contener una descripción de aspectos esenciales del procedimiento como la posibilidad de petición en puesto fronterizo o en una embajada española, la supresión del plazo de un mes desde la entrada en territorio español para la solicitud cuando concurren circunstancias excepcionales o sobrevenidas, la autorización de permanencia provisional del solicitante durante la tramitación del procedimiento o el establecimiento del derecho a la asistencia letrada y de intérprete.
4. La firma de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957 y la Convención para la Reducción de los Casos de Apatridia de 1961. España ya ha incorporado a su legislación interna casi todas sus disposiciones, por lo que debería adherirse a ambos instrumentos y ratificarlos, ya que así ofrecería mayor seguridad jurídica a las disposiciones incorporadas y un reconocimiento internacional.

5. La reducción a cinco años del tiempo de residencia mínimo para poder acceder a la nacionalidad española, como ya se estipula para los refugiados.
6. El reconocimiento de un aspecto esencial para la integración de los solicitantes, el derecho a trabajar y a la formación durante la instrucción del expediente administrativo, ya que a veces la resolución de la OAR sobre la concesión de este estatuto se demora hasta dos años.
7. El reconocimiento legal del derecho de los solicitantes del estatuto de apátrida a la asistencia social para que puedan beneficiarse de los servicios sociales, educativos y sanitarios que prestan las administraciones públicas competentes durante todo el proceso de tramitación del expediente.
8. El establecimiento de un régimen específico de reagrupación familiar para las personas que han logrado el estatuto de apátrida. La especial dificultad de los apátridas y sus familiares para obtener la documentación de viaje debería conllevar la concesión de títulos de viaje para garantizar su derecho a la vida en familia.
9. Ante el desconocimiento generalizado de la figura por parte de los agentes sociales, del funcionariado, de la población extranjera, incluidos los potenciales apátridas, y de la opinión pública en general, CEAR considera necesario un esfuerzo de la Administración para dar a conocer esta figura y la realidad de la apatridia.
10. Aunque la indocumentación no es sinónimo de apatridia, no queremos acabar este decálogo propuestas sin mencionar la necesaria utilización de los mecanismos previstos por la normativa para documentar a las personas (en especial, las cédulas de inscripción) que la Administración elude aplicar de manera sistemática y que generan situaciones de desprotección muy similares a las de los apátridas.

En definitiva, desde el reconocimiento a los avances que supuso el Reglamento de Apatridia, CEAR considera que España debe avanzar en el reconocimiento de derechos hacia la equiparación de los solicitantes de apatridia y de los apátridas con los solicitantes de asilo y los refugiados, que tienen un marco jurídico más desarrollado y que prevé una mayor protección. De este modo, se evitará que muchas personas que merecen solicitar el estatuto de apátrida pidan el de refugiado o se vean abocados a regularizar su estancia en España a través de la legislación de extranjería. Como reflejan los datos de este Informe, el incremento del número de peticiones tras la reciente sentencia del Tribunal Supremo que abre la puerta de la apatridia a los saharauis (analizada en el capítulo 4.) hace más urgente y necesaria esta medida.

## 2. LA CONTRATACIÓN EN ORIGEN DE REFUGIADOS Y LOS PROGRAMAS DE REASENTAMIENTO

Hace tiempo que CEAR plantea la necesidad de establecer un cupo de refugiados en España que traduzca el compromiso con la protección internacional en hechos concretos, máxime cuando las crecientes dificultades para el acceso a la misma propician que cerca del 95% de las personas que se encuentran en esta situación se hacinen en países con graves dificultades para su desarrollo económico y social. Debido a lo anterior, y sin renunciar a la reivindicación de un cupo anual, consideramos que es nuestra obligación proponer medidas que palién esta situación.

La legislación permite otorgar autorizaciones de residencia y trabajo a extranjeros que no se encuentren ni residan en España a través de distintos procedimientos, tomando en consideración, entre otras circunstancias, las características del puesto de trabajo que vayan a desempeñar o la Situación Nacional de Empleo, todo ello al objeto de ordenar, a través de la gestión de ofertas de empleo existentes, la llegada "legal" a España de trabajadores extranjeros para facilitar su integración y su desarrollo personal y profesional.

Entre las diversas alternativas que ofrece la normativa vigente, el artículo 39 de la Ley de Extranjería establece la posibilidad de aprobación de un contingente anual de trabajadores extranjeros, en función de la Situación Nacional de Empleo y al que sólo tendrán acceso personas que ni residan ni se encuentran en España, llamados a desempeñar empleos con vocación de estabilidad y que serán seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios o a través de ofertas nominativas.

Las ofertas de empleo podrán ser de carácter estable o temporal, aquéllas tendrán una duración no inferior a un año, mientras que las temporales se lanzarán para atender campañas u obras y servicios y su duración no podrá exceder de un año. El contingente para 2008 es de 15.731 personas, una cifra que puede ser objeto de modificaciones a lo largo del año de acuerdo con la evolución de las necesidades del mercado laboral. Así, durante 2007 el Consejo de Ministros aprobó también la contratación de 92.000 extranjeros por el régimen general (contratación individual nominativa) y 61.000 contrataciones de duración determinada (nueve meses como máximo dentro de un periodo de un año; sobre todo, para las campañas agrícolas). En total, el Ejecutivo acordó la contratación en origen de 180.034 trabajadores extranjeros no comunitarios.

CEAR entiende que el procedimiento del contingente, tal y como se ha gestionado hasta el momento, no ha sido positivo para la integración en España de los extranjeros incluidos en el mismo, aunque considera que, bien gestionado

y acompañado de otras medidas, sí lo permitiría. Sus principales lagunas son la falta de claridad en algunos países, e incluso la corrupción, para la selección de los trabajadores y la concesión de los visados; la carencia de un alojamiento digno y a precio asequible para las personas que llegan por esta vía (lo que no es diferente a la situación del conjunto de los extranjeros en España); unas condiciones de contratación muy precarias, a lo que se acompaña un régimen de renovación de los permisos que fomenta la irregularidad administrativa sobrevenida.

Sin embargo, ya que existen estos procedimientos de contratación en origen y dado el escaso compromiso de España con la protección de los refugiados (como se ha analizado en este Informe, en particular en el capítulo 4), CEAR plantea que el Gobierno acuerde con ACNUR y los países implicados la contratación de refugiados en origen. Esta propuesta se concretaría a través de la reserva para refugiados de un porcentaje dentro del contingente anual que establece nuestra Ley de Extranjería y, en especial, para los originarios de aquellos países con graves problemas para atenderles y donde las posibilidades de hacer efectivo el derecho al retorno son más remotas.

A nuestro juicio, una vez seleccionado el contingente, para lo que necesariamente habría que tener en cuenta las recomendaciones del ACNUR y otras organizaciones especializadas, el mecanismo jurídico para la nueva residencia de estas personas en España sería el de una transferencia del estatuto de refugiado, para garantizar de esta forma el principio de no devolución y que, tanto el desplazamiento como el ejercicio de derechos básicos, pueden hacerse efectivos. Nos referimos con este último aspecto a la concesión ágil de visados, salvoconductos y títulos de viaje que les permitan realizar el desplazamiento a España.

La creación de servicios y programas de empleo en los campos y las zonas de asentamiento, junto con ACNUR, la Fundación CEAR y otras organizaciones similares, permitirían este "reasantamiento laboral" de refugiados. La puesta en práctica de esta propuesta requiere una colaboración estrecha entre diferentes instituciones y significaría una vía adicional para mejorar la protección y las expectativas de esta población.

La introducción de esta nueva figura sería compatible y complementaria con los programas de reasantamiento internacionales que han establecido varios países en colaboración con ACNUR y en los que CEAR pide desde hace años que participe España. Este reasantamiento de carácter humanitario va dirigido a personas especialmente vulnerables y forma parte de las obligaciones internacionales de España de ser solidaria con los refugiados y con aquellos países que están haciendo frente con pocos medios a la atención de decenas de miles de refugiados. Los programas de reasantamiento internacional no tienen nada que ver ni con las



necesidades de empleo ni con la cualificación de los refugiados, precisamente buscan acoger a los más vulnerables, no a los más capaces.

La contratación de refugiados en origen, unida a los programas de reasentamiento internacional, podría contribuir a que España acogiera a un mayor número de refugiados e hiciera frente a sus responsabilidades internacionales en la atención de decenas de millones de refugiados que hay en el mundo. Si por una y otra vía España pudiera acoger ordenadamente a veinte mil refugiados al año, distaría aún mucho del esfuerzo que hacen países como Siria, Jordania o Ecuador, pero por lo menos introduciría un precedente importante en Europa y empezaría a desarrollar una política en relación con los refugiados en el mundo que hoy por hoy, con alrededor de 200 refugiados reconocidos al año, ni siquiera resulta testimonial.

### 3. POR UN RÉGIMEN UNIFICADO PARA LOS BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La Convención de Ginebra y los instrumentos legales posteriores que la desarrollan incluyen varios regímenes de protección para los perseguidos por alguna de las razones que mencionan, siempre bajo el parámetro básico de toda esta normativa, como es el riesgo del solicitante de asilo a regresar y la prohibición por ello de su devolución. Sin embargo, no todos los Estados que han ratificado esta legislación internacional desarrollan luego sus mandatos de protección de la misma manera.

Es el caso de la legislación española. La Ley de Asilo contempla diferentes formas de cumplir con la protección que se dispensa a las personas que llegan a nuestro territorio tras haber sufrido persecución en sus países. Formas de protección a las que se accede en ocasiones por procedimientos diferentes, ante autoridades que varían según el caso y con grados de derechos y obligaciones que difieren entre sí. Así, la Ley y el Reglamento de Asilo subrayan que, si una persona reúne todos los elementos exigidos por la definición de refugiado contemplada en la Convención de Ginebra, se le reconocerá como tal. En cambio, si no se considera lo suficientemente grave la persecución sufrida, se le denegará el estatuto de refugiado aunque se podrá autorizar su residencia en España por razones humanitarias o de carácter excepcional, según lo estipulado en los artículos 17.2 de la Ley de Asilo y 31.3 y 31.4 del Reglamento.

A la diferencia entre estatuto de refugiado y protección complementaria, se une otra posibilidad de protección (contemplada en la legislación de extranjería) para quien haya salido de su país debido a los conflictos bélicos o políticos existentes. En efecto, los artículos 45.3 y 45.4 c) de la Ley de Extranjería señalan que se podrá autorizar la residencia por circunstancias excepcionales a una persona que no

pueda regresar a su país por "razones de protección internacional" o por si dicho regreso supone "un peligro para su seguridad o la de su familia".

Por otra parte, mientras que el refugiado es documentado directamente por la OAR, con una autorización de residencia permanente, las personas que reciben una protección complementaria deben acudir con la resolución que lo explicita (emitida por el Ministro del Interior) a las oficinas de extranjería ordinarias para tramitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, cuya validez es de sólo un año y que por tanto debe renovarse transcurrido ese plazo. Lo mismo debe hacer quien solicita la autorización por la vía de extranjería: acudir a la oficina de extranjería competente de su provincia con toda la relación de documentos exigidos, presentar su solicitud y esperar la respuesta de unas autoridades poco formadas en asuntos de protección internacional y considerables demoras en sus resoluciones.

Esta notable diferencia en cuanto a la documentación también repercute en el acceso a una efectiva protección social. El titular de una autorización de residencia por razones humanitarias o circunstancias excepcionales no tiene las mismas ayudas sociales previstas que el reconocido como refugiado, además de que cada año sufre la incertidumbre acerca de si le renovarán su permiso de residencia, algo que por otra parte sólo sucederá, según establece la legislación, si las autoridades consideran que persisten las mismas circunstancias excepcionales que motivaron su concesión inicial.

Asimismo, el acceso a la nacionalidad de las personas que obtienen la protección complementaria es más complicado y prolongado que para los refugiados, ya que el plazo de residencia exigido por la ley se empieza a computar desde la concesión de la autorización de residencia y no desde la llegada a España o desde que solicitó asilo. En consecuencia, existe un agravio comparativo en la forma en que se concede la protección dispensada por la normativa internacional ratificada por España, ya que se derivan al ámbito de extranjería materias propias del asilo, lo que supone en cierta manera una falta de respeto a los principios inspiradores de la Convención de Ginebra. Así lo sienten muchas veces los solicitantes de asilo documentados finalmente con una protección complementaria, que consideran no reconocidas las razones que motivaron su llegada a España.

Por ello, CEAR propone que, con o sin reforma global de la Ley de Asilo, se unifiquen todas las formas de protección en unos mismos procedimientos, tanto la principal (el reconocimiento como refugiado) como las complementarias que pudieran establecerse. Esta propuesta no implica que todas las declaraciones de protección derivadas de la legislación deban tener las mismas consecuencias, pero sí que estén al menos sujetas a un mismo procedimiento, ante las mismas autoridades y todas ellas con un efecto positivo para el reconocimiento posterior de derechos

como el acceso a la nacionalidad o al sistema de protección social. Esto supondría, además, una mejora en la gestión procedimental de los casos de asilo y un alivio para las autoridades de extranjería, ya de por sí saturadas por falta de medios.

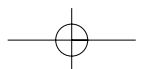
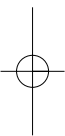
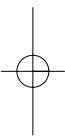
Además, así lo dispone la directiva de normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, que, como se ha subrayado en el capítulo 5 de este Informe, aún debe ser traspuesta al ordenamiento español. Lo establece en sus considerandos previos (24 y 25, entre otros), que en todo momento engloban en su ámbito de aplicación tanto a las personas declaradas refugiadas como a quienes merecen una protección complementaria. Después, su artículo 1 incluye ambas protecciones en su objeto de aplicación; su artículo 2 define las protecciones que engloba y entre ellas se hallan las dos formas citadas; su artículo 20.2 introduce en el contenido de la protección internacional las formas complementarias; y en los artículos siguientes, cuando se dispone el necesario acceso de quien recibe una protección propia del asilo a la educación, la salud, la vivienda o la asistencia social, se cita tanto al refugiado como al beneficiario de la protección complementaria.

Por ello, la norma europea es clara cuando atribuye un mismo origen y casi todos los efectos a una y otra forma de protección, al derivar todas ellas de una misma causa, la salida obligada de una persona de su país o zona de origen por motivos ajenos a lo económico y su imposibilidad para regresar sin que peligre su vida. De esta manera, podrían evitarse situaciones como la que están atravesando en la actualidad los ciudadanos iraquíes y palestinos que tienen reconocida una protección complementaria, pero que no pueden formalizarla por asuntos puramente procedimentales (la dificultad de aportar unos certificados de antecedentes penales expedidos por sus autoridades), como se ha analizado en el capítulo 8.

CEAR considera que, mientras se aprueba una nueva Ley de Asilo (el único borrador conocido apostaba por una solución similar a la propuesta aquí), una modificación parcial del Reglamento sería suficiente para dar un paso adelante en esta materia, que supondría una mejora considerable en la seguridad jurídica y la estabilidad de estas personas.

## NOTAS

1. El Informe 2004 de CEAR examinó ampliamente la realidad de la apatridia: *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*. Catarata, Madrid, 2004, pp. 173-187. También el Informe 2007 abordó con detenimiento este asunto: *La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR*. Entinema, Madrid, 2007, pp. 96-99.



## CAPÍTULO 11 PARA SABER MÁS

### 1. SOBRE INTEGRACIÓN Y MULTICULTURALIDAD. LABERINTOS SEMÁNTICOS Y VOLUNTAD POLÍTICA

POR JAVIER DE LUCAS

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política. Instituto de Derechos Humanos  
Universidad de Valencia*

#### UN 'RITORNELLO': INTEGRACIÓN, MULTICULTURALIDAD, INMIGRACIÓN

Si, al decir de Brecht, una de las características que permiten hablar de tiempos difíciles es que en ellos hay que luchar por lo evidente, no hay duda de que este final del primer decenio que ahora vivimos como tiempo difícil por razones evidentes (la "crisis", la amenaza de una recesión) lo es también en relación a ese criterio. Es duro, en efecto, que nos encontremos todavía dando vueltas al molino semántico de términos como los de integración, multiculturalidad o interculturalidad<sup>1</sup> a propósito de la gestión de la inmigración asentada en nuestro país, cuando se trata de cuestiones que debieran ser palmarias en su análisis y tratamiento. Como lo es que, a estas alturas, todavía se identifique reductivamente la pluralidad social y cultural visible con el incremento de esa presencia de los inmigrantes

como si, en ausencia de ese factor, el nuestro, España, fuese un solar uniforme, un ejemplo de homogeneidad social-lingüística, religiosa, etnocultural o nacional.

Pero lo más descorazonador no es la reiteración de un debate semántico o conceptual, sino sobre todo la comprobación de que todo ello obedece básicamente a la falta de voluntad política, o a su cortedad de miras. Lo que trato de decir es que —por ignorancia, por miopía, por comodidad o por incapacidad para abandonar viejos usos, la vieja política— no se atisba voluntad política que esté a la altura de los retos que nos plantea el carácter inevitable y crecientemente multicultural de nuestras democracias.

Por mucho que fatigue, habrá que recordar consideraciones elementales. La multiculturalidad, la diversidad cultural cada vez más visible, es un hecho, y su incremento —la conciencia creciente de su visibilidad— está favorecido por el proceso de globalización y además a un ritmo acelerado. Esto provoca transformaciones sociales que debemos aprender a gestionar y que sacuden instituciones, prácticas sociales, normas y valores. Gestionar ese hecho de una forma u otra es una opción (ideológica, política). El multiculturalismo, como el asimilacionismo, el segregacionismo, el monismo etnocultural o el cosmopolitismo son algunas de esas opciones.

Parece evidente que la opción hacia la que nos debemos encaminar tiene como condición *sine qua non* la conformidad con las exigencias de la democracia y del Estado de Derecho. Pero eso, lejos de constituir una llamada a la unidad (a la uniformidad so capa de cohesión) es, a mi juicio, sobre todo una exigencia de profundización en el pluralismo como valor *sine qua non* de una y otro, un pluralismo profundo, en serio, compatible con tomar en serio a su vez la exigencia de respeto de los derechos humanos, con carácter universal. Los retos actuales de la multiculturalidad derivan, es cierto, del incremento de la inmigración, pero también de su conjunción con la emergencia de otros factores de pluralidad que se han hecho visibles y sobre todo reivindicativos en los últimos quince años entre nosotros.

Creo que precisamente por lo que se refiere a los desafíos que nos ofrece la inmigración como factor de multiculturalidad, más que de falta de voluntad política habría que hablar de una perversión nada infrecuente, sobre todo en periodos electorales y más aún en contextos de crisis socioeconómica como el que parece que deberemos afrontar en lo inmediato. Me refiero a la sustitución de la política acerca de la inmigración por esa tentación de manipulación que consiste en *hacer política con la inmigración*, en su sentido más peyorativo, en utilizar la inmigración como problema, como una coartada que sirve para cazar votos en los caladeros sociales de los grupos vulnerables más sensibles a esa manipulación, entre aquellos a quienes previamente se ha agitado, atemorizado, con el viejo y efectivo

señuelo del agresor externo (o infiltrado). Es decir, la perversión que —para decir las cosas por su nombre— consiste en utilizar demagógicamente la presencia o la *amenaza de invasión*, de una presunta *inmigración incontrolada*, frente a la que se afirma un mensaje de firmeza, de defensa de la cohesión, de la prioridad de lo que es nuestro.

Pues bien, lo que me interesa hacer ver en las páginas que siguen es que, aquí y ahora, en este comienzo de 2008, hay indicios que permiten sostener como razonable el temor de que nos encontremos ante un rebrote de esa tentación de manipulación. Creo que podemos asistir a la reaparición del prejuicio que cabría calificar como *diferencialismo culturalista* (otros hablan de racismo cultural), una posición xenófoba nada infrecuente en el viejo debate sobre modelos de gestión de la multiculturalidad, que identifica la presencia del diferente como una amenaza, un peligro para la cohesión social, para la estabilidad, para nuestros valores y estilo de vida. Se trata de una *reacción*, es decir, una *postura reaccionaria* que toma como eje la diferencia cultural formulada como incompatibilidad insalvable (el inasimilable cultural) sobre todo en relación con aquello que nos parece irrenunciable, los derechos fundamentales, en particular la igualdad (como no discriminación por razón de raza, sexo y religión) y las libertades negativas.

Es así como toma de nuevo cuerpo la tesis de que los inmigrantes, *qua* diferentes, son inintegrables y por eso incompatibles jurídica y políticamente. En realidad, se trata sobre todo de un tipo de inmigrantes, identificados como profundamente diferentes y por ello incompatibles por su procedencia geográfica, su identidad etnocultural o religiosa, lo que remite casi indistintamente al islam, al mundo árabe y a los inmigrantes del Magreb, subsaharianos y pakistaníes, en una amalgama sin fundamento científico ni razonable. Muchas veces, para ocultar la brutalidad y el prejuicio de este razonamiento, se justifica con referencias a determinadas costumbres —bárbaras— que se identifican como esenciales en su cultura e identidad, y se argumenta su renuencia a aceptar nuestro estilo de vida, nuestros valores.

Se recurre también a un argumento particularmente eficaz en momentos de crisis: su presencia supone un detrimento en el reparto de los bienes y servicios que ante todo deben ser garantizados a los nacionales. Si no hay para todos, está claro que sobran quienes nos disputan el pastel. La lógica de ese discurso supone que los inmigrantes deben aceptar que no son sujetos en condiciones de igualdad. Que sólo lo son si no reivindican (como nosotros) sus derechos. Y para evitar esa molesta reivindicación (para evitar que se tomen en serio que son iguales) no hay más que dos opciones: o se marchan o han de admitir que su presencia no lleve aparejada la igualdad ante la ley, la igualdad de trato. Como trataré de hacer ver más

adelante, creo que el “contrato de integración” que propuso el Partido Popular en la pasada campaña electoral (y que habría sido favorablemente recibido por la opinión pública, si hay que hacer caso a los sondeos), pese al énfasis retórico y a la solemnidad con que se presentó, como un evidente corolario democrático, participa de esa lógica falaz, pues oculta un cúmulo de vaciedades y sofismas.

En términos de modelos de gestión, la tendencia que me parece detectar y que no pocos anuncian (una respuesta de repliegue, si no incluso una pulsión xenófoba, como consecuencia de la crisis) se concretaría ante todo en la relativización del principio de integración. Se rompería así un proceso de construcción del modelo de integración costosamente debatido y construido a lo largo de veinte años. Un proceso iniciado con escasa voluntad en 1985 cuando surgen los primeros instrumentos legales sobre inmigración presentados como leyes de derechos de los extranjeros, que empiezan a hablar de “integración social” aunque sin concretar qué se entiende por integración.

Con la Ley Orgánica 4/2000 parecía abrirse paso un giro que mostraba voluntad política por construir esa integración en un sentido inclusivo, pero el espejismo duró unos meses, hasta la marcha atrás emprendida por el PP en la ley 8/2000, que vuelve al modelo de asimilación impuesta, fragmentación y discriminación de derechos. Durante la octava legislatura, desde abril de 2004 hasta finales de 2007, es decir, hasta las primeras noticias de la crisis económica que vinieron a solaparse con el comienzo de la campaña electoral de 2008, pareció consolidarse un acuerdo sobre la necesidad de aceptar la prioridad de modelos de gestión de la presencia de los inmigrantes en los términos de integración, entendida ya no como asimilación, sino como proceso social, recíproco (implica a las dos partes: sociedad de recepción e inmigrantes), dinámico y negociado, desde el respeto de unas principios y reglas básicos, los del Estado de Derecho y de la democracia que se resumen en la primacía del respeto a los derechos humanos y a la ley.

Sin embargo, ese aparente consenso no es tan pacífico a la hora de su concreción. Más allá de la retórica que postula igualdad de derechos y deberes, igualdad de participación, respeto del pluralismo y de las reglas de juego, continúan las discrepancias. Para ser breve, diré que, a mi juicio, difícilmente se puede sostener coherentemente que se quiere un modelo de sociedad que integre los factores de pluralidad social y cultural (endógenos y exógenos, como lo es la inmigración) si no se ofrecen iguales condiciones para desarrollar el proyecto de una vida mejor, de acuerdo con las preferencias de cada uno, dentro del respeto de la ley.

Y hay dos test muy claros: el primero es la igualdad en las condiciones para elegir el modelo de familia y vivir esa vida familiar elegida (pues sin integración en un círculo familiar —el que sea, siempre que sea libremente elegido— difícilmente



cabe hablar de integración social). El segundo es la igualdad como sujeto público, como titular de soberanía para decidir las leyes y elegir a los representantes políticos: si no se tiene la capacidad de decidir en lo que nos afecta, difícilmente nos podremos sentir integrados en un proyecto social (quizá sometidos, sí, pero no integrados). Uno y otro test se pueden utilizar para medir la voluntad de integración respecto a la presencia de grupos minoritarios, la voluntad de hacer posible un pluralismo en serio, al tiempo que se mantiene una cohesión basada en la libertad y en la igualdad, no en la imposición. En ambos test, las posibilidades que se ofrecen a los inmigrantes muestran hoy por hoy que aún es débil la voluntad política de integración, pues la unidad familiar (el derecho al reagrupamiento familiar, para ser más precisos) se ve sometido a toda suerte de recortes y porque la cuestión de los derechos políticos está fuera de la agenda. Lo que es peor, todo hace pensar que se retrocederá en los estándares normativos en los que se había avanzado, incluso en los tímidos avanzados en las dos directivas de la UE del año 2003 (2003/86 y 2003/109) que establecen el marco normativo de referencia respecto al reagrupamiento familiar y al estatuto de derechos de los inmigrantes residentes de larga duración.

### ¿QUÉ INTEGRACIÓN?

Quizá convenga recordar algunos argumentos básicos sobre la integración. Empecemos por el concepto, tal y como se utiliza en el contexto de las políticas de inmigración. Con el término integración, en ese contexto, nos referimos al mismo tiempo (1) a una *relación recíproca que se entabla entre* los inmigrantes y la sociedad y las instituciones del país que los recibe. También (2) a los *procesos* de inserción social de los inmigrantes y de interacción entre éstos y la sociedad de acogida. Finalmente (3) al *resultado* de estos procesos, es decir, al tipo de vínculo que se establece entre unos y otros, lo que, desde el punto de vista del Derecho, se traduce en un *reconocimiento de derechos y obligaciones* de los inmigrantes y en un modelo de gestión de la diferencia social y cultural que ellos comportan en muchos casos.

Por tanto, hay que abandonar el viejo prejuicio unidireccional e instrumental que entendía la integración como un resultado "objetivo" y como un objetivo a alcanzar por parte de los inmigrantes, sobre los que cargaba el deber de integrarse a/en la sociedad receptora, y además, de hacerlo de forma invisible, silenciosa, sin alterarla, sin producir cambios en ella. Hoy se entiende que la integración (salvo que se trate de asimilación impuesta) implica reciprocidad, negociación entre dos partes. Como ha señalado por ejemplo Maalouf y reitera Fernández Buey, eso implica para los inmigrantes el mensaje de que cuanto más se impregnen de la cultura del

país de acogida más podrán impregnarse de la propia, y para la sociedad de acogida, frente a los mensajes de asimilación impuesta como condición *sine qua non* de integración, la tesis de que las posibilidades de apertura de los inmigrantes a la cultura del país de recepción están en función de la percepción que a su vez tenga el inmigrado de que se respeta su cultura de origen.

Por eso, la integración es un proceso social de carácter global, que abarca a todos los aspectos sociales (culturales, económicos, jurídicos, políticos), lo que supone que hablamos de un proceso a largo plazo (algo que casa mal con las urgencias electoralistas) y, por su carácter bidireccional, incide en todos los sujetos implicados en la relación: no sólo en los inmigrantes, sino también en los ciudadanos y en las instituciones del país receptor, que se ven interpelados y que han de tomar conciencia de la exigencia de negociar esa relación y de realizar cambios, lo que exige una decisión normativa.

Ambos elementos ponen de manifiesto una conclusión relevante: el concepto de integración es básicamente normativo (refleja decisiones sobre qué modelo de relación, de instrumentos, de cambios, de derechos y deberes). Es decir, que todo concepto de integración *depende de la opción ideológico/política que se adopte y que se reflejará en las normas jurídicas que la traducen*. En cualquier caso, es posible decidir acerca de la idoneidad de las diferentes opciones normativas y, a mi juicio, a esos efectos lo decisivo es el acento en los medios que permiten la acomodación o adaptación mutua, que implican aprendizaje continuo, capacidad de negociación y de participación de todos los afectados. Porque la integración, más que en el terreno de la diferencia de identidades, se juega en la práctica social (movilidad social, laboral, económica; acceso igual a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda; participación política).

Y lo cierto es que, como decía, hasta hace poco ese concepto amplio e inclusivo de integración (incluso en su dimensión de inclusión política) venía formulándose no sólo por un importante sector de los estudiosos, sino, lo que es más elocuente, por buena parte de las instituciones políticas, de las administraciones concernidas de todo orden —planes de ayuntamientos, comunidades autónomas<sup>2</sup> e incluso del Estado<sup>3</sup>— y también las instituciones europeas, que parecen recuperar las indicaciones de Tampere<sup>4</sup>. En el mismo sentido, puede ser útil el *rapport MIPEX 2007* (Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes, elaborado por la Comunidad Europea y el British Council, que conoce ya su tercera edición), que valora la capacidad de integración de las políticas migratorias de los estados miembro, con arreglo a seis criterios: acceso al mercado laboral, reagrupación familiar, residencia de larga duración, participación política, acceso a la nacionalidad y la ya mencionada antidiscriminación<sup>5</sup>.

## DEL 'CONTRATO DE INTEGRACIÓN' A LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

Pero hoy sopla el viento en contra. La previsión de la crisis económica —que golpeará directamente a los inmigrantes (el paro, las crecientes dificultades de cobertura de servicios sociales)— tendrá consecuencias, pero en cierto modo ya ha producido sus efectos sobre el proyecto de integración. Y uno de ellos, a mi juicio, es la propuesta —nada novedosa— de someter a los inmigrantes a un "contrato de integración", iniciativa enunciada por el PP y que no está tan lejos de otras avanzadas no hace mucho por Convergencia i Unió.

Aparentemente (se nos decía) se trata de una propuesta en línea con lo que vienen haciendo buena parte de nuestros socios europeos para asegurar la cohesión social y la lealtad. Se trataría de suscribir un compromiso cuyos elementos serían cumplir las leyes, respetar las costumbres españolas, aprender la lengua, pagar sus impuestos, trabajar activamente para integrarse en la sociedad española y regresar a su país si durante un tiempo no encuentran empleo (lo que no deja de constituir una contradicción bajo la rúbrica "integración"). Como ironizaba la profesora Rubio, se trata de exigir una especie de promesa de que "van a ser buenos y cumplir con sus obligaciones, y convertirse en buenos españoles".

Lo primero no es exigible. Lo segundo es superfluo y ya existe todo el rigor legal reforzado por las condiciones de precariedad y vulnerabilidad a las que están sometidos los inmigrantes. Y lo tercero, además de difícil de concretar, para los inmigrantes pero también para los propios españoles (¿en qué consiste ser "buen español"? ¿cuáles son las prácticas sociales, las costumbres en que se concreta?), además de dar pie a bromas sin límite sobre el elenco de costumbres que deberían ser adoptadas —de la gastronomía a la superstición pasando por la blasfemia—, no es exigible sin violar el pluralismo y los derechos humanos. Esta propuesta, contra lo que se pretendía hacernos creer, no tiene nada que ver con el modelo de interculturalidad, ni tampoco con las condiciones de la lealtad política, que, en todo caso, pueden aconsejar que se facilite la adquisición de competencia lingüística y de cultura cívica (modelo canadiense), que es algo muy distinto de esa propuesta.

Detrás de la insistencia en la asimilación cultural se encuentra una concepción no sólo paternalista y etnocéntrica, sino difícilmente compatible con el respeto al pluralismo y a la libertades individuales. En realidad, como traté de apuntar antes, esa propuesta obedece a una sustitución de las condiciones jurídico-políticas legítimamente exigibles por la prioridad de la dimensión socio-cultural. De esa forma se propicia lo que entiendo como un riesgo y es que el debate, en lugar de conducirse a la dimensión realmente importante, la política profunda, la condición de igualdad en derechos y deberes, se *culturaliza*, en el peor sentido de la expresión,

y como se entiende que la clave de la cohesión social, de la convivencia, es la armonización de las diferencias, de la creciente pluralidad (es decir, sobre todo de la que viene de fuera a través de la inmigración), la discusión sobre integración se centra casi exclusivamente en reducir las diferencias culturales, en un planteamiento centrípeto, defensivo, reaccionario.

Pues bien, en lugar de ello, creo que debería reconocerse de una vez la necesidad de otra condición del proceso de integración social como proceso de mutua acomodación. Me refiero a la dimensión política de la integración. Y a una dimensión política que no entiendo como un corolario del proceso de integración social que exige la presencia de los flujos migratorios, sino como una exigencia básica, coherentemente con la tesis de que la inmigración es sobre todo una cuestión política, incluso el escenario privilegiado del debate político en la actualidad. Porque la exclusión del cuerpo político, del *pueblo*, de una parte de los que de facto lo constituyen, los inmigrantes que residen de forma estable entre nosotros, como vecinos, es un cáncer.

La fuerza de interpelación política que entraña el fenómeno migratorio, en los términos de Sayad/Bourdieu, en los de Favell: la presencia del inmigrante cuestiona profundamente el fundamento de la unidad nacional (del Estado nacional o de los procesos de formación de Estados nacionales, una tendencia hoy muy relevante en Europa y en España) y, a la vez, el fundamento del vínculo social en un contexto de desagregación y fragmentación del mismo, de debilitamiento del estatuto del trabajador, de vulnerabilidad/debilidad de todas las formas de agregación, pertenencia y vinculación. Dicho de otra forma, el no lugar —la presencia ausente— de los derechos políticos y de la ciudadanía en las políticas de inmigración son la muestra de la voluntad de taxonomía y segmentación social: el rol del inmigrante, su función a partir de la tipología jurídica que se establece (en el eje legal/ilegal, ciudadano/extranjero, asimilable/incompatible), que se basa en el eje útil y poco costoso. Por mi parte, me parece evidente que la imposibilidad del acceso de los inmigrantes a alguno de los elementos distintivos de la ciudadanía y, *a fortiori*, a la ciudadanía misma, es un dogma que envenena la posibilidad misma de transformarnos en democracias inclusivas y plurales.

Por eso, seguir insistiendo en el imposible acceso de las personas inmigrantes a alguno de los elementos distintivos de la ciudadanía condiciona la posibilidad misma de transformarnos en democracias inclusivas y plurales. Plantear el objetivo de la plena ciudadanía, más allá de las miopes miradas que la circunscriben a una estricta idea de pertenencia e identidad, sigue siendo necesario en la medida en que son inseparables las tres dimensiones que dicha categoría aglutina: ser titular de la soberanía es el resultado de la pertenencia al cuerpo social y al contrato político que permite el reconocimiento de la titularidad en derechos. La plena

ciudadanía ha de incluir la total igualdad en derechos políticos, sin renunciar a la misma en el ámbito de los derechos sociales y civiles.

En esta línea, los derechos políticos han de ser concebidos desde una noción amplia que aglutina derechos de participación, de intervención en la vida pública. Dentro de los mismos se ubican, entre otros, los derechos políticos en sentido estricto (principalmente el sufragio activo y pasivo); los derechos relativos a la libre expresión e información, las medidas promocionales orientadas a facilitar el acceso de las personas inmigrantes a los medios de comunicación y la creación de plataformas propias de expresión; y las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos u otros dispositivos de participación y consulta.

La clave está en aceptar que la igualdad no es una concesión, sino un proceso de conquista que siempre supone conflicto social y político. Así no podrá hablarse de igualdad mientras no haya reconocimiento de la plena condición de sujeto del espacio público que al inmigrante le corresponde. No hay igualdad si nos limitamos a la lucha contra la discriminación, sin incidir en la integración política, que no es más que reconocimiento como sujetos, respeto y participación. Ciudadanía es igualdad, pero no sólo igualdad jurídica (isonomía), ni igualdad de palabra (isegoría), sino también isocracia.

Como botón de muestra de la justificación de esta exigencia, basta pensar en un ejemplo traído de las últimas elecciones municipales de 2007 y de las recientes legislativas: al mismo tiempo que en no pocas circunscripciones se ha incrementado el número de representantes, debido el aumento de la población residente (los inmigrantes empadronados), en flagrante contradicción pudimos comprobar que quienes originaron ese crecimiento se veían excluidos de la condición de representados. Esto es lo que permite que se hable (Ph. Colle) de esquizofrenia democrática entre la lógica liberal válida para sus ciudadanos y la lógica colonial aplicada a los no ciudadanos que están dentro.

Termino con la contradicción consabida a propósito de esta medida que acercaría a los inmigrantes a la ciudadanía. El derecho al sufragio municipal (activo y pasivo) no agota los derechos de participación política, pero es un primer paso efectivo y de fuerza simbólica. Pero sucede que, cuando se plantea en serio adoptar esa decisión, todos los grupos parlamentarios (salvo IU-ICV) apuntan casi *ad calendas graecas* o insisten en mecanismos que lo vacían de contenido, como la supeditación al principio de reciprocidad. Olvidamos que no está sólo en juego el bienestar de los inmigrantes, sino un modelo de sociedad decente, conforme a la advertencia de Tocqueville: "Si los hombres han de seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse unos con otros debe crecer y mejorarse en la misma proporción en que se incremente la igualdad de condiciones".

## 2. TREINTA AÑOS DE DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA

IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR\*  
*Presidente de CEAR*

El derecho de asilo es la proyección exterior del compromiso de un Estado con la defensa de los derechos humanos. En el caso español, aparte de unas pocas personas procedentes de Cuba, Vietnam o Corea durante la *guerra fría*, fue en la década de los setenta, con el cambio de régimen, cuando la sociedad española tomó conciencia de la importancia de los derechos humanos y empezó a recibir refugiados chilenos, uruguayos y argentinos que huían de las dictaduras de sus países, a los que dispensó una gran acogida. La España antifranquista mostró una enorme sensibilidad hacia estas personas al haber sufrido en propia carne la represión de la dictadura, así como por la solidaridad y generosidad con que esos países habían tratado a los exiliados españoles. Esto hizo que, por encima de sus diferencias, entre los diversos grupos de la oposición al régimen prevaleciera un espíritu de consenso que se volcó a favor de los refugiados con una unanimidad y generosidad irrepetibles, en unos momentos, además, en que el país se enfrentaba a graves dificultades económicas y políticas y muchas incertidumbres sobre su futuro.

Los primeros refugiados se ampararon en un régimen especial previsto en la Ley 118/1969, que les otorgaba preferencias en cuanto al acceso a la nacionalidad, la residencia y el trabajo. Pero su consideración como refugiados en el sentido que hoy conocemos se produce en 1978 con el reconocimiento constitucional del derecho de asilo y la ratificación por España de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967.

En ese clima ético y humanista de promoción del respeto a los derechos humanos, surgió la idea de crear una organización dedicada a la acogida y protección de los refugiados y desplazados. La Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR, fue promovida por un grupo de organizaciones cívicas y de la Iglesia entre las que se encontraban la Asociación pro Derechos Humanos de España (APDHE), Justicia y Paz, Cáritas, el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), el Club de Amigos de la Unesco, la Asociación de Ex Presos y Represaliados Políticos, así como PSOE y PCE y personalidades como Justino de Azcárate (su primer presidente), Joaquín Ruiz-Giménez, Carmen Díez de Rivera, el padre José María Llanos, María Teresa de Borbón Parma, Tomás de la Cuadra Salcedo, Joaquín Almunia o Enrique Miret Magdalena, quienes consideraron conveniente que participaran también los partidos políticos, los sindicatos, así como algunas personalidades políticas relevantes. CEAR adquirió estatuto legal de ONG,

una figura nueva en España que a partir de ese momento se ha desarrollado de forma imparable.

Desde su nacimiento, CEAR gozó de un apoyo internacional importante ya que, junto con otras organizaciones, reflejaba el nacimiento de un nuevo régimen democrático que necesitaba consolidarse, por lo que recibió una importante ayuda de ACNUR, el ECRE, el WUS (Servicio Mundial Universitario), la ONG francesa France Terre d'Asile y Amnistía Internacional, entre otras organizaciones.

Se formaron varios grupos, especialmente el de atención jurídica y el social, ambos atendidos por prestigiosos juristas y profesionales sociales. CEAR en un principio asumió programas especiales para vietnamitas y cubanos y en 1983 se creó el Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (SERAD) de la Dirección Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que constituyó el primer programa específico para refugiados.

En la historia de estos treinta años del derecho de asilo en España, a mi juicio, se pueden distinguir tres periodos bien distintos que reflejan tanto los cambios en las circunstancias del país como una diferente actitud hacia los refugiados. La primera época refleja la ilusión por incorporar un nuevo derecho en España; la segunda se inicia con la modificación legal de 1994 y está marcada por nuestra incorporación a la UE y, finalmente, los últimos diez años, cuando España se ha convertido en país de inmigración mientras que en el mundo aparecen nuevas situaciones que exigen protección internacional.

#### LA LEY DE ASILO DE 1984

Desde la década de los 70 se llevó a cabo un gran esfuerzo y una intensa campaña social, apoyada por personalidades cívicas y políticas relevantes, para aprobar una ley de asilo y refugio. Entre los apoyos parlamentarios más notables destacaron los representantes de CIU, Miquel Roca, el PNV, Marcos Vizcaya, y del PCE, así como del futuro Presidente de CEAR, Justino de Azcárate (exiliado en 1939 y senador por designación real en 1977) quienes, probablemente por su condición de antiguos exiliados, mostraron una enorme sensibilidad y generosidad en su lucha por la regulación legal.

En la construcción del nuevo ordenamiento jurídico tras el cambio de régimen político se garantizó la protección de los derechos fundamentales que, por aplicación de los propios principios y valores democráticos, se extiende naturalmente a los extranjeros. La primera Ley de Asilo, aprobada en 1984, ofrecía una solución jurídica a la situación de las personas perseguidas en sus países por motivos ideológicos o políticos, según la propia Ley.

La Ley contemplaba dos figuras distintas, el asilo y el refugio, con un estatuto distinto para cada una. Concebía el asilo como una protección graciable dispensada por el Estado en el ejercicio de su soberanía, tal como manifestaba su artículo 2. Esta figura, teóricamente más ventajosa puesto que implicaba autorización de residencia y de trabajo, adolecía de tan alto grado de indeterminación y dejaba tan amplio margen a la arbitrariedad del Ejecutivo que en la práctica resultaba más precaria, hasta el punto de que la ley excluía la posibilidad de recurrir las denegaciones de asilo. Tuvo que ser la jurisprudencia la que fuera limitando la discrecionalidad administrativa y declarase su competencia para revisar las decisiones del Gobierno pese a lo dispuesto en la ley.

La regulación del refugio resultaba más acertada. La Ley de 1984 se remitía a la Convención de Ginebra, según la cual refugiado es la persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de la nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".

A diferencia del asilo, el reconocimiento de la condición de refugiado no conllevaba la concesión de los permisos de residencia y de trabajo. Sin embargo, a pesar de la distinta regulación, en la práctica las dificultades para acceder a un trabajo eran comunes a ambas figuras por la complicada situación del mercado laboral en España.

Por otro lado, la Ley española preveía la posibilidad, en caso de denegarse el refugio, de acudir a la vía contencioso-administrativa por el procedimiento previsto en la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, lo que indicaba la alta consideración de este derecho.

Finalmente, la normativa española recogió el principio fundamental del derecho de asilo en la Convención de Ginebra, el de *non refoulement*, esto es, la prohibición de devolución de la persona al Estado perseguidor o a otro Estado donde se encontrase en la misma situación.

Sin embargo, y pese al avance que supuso contar con una ley de asilo, su aplicación planteó graves problemas desde el principio. Ya el informe del Defensor del Pueblo del año 1989 reflejaba demoras en la resolución de los expedientes, expulsiones y la cuestión (aún no resuelta) de la falta de documentación de los extranjeros a los que se había denegado el asilo.

La práctica administrativa española en materia de asilo se caracterizó, en general, por una escasa sensibilidad hacia las situaciones extraordinariamente difíciles en que se encontraban los solicitantes, por una actitud de desconfianza y de falta de apoyo a éstos y por una aplicación muy restrictiva de la Ley, alejada de



una interpretación conforme al espíritu de la Convención de Ginebra. Por otro lado, la posibilidad de una flexibilización en la aplicación de la ley mediante la figura del asilo, en teoría más generosa que la del refugio, nunca se utilizó y la duplicidad generó confusión sin aportar más protección.

#### LA NUEVA LEY DE ASILO Y LA PERSPECTIVA EUROPEA

Tras diez años de vigencia, la ley española se reformó en 1994 ante la necesidad de armonizar las políticas europeas migratorias y de asilo. Entre las modificaciones legales destacaron la reducción a una sola de las dos figuras de asilo y refugio y la introducción de una fase de admisión a trámite para, en teoría, agilizar los expedientes, eliminando en un primer momento de la tramitación los supuestos claramente infundados y para "impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración del sistema de protección a los refugiados", según la expresión legal.

La ley incluyó indudables mejoras técnicas y de protección de los derechos de los refugiados en nuestro país, suponiendo un notable avance sobre el texto anterior, pero al mismo tiempo incorporó figuras muy restrictivas tomadas de otros países europeos que soportaban un importante flujo de refugiados a consecuencia de la desintegración de la Unión Soviética. Desgraciadamente, la incorporación de España a la UE ha tenido como consecuencia la asunción de una política de mínimos (se han armonizado hasta cierto punto las legislaciones nacionales con la incorporación de las medidas más restrictivas, la introducción de procedimientos sumarios o la imposición de sanciones a las compañías aéreas por transportar migrantes indocumentados). Además, el derecho de asilo ha pasado a incluirse, junto con la inmigración irregular, dentro de las políticas de seguridad y policía y no entre las sociales.

En España, la Administración ha aplicado todo un conjunto de criterios restrictivos que no tienen un claro amparo legal para reducir la concesión del refugio. Por ejemplo, aun cuando la interpretación más moderna de la Convención de Ginebra entiende que no es exigible que la persecución sea individualizada, en el sentido de que tenga que ser dirigida precisamente contra el solicitante de asilo, ya que cabe que sea contra un grupo del que éste forme parte, la práctica administrativa española (como la de otros países europeos) exige que el solicitante demuestre una persecución personal.

Otro factor que reduce extremadamente la concesión del asilo es la exigencia que hace la Administración de que el solicitante pruebe los "fundados temores" de persecución. Si bien se deben reunir los dos requisitos, el temor (subjetivo) y la necesidad de que el temor tenga fundamento (requisito objetivo), es evidente que los solicitantes en muchas ocasiones no pueden aportar pruebas de su situación

por las propias condiciones de vida en su país, las dificultades para su salida... El artículo 8 de la Ley de Asilo sólo exige que se den "indicios suficientes" pero, en general, son interpretados de forma muy restrictiva, esto es, exigiendo una prueba imposible de aportar en la mayor parte de los casos.

En cuanto al origen de la persecución, la Convención de Ginebra, tal y como la interpreta el comité ejecutivo de ACNUR, no exige, para conceder la protección, que se lleve a cabo precisamente por el Estado de la nacionalidad del solicitante a través de sus agentes o instituciones, sino que también la reconoce cuando el Estado permite o tolera esa persecución, no la reprime o es incapaz de impedirla. Y, sin embargo, aquí también la interpretación es a menudo muy restrictiva: muchas resoluciones o sentencias acuden al requisito formal de considerar que un país merece en general la etiqueta de "democrático" e intentan no reconocer las actuaciones de grupos o facciones que, ante la tolerancia o la incapacidad del Estado, persiguen a determinadas personas o grupos de personas. El ejemplo más claro de la incorporación de medidas restrictivas europeas ha sido el procedimiento de "inadmisión a trámite", único en nuestro ordenamiento administrativo y cuyo nombre ya es suficientemente ilustrativo del fin que persigue.

Este procedimiento, concebido para limitarse (como dice el artículo 17 del Reglamento de Asilo) a eliminar las peticiones por motivos meramente formales, sin entrar en el fondo, cuyo examen se deja a la fase de instrucción del expediente, se ha convertido en la práctica en un procedimiento sumarísimo de inadmisión utilizado de forma abusiva. De entre los motivos de inadmisión del artículo 5.6 de la Ley, la Administración española ha recurrido constantemente a los previstos en los apartados b) y d), como ya se explica en el capítulo 3 de este Informe.

Amparándose en la causa del apartado b), la Administración exige al solicitante de asilo una cita expresa de la causa prevista en la Convención de Ginebra, aun cuando el hecho de la persecución derive del contenido de su declaración. Y cuando alega el apartado d), por lo general está anticipando un juicio sobre el fondo en una fase completamente inadecuada para ello, puesto que no se ha dado al solicitante oportunidad de prueba. A ello se une, además, que la Administración en demasiados casos inadmite las solicitudes mediante fórmulas estereotipadas y modelos que se repiten, sin motivar las causas de inadmisión en el caso concreto.

Por ello, la Administración ha convertido esta fase, que debería limitarse a rechazar las solicitudes de asilo fundadas en motivos completamente ajenos a la Convención de Ginebra o manifiestamente inverosímiles, en una barrera imposible de traspasar por la mayoría de las peticiones de asilo.

Y aunque la jurisprudencia ha ido separándose progresivamente de la interpretación de la Oficina de Asilo y Refugio, con algunas sentencias realmente más

cercanas al espíritu que debe predominar en los procedimientos de asilo, los porcentajes de inadmisión a trámite siguen siendo muy elevados. Todavía en el año 2003 se inadmitían el 71,12% de las peticiones presentadas.

Finalmente, en estos catorce años de aplicación de la ley de 1994, los criterios del Ministerio del Interior para determinar qué personas deben merecer el asilo han sido por lo general, además de restrictivos, confusos, arbitrarios y faltos de líneas claras de actuación. En muchos casos, las resoluciones han reflejado la política del Ministerio de Asuntos Exteriores en cada momento más que la situación real expuesta por el solicitante.

### LA CONVERSIÓN DE ESPAÑA EN UN PAÍS DE INMIGRACIÓN

El tercer periodo que mencionaba al inicio de este capítulo se caracteriza, no por un cambio de régimen legal, sino por la profunda transformación que afecta a nuestro país desde 1998, ya que desde entonces España se ha convertido en uno de los países con mayor flujo de inmigración y ha conocido una etapa de desarrollo económico sin precedentes, en gran medida gracias a los migrantes<sup>6</sup>.

La cuestión migratoria y los problemas de asilo, que eran del interés de un grupo reducido de personas y organizaciones, se han convertido en uno de los principales asuntos de interés nacional. Existe una mayor sensibilidad en relación con la cuestión migratoria y con los problemas de los países de origen de los migrantes, pero también se han producido reacciones sociales y políticas contrarias a la entrada de migrantes.

La actuación de la Administración española, al igual que la mayor parte de las administraciones europeas, evidencia la ausencia de una respuesta adecuada al fenómeno de la inmigración, que se ha planteado de forma radical en los últimos años en toda Europa. Las profundas crisis políticas y económicas que sufren muchos de los países en vías de desarrollo, a las que no son ajenas muchas actuaciones de los países occidentales, han hecho aumentar tremendamente los flujos migratorios y, desde luego, el número de personas necesitadas de protección internacional.

Ante este incremento de las migraciones, la reacción de los países europeos ha sido de temor y escasamente solidaria. Los desplazamientos obligados, más que como dramas humanos, se observan por los gobiernos occidentales como un problema de orden público y su reacción ha sido la de cerrar las fronteras y derivar la responsabilidad de la acogida de las personas que buscan protección internacional a terceros países limítrofes con la Unión Europea, países africanos o del este de Europa, algunos de los cuales o bien no han firmado la Convención de Ginebra, como es el caso de Libia, o, aunque la hayan firmado, vulneran con frecuencia los

derechos humanos, como Ucrania o Marruecos. Con esta política de externalización de fronteras, los países europeos, pretendidamente defensores de los derechos humanos, están impidiendo el acceso a su territorio a muchas personas necesitadas de protección.

Con la creación de campos de acogida en terceros países limítrofes con la UE que, además, ya reciben un número muy elevado de solicitantes de asilo y refugio, los gobiernos occidentales intentan ahorrarse los costes que suponen estas personas mientras dura el procedimiento, así como el arraigo social de éstos y las dificultades posteriores para expulsarles en caso de ser rechazados.

En lugar de partir de una presunción favorable a los solicitantes de refugio, los Gobiernos europeos entienden que la mayoría de ellos son en realidad migrantes económicos que, ante el cierre de fronteras, intentan entrar en Europa por esa vía, alegando falsamente persecución, pero esto no es cierto. Lo que está ocurriendo, por el contrario, es que con el pretexto de luchar contra la llamada "inmigración ilegal" se están quedando sin acceso a la protección personas que merecen la concesión del estatuto.

En estos últimos años, España ha sido el país europeo que mejor ha reflejado el dramatismo de las tensiones migratorias con África y los intentos de externalizar sus fronteras. Muestra de ello son los gravísimos incidentes en las vallas de Ceuta y Melilla de agosto y septiembre de 2005, la crisis de los cayucos en 2006 y la construcción de centros de detención en Mauritania, las patrullas costeras conjuntas con países como Senegal o Mauritania y la terrible crisis del *Marine I*, con cientos de personas detenidas en Nuadibú durante meses, todo ello, además, con un amplísima cobertura mediática seguida en todo el mundo. En todos estos casos se han visto envueltos cientos de refugiados, impotentes para alcanzar Europa por el blindaje de fronteras. A consecuencia de ello se han ido creando bolsas de refugiados que sobreviven en condiciones dramáticas en los países de tránsito, especialmente Marruecos y Mauritania.

En la UE la evolución negativa de la concesión del estatuto de refugiado en el último decenio permite hablar claramente de crisis del derecho de asilo, algo que queda patente, entre otros, por el hecho de que, tras diecisiete años de trabajo, aún no existe un único procedimiento de asilo en Europa, sino que persisten graves diferencias tanto en el procedimiento como en el estatuto concedido por cada Estado. Más aún, el Convenio de Dublín de 1990 tuvo como principal consecuencia para el solicitante de asilo la casi supresión de su libertad para elegir el Estado al cual pedir protección. E incluso cuando se han aprobado varias directivas para unificar criterios, el proceso de transposición y su efectiva integración en cada ordenamiento nacional está siendo muy largo. Esta tendencia regresiva se ilustra con una cifra esclarecedora: en 2005 los veinticinco países de la UE en conjunto concedieron el

estatuto de refugiado a un número de personas apenas superior que las que había acogido sólo Alemania diez años antes, en 1995.

España se sitúa más cerca de la cola que de la cabeza de la Unión en cuanto al número de concesiones de asilo en ese mismo periodo: del octavo puesto en 1995 pasó al duodécimo en 2005. Sin embargo, hay que mencionar que en España se ha comenzado a invertir esta tendencia a partir de 2005, incrementándose de forma sustancial el porcentaje de admisiones a trámite. También se han producido algunos avances en los supuestos de concesión del estatuto, cuyo estrecho margen se ha ampliado en ocasiones. Por ejemplo, en 2005 se reconoció la condición de refugiada a una mujer asiática víctima de una gravísima violencia familiar.

Este caso ilustra otro de los grandes problemas a que se enfrenta el derecho de asilo: la obsolescencia del concepto de refugiado de la Convención de Ginebra. Hay una multitud de personas que no son estrictamente refugiados conforme a esa definición ni tampoco migrantes económicos; se trata de personas que huyen de guerras y conflictos, de situaciones de violencia o de violación flagrante de los derechos humanos y que, sin embargo, no pueden probar una persecución por razón de raza, religión u opiniones.

Entre éstas se encuentran las poblaciones indígenas, diezmadas y obligadas a desplazamientos incesantes por las políticas empresariales de ocupación de tierras y explotación de recursos, toleradas o apoyadas por los respectivos Estados; las comunidades religiosas minoritarias en determinados países, a cuya represión se añaden muchas veces razones económicas o políticas; los que huyen de países con graves limitaciones de los derechos sociales y económicos y las crecientes masas de población obligadas a desplazarse por motivos medioambientales.

En efecto, sólo el cambio climático ha motivado ya el desplazamiento de más de 25 millones de personas por el aumento de las sequías, las inundaciones, el avance del desierto, todo lo cual debiera inducir a buscar la protección de estas personas y definir si deben ser consideradas refugiadas. A este respecto, algunas agencias humanitarias gubernamentales y no gubernamentales entienden que el término "persecución" debería aplicarse a las personas en graves condiciones de pobreza causada o aumentada por catástrofes naturales derivadas de la degradación medioambiental. Es urgente un acuerdo al respecto dado que, según los expertos, la cifra de desplazados por este motivo se doblará en el próximo lustro.

Se debe, pues, revisar el concepto de refugiado de acuerdo con las nuevas situaciones surgidas en el panorama internacional y las nuevas formas de persecución. Los Gobiernos europeos consideran hoy que una persona obligada a salir de su país por agotamiento de los recursos o por falta de agua o tierra cultivable es un migrante económico. Sin embargo, con una interpretación amplia de la institución

del asilo, la ausencia o grave limitación de los derechos económicos y sociales básicos de la persona y la imposibilidad de una vida digna en el país de origen podrían considerarse formas de persecución merecedoras de protección internacional.

En consecuencia, en Europa en general y desde luego en España se requiere urgentemente "humanizar" la perspectiva con que se contempla a las personas que acuden solicitando asilo y considerarlo un asunto de protección de los derechos humanos más elementales en lugar de un problema de orden público. Los gobiernos y los medios de comunicación deben tener un papel fundamental en este cambio de consideración. Constituye una ligereza y una injusticia calificar simplemente de "inmigrantes clandestinos" a personas que huyen de graves violaciones de los derechos humanos, conflictos armados o represión política. Debe hacerse primar la visión humanitaria sobre el egoísmo de la sociedad opulenta. Además, se han de desterrar tópicos inciertos tales como la pretendida invasión de Europa por "ilegales" procedentes del Tercer Mundo cuando lo cierto es que la mayor parte de los refugiados se quedan en países de su ámbito geográfico y cultural y con mucha frecuencia las causas de su desplazamiento hay que buscarlas en las políticas económicas de los países ricos.

En definitiva, quizá debamos volver al espíritu de hace treinta años, cuando un país mucho menos rico miraba con más comprensión y solidaridad a los que sufrían fuera de nuestras fronteras. No nos podemos conformar con el ligero aumento experimentado por las cifras de admisiones en España, siempre irrisorias ante el número de refugiados en el mundo. Debemos aspirar a que España contribuya, en el seno de la Unión Europea, a atender, por ejemplo, a los dos millones de refugiados iraquíes de una guerra absurda originada, entre otros, por nosotros. España y Europa deberían acoger a cientos de miles de refugiados y comprometerse a ayudar a los que no pueden llegar a nuestro continente. No tiene ningún sentido que en 2007 Siria haya acogido cuatro veces más refugiados que toda Europa. O volvemos a sentir los problemas ajenos como propios o acabarán convirtiéndose en nuestros problemas.

### 3. FRENTE A LOS DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS: DIEZ AÑOS DE TRABAJO DE FUNDACIÓN CEAR EN ÁFRICA

POR RAMÓN MUÑAGORRI  
*Secretario General de Fundación CEAR*

En 2007, conmemoramos el décimo aniversario de la creación de la Fundación CEAR. Hace una década la convicción de que la protección y la ayuda a los refugiados exigía trabajar en las regiones de origen y enfrentar de manera global las causas que

originan los desplazamientos forzosos de población llevó a CEAR a promover la constitución de la Fundación CEAR-Consejo de Apoyo a los Refugiados. La extrema pobreza causada por los profundos desequilibrios económicos, el progresivo deterioro del medio ambiente y la destrucción de las economías rurales, junto con la proliferación de conflictos bélicos, la falta de democracia y la sistemática violación de los derechos humanos son su causa inmediata y la lucha contra las mismas, nuestra razón de ser.

La Fundación CEAR se constituyó en 1997 como una ONG de carácter humanitario y de cooperación al desarrollo para la ayuda a refugiados, desplazados y poblaciones en extrema pobreza afectada por procesos migratorios agudos, en las regiones de origen, principalmente en el continente africano. Está especializada en la "mejora de las capacidades económicas" y "la cobertura de las necesidades sociales básicas" de estos colectivos.

Con el fin del siglo XX empezó la proliferación de foros internacionales estructurados para asegurar el continuismo de las políticas internacionales que defienden la actual división del planeta en países desarrollados y empobrecidos y que deja a millones de personas en la marginación y la pobreza, relegando a una gran parte de la humanidad a la miseria y a la necesidad de buscar refugio en el mundo desarrollado.

La necesidad de dar una respuesta diferente a los desafíos del desarrollo ha alumbrado un nuevo "consenso", cuya culminación es la Declaración de los Objetivos del Milenio, aprobada en el año 2000 por la Asamblea General de Naciones Unidas y que constituye en sí misma una nueva estrategia, cuyos elementos centrales son la identificación de los objetivos de desarrollo con los de la lucha contra la pobreza; la fijación de unos compromisos que se conocen como los Objetivos del Milenio (ODM) derivados de la Declaración, que constituyen la delimitación precisa de la responsabilidad internacional; la determinación de los mecanismos que hay que poner en marcha para alcanzar estos objetivos y las nuevas líneas de la cooperación internacional.

Pero está claro que el modelo de desarrollo del Norte no es universalizable. En este marco surgen ONG de cooperación internacional que plantean un desarrollo alternativo y han puesto sobre el tapete elementos sustanciales de la agenda internacional, temas como la lucha contra la pobreza y los Objetivos del Milenio, los cambios en el sistema del comercio mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), el derecho a una ciudadanía transnacional y una migración con "derechos", la defensa de los derechos humanos y del derecho de asilo, la condonación de la deuda externa, la persecución del tráfico de armas, la lucha contra la impunidad y la construcción de una justicia penal internacional, la defensa del

medio ambiente, la eliminación de los paraísos fiscales, la modificación del control sobre las patentes médicas... Propuestas que representan la contribución de las ONG a la construcción de un nuevo orden internacional.

La actividad de cooperación de la Fundación CEAR está integrada en este marco de acción global y compromiso social. Por ello, cada día tenemos mayor participación en el desarrollo de los Foros Sociales, mundiales y temáticos, como el Foro Social Mundial de las Migraciones, las actividades de la "Plataforma 2015 y más" o la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España.

Asimismo, en una aproximación crítica a esta estrategia reconocemos que el nuevo consenso y los ODM establecen una concepción estrecha de la pobreza, sin referencia éticas, carecen de un diagnóstico de las causas y de propuestas que modifiquen el injusto modelo económico y social, pero son una oportunidad para comprometer políticas y desarrollar agendas de cambio sin que ello nos lleve a renunciar a la construcción de otro mundo posible, aspiración que la Fundación CEAR comparte plenamente.

Pasado el ecuador del enunciado de los ODM, podemos augurar que cuantitativamente no se van a cumplir en 2015 y que en algunos casos incluso se va a producir un retroceso. El mayor fracaso radica en el incumplimiento del ODM 8 ("crear una asociación mundial para el desarrollo"), lo que demuestra claramente la falta de voluntad de la comunidad internacional, pese al consenso. Desde la Fundación CEAR reafirmamos nuestro compromiso con la consecución de los ODM y participamos activamente en las redes y movilizaciones por su consecución.

#### NUESTRO COMPROMISO

Después de diez años de trabajo, renovamos nuestro compromiso con quienes son los destinatarios de nuestra actividad, nuestra verdadera razón de existir: las poblaciones del continente africano víctimas de desplazamientos forzosos o en situación de vulnerabilidad, con un índice bajo de desarrollo humano, relegados a la exclusión. En un principio, nuestras acciones se limitaban a la ejecución de proyectos a corto plazo, en general de un año de duración, por lo que el impacto quedaba, muchas veces, reducido al comienzo de los procesos, sin lograr el fortalecimiento social que es lo que, en definitiva, garantiza la continuidad y la posible salida de la pobreza.

El hecho de que sigamos nos lleva a una mejora y una profundización de las intervenciones al poder plantear programas a medio y largo plazo. El cambio supone un afianzamiento de nuestras relaciones con organizaciones locales y redundan en una mejor identificación de las necesidades y proyectos más efectivos y sostenibles.



La Fundación CEAR ha sido acreditada como ONG calificada y ha suscrito cinco convenios con la AECI para el periodo 2007-2010, lo que representa un reto y una oportunidad.

Otra reflexión que nos plantea esta situación es que, además de las acciones que emprendamos en los países del Sur, pocas serán sus posibilidades de acceder al desarrollo si no se logran cambios efectivos desde el Norte en las reglas comerciales y en la distribución de las riquezas y recursos.

Los pueblos empobrecidos sufren especialmente la sistemática violación de los derechos humanos, la represión política y étnica, la ausencia de servicios básicos, la destrucción del tejido social, particularmente en el campo, la ruina de la agricultura familiar, la privatización de los recursos naturales, la desarticulación de las pequeñas y medianas economías rurales y urbanas, el aumento de la exclusión y de la pobreza.

Estamos comprometidos con la lucha contra la pobreza estructural y también contra la feminización de la pobreza, lo que nos lleva a adoptar la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres como un eje transversal permanente y a luchar por modificar el modelo económico que es la causa de la situación de injusticia.

Nuestra actividad solidaria está lejos del asistencialismo, es de justicia frente a falsos paternalismos, en la que los beneficiarios esperan de nosotros una actitud de cooperación de interacción igualitaria en la que cada una de las partes aporte su bagaje y el objetivo principal sea acabar con la pobreza y lograr el desarrollo independiente de sus habitantes. Entendemos que la cooperación debe ser una herramienta al servicio de las estrategias definidas por las propias comunidades y pueblos, de acuerdo con sus necesidades y objetivos.

La experiencia de diez años nos debe servir para, por una parte, tener una visión en perspectiva de lo realizado, ver qué merece la pena, y encarar la siguiente etapa con decisión, compromiso y energías renovadas.

#### HACIA UN DESARROLLO INTEGRAL

Con su trabajo la Fundación CEAR pretende un desarrollo humano endógeno, integral y sostenible y el arraigo de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Priorizamos los procesos por sobre los resultados, entendiendo que lo fundamental es el reforzamiento de las estructuras sociales e institucionales y la creación de redes y tejido asociativo que empodere y dé herramientas a los verdaderos destinatarios de las acciones. Ésta será la mejor garantía de las poblaciones de lograr salir de la pobreza y lograr el desarrollo independiente y sostenible.

Entre los objetivos más concretos, están lograr asentamientos humanos dignos, sustentables y en condiciones de salubridad; aumentar las capacidades y mejorar las condiciones sociales mediante la promoción de hábitat estables, sostenibles, seguros y productivos; sensibilizar a la sociedad sobre las causas y consecuencias de la pobreza, de las migraciones forzosas y las situaciones de vulnerabilidad, sobre los valores y capacidades de África, huyendo de estereotipos e informaciones sesgadas, así como sobre la vinculación positiva entre migración y desarrollo.

Hace varios años la Fundación CEAR decidió trabajar principalmente en África. La realidad nos muestra que este continente está incluido desde hace muy poco en las agendas políticas y que es reciente la presencia española en la cooperación. Asimismo, no se nos escapa que es el continente olvidado y donde se concentran la mayor cantidad de países y poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. El hecho de comenzar el trabajo allí y continuarlo a través del tiempo nos permite profesionalizar y profundizar las acciones, a la vez que tener un conocimiento más certero de sus realidades y poder identificar mejor las necesidades y soluciones.

Los beneficiarios de los programas de la Fundación CEAR en África son refugiados, migrantes, desplazados internos forzosos y población vulnerable, en sentido amplio, perteneciente a países o regiones con índices de desarrollo humano bajo. Creemos que el ser humano tiene raíces cuando participa activamente en la vida de una comunidad, grande o pequeña, y está asentado en un hábitat sostenible, apto para su desarrollo integral. Las causas del desarraigo son muy diversas, siendo la vulnerabilidad y la ausencia de lazos sociales de identificación el referente común de todas ellas. Los países africanos donde trabajamos son Malí, Mozambique, Angola, Senegal, Mauritania, Marruecos, Namibia y Cabo Verde.

Con la intención de profesionalizar y profundizar las acciones y el impacto en las poblaciones beneficiarias, tomamos la decisión de centrarnos en tres estrategias de actuación. Pretendemos abarcar dos sectores de actividades en África (habitabilidad integral; desarrollo económico y vinculación entre migraciones y desarrollo) y tener una estrategia específica de sensibilización en España ("África cuenta"). Somos una organización de tamaño mediano, con limitaciones de recursos humanos y materiales, por lo que, al sectorizar la actuación, mejoramos la calidad, logramos una adecuada especialización y profesionalización y el impacto será mayor.

- Habitabilidad integral. Su objetivo es promover hábitat estables, seguros y productivos. La estrategia "Habitáfrica" de la Fundación CEAR promueve

asentamientos humanos estables, seguros y productivos, una habitabilidad integral para el reasentamiento y arraigo de los desplazados en distintos puntos de este continente.

Concebimos la mejora del hábitat como herramienta de lucha contra la pobreza e instrumento generador de desarrollo en el que, además de reconocer la tenencia y la infraestructura de servicios, se incluyen las condiciones adecuadas del entorno y la movilidad.

El derecho a vivir en condiciones de ambiente sano, equidad y justicia social lo constituye así, además de los aspectos "materiales", individuales y colectivos, el acceso al espacio público, el desarrollo urbano sostenible y equitativo, la convivencia y seguridad, y el derecho al trabajo, a actividades productivas y a un respaldo económico. Asimismo, promovemos el asociacionismo y la formación de grupos solidarios y cooperativas que logren reforzar las estructuras sociales y permitan un acceso al microcrédito en forma de crédito hábitat y la formación, tanto en técnicas de construcción como de fabricación de elementos constructivos, a fin de abrir una nueva opción de actividades generadoras de ingresos.

Actuando sobre estos aspectos, la Fundación CEAR pretende contribuir en la medida de sus posibilidades a alcanzar el ODM número 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), actuando en concreto en las metas 10 ("reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento") y 11 (mejorar considerablemente para el año 2020 la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de zonas insalubres).

Después de diez años continuados de intervención en hábitat social, a través de la ejecución de proyectos de habitabilidad integral, nos hemos convertido en un referente, tanto para los financiadores como para otros ámbitos del sector, lo que nos permite un intercambio y mejoramiento de experiencias.

- Desarrollo económico y vinculación entre migraciones y desarrollo. El objetivo es impulsar el aumento de las capacidades económicas y productivas, que es la única manera de ejercer libremente los derechos humanos básicos y al trabajo, a la salud y la educación y lograr la sostenibilidad de los asentamientos e impedir el desplazamiento forzoso de sus habitantes logrando el arraigo.

Desde 2004 hemos comenzado a trabajar en conjunto con CEAR para vincular intervenciones entre migración y desarrollo en África. La estrategia implica a los migrantes africanos en el desarrollo de sus países de origen y desarrolla proyectos en ambas orillas. Es un proceso que aprovecha y potencia las posibilidades de la población migrada y local para un desarrollo integral por la vinculación positiva entre migración y desarrollo. Entendemos como tal el desarrollo compartido

y simultáneo entre el aquí y el allí en torno a un posicionamiento renovado y compartido con las asociaciones de migrantes y actores del desarrollo en las diferentes regiones de origen y destino.

Las acciones comprenden el reforzamiento de redes y estructuras sociales, la puesta en marcha de un sistema de microcréditos y microfinanzas y el inicio de proyectos productivos y de actividades generadoras de ingresos. Asimismo, se intenta potenciar el espacio transnacional impulsando la plena participación de las personas migradas y locales. Paralelamente, y dentro de la política asumida por la Fundación CEAR en consonancia con el Foro Social Mundial de las Migraciones, asumiendo el derecho a la ciudadanía universal, se tiende a visibilizar los aportes de las migraciones, entender sus causas y consecuencias en ambas orillas, facilitando el trabajo en redes y organizaciones sociales.

- "África cuenta": esta estrategia de sensibilización pretende ser una herramienta para dar a conocer la realidad africana, analizar y denunciar las causas de su pobreza y cooperar para su desarrollo. Nuestro propósito es lograr que África, a partir de su visibilidad, deje atrás el desconocimiento y su falta de presencia en las agendas políticas de los países desarrollados. Queremos dar a conocer la realidad africana desde una visión objetiva y amplia, que contemple no sólo la cara victimista, sino que aporte los valores culturales y sociales y las capacidades de sus pueblos. Ante la difusión sesgada de información, damos voz a los propios protagonistas a fin de que dejen de ser los eternos desconocidos y ausentes.

Desde la Fundación CEAR creemos en otro tipo de globalización que expanda la solidaridad, la justicia, la igualdad y los derechos humanos. Queremos participar activamente en la construcción de una globalización alternativa y esperanzadora, capaz de devolver su dignidad humana a cientos de millones de personas hoy excluidas. A partir de este planteamiento, llevamos a cabo proyectos, programas, acciones y campañas en todas nuestras delegaciones, que, a la vez que difunden la realidad africana, pretenden sensibilizar a los ciudadanos sobre la situación del continente vecino, con sus luces y sus sombras.

Dentro de la estrategia "África Cuenta", difundimos las intervenciones en los países africanos. Nos interesa dar a conocer las actuaciones, mostrar a la sociedad española que es posible incidir en las poblaciones desfavorecidas con hechos concretos y, fundamentalmente, reforzando las estructuras sociales y empoderando a los habitantes más vulnerables. Dar a conocer las experiencias y los métodos de trabajo y promover el debate y el intercambio nos ayuda a demostrar la transparencia y a exigirnos una constante autoevaluación y autocrítica, a la vez que realizamos la tarea sensibilizadora.

## TRABAJO DESDE ESPAÑA

Entendemos la solidaridad en clave de justicia, pretendemos que este valor trate de incidir sobre un sistema que genera profundas desigualdades, en una acción transformadora, no simplemente reformista. Por eso construimos, junto a otras ONG, plataformas y redes sociales para trabajar por "otro mundo posible". Somos parte de la "alterglobalización" y de su incidencia de cambio.

En la Fundación CEAR alentamos y promovemos el proceso de cambio estructural de las relaciones Norte-Sur mediante la denuncia, la información y la sensibilización de la sociedad española (y de otros países del Norte), a la vez que promovemos la participación consciente de los sujetos en su propio desarrollo mediante su activación social y su empoderamiento en todos los ámbitos. Para este fin resultará clave actuar de manera coordinada en plataformas en las que se integren otros agentes, de manera que el impacto de los mensajes en la sociedad y los poderes públicos sea mayor.

En muchos de nuestros proyectos actuamos en consorcio con otras organizaciones, lo que nos permite interactuar y aprender a la vez que profundizar en el impacto. En terreno, las intervenciones se realizan coordinadamente con socios locales para que tengan poder de decisión para la identificación y seguimiento y evitar la potenciación de roles opresivos o la creación y aumento de las dependencias y no de las capacidades autónomas.

Para tener una incidencia transformadora, desarrollamos una amplia política de alianzas con todos los agentes capaces de una convergencia estratégica por el cambio. Y la necesidad de trabajar sobre la base de amplios consensos organizativos y políticos, nos permite, sin perder nuestra identidad, participar de un marco global.

En España, participamos en la Plataforma 2015 y +, en la que catorce organizaciones aunamos esfuerzos para, a partir del enunciado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, conformar un modelo de desarrollo alternativo y sostenible y denunciar la injusticia que relega a tantos países y poblaciones a un lugar de exclusión y vulnerabilidad.

La Plataforma concibe la Declaración del Milenio como un eje transformador, una oportunidad para la configuración de un nuevo modelo en las relaciones de poder y la profundización democrática de la gobernanza mundial. Oportunidad para construir un verdadero contrato de asociación entre países, gobiernos, donantes y sociedades civiles. Para hacer realidad un concepto de desarrollo a partir de decisiones compartidas y necesidades identificadas como propias por los países receptores de la ayuda. Que trabaje en una estrategia de fortalecimiento

institucional, gobernabilidad y democracia participativa como proceso desde abajo y desde dentro. Los procesos y no sólo los resultados.

Además de en la Coordinadora estatal de ONG para el Desarrollo, participamos en las coordinadoras del sector de la Comunidad de Madrid, Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias. Estamos involucrados activamente en la campaña de sensibilización "Pobreza Cero" organizada por la CONGDE, con la participación de ONG de desarrollo, centrales sindicales, movimientos ciudadanos, ecologistas y cientos de organizaciones sociales.

#### 4. LAS MIGRANTES DE ÁFRICA OCCIDENTAL: TRAVESÍAS EN EL DESORDEN GLOBAL

POR MÓNICA LÓPEZ MARTÍN  
*Miembro del Grupo de Género de CEAR<sup>7</sup>*

Entre la opinión pública de los países industrializados existe una percepción distorsionada de la realidad migratoria, ya que se considera que dichos territorios están soportando una "gran presión" poblacional acogiendo altos porcentajes de personas migrantes que acuden en busca de un futuro mejor, una situación que, a su juicio, puede provocar el retroceso de los derechos sociales y beneficios del sistema de bienestar. Sin embargo, la realidad desmonta este mito ya que las estadísticas existentes a nivel mundial estiman que más del 80% de los emigrantes internacionales son acogidos por África, Oriente Medio y Asia. Así, por ejemplo, con relación a las migraciones internacionales de las personas procedentes del continente africano, la OIM señala que aproximadamente el 91% de los movimientos migratorios tienen como destino el mismo continente; el 42% en el oeste, el 28% en el este, el 12% en el norte y el 9% en el centro y sur del continente. Actualmente, países como Nigeria o Sudáfrica tienen cuotas de inmigración similares a las de países occidentales.

El número de personas que llegan a España procedentes del África subsahariana todavía es muy pequeño en relación con el volumen de migrantes de origen latinoamericano o magrebí. Según datos del INE, en 2005 de los 682.711 extranjeros que llegaron a nuestro país, 101.295 procedían del continente africano, lo que supone el 14,84% del total, frente al 29,02% de inmigración de origen americano o el 36,2% de ciudadanos procedentes de Europa.

Dentro del movimiento internacional migratorio en África, debemos destacar que aproximadamente el 60% de las personas que cambian de países son trabajadores

que se desplazan a territorios con mayor dinamismo económico. Es el caso de Sudáfrica, Costa de Marfil, Kenia, Gambia y Nigeria existiendo además un 40% de desplazamientos forzados, esto es, refugiados procedentes de países del Cuerno de África, Sudán, Ruanda, Uganda, Burundi, Sierra Leona y República Democrática del Congo, entre otros.

Es necesario mencionar las diferencias que existen entre la migración de África Oriental y Occidental que parten de la trayectoria histórica de las sociedades de cada área. De una parte, África oriental tiene una tradición milenaria de migraciones internas y externas alrededor del océano Índico, lo que les ha llevado a adoptar una gran apertura a otras realidades y a construir múltiples referentes. Esto ha llevado a que no vean a Europa como el único referente al pensar el proyecto migratorio, sino que existen otras estrategias que hacen que esta población se plantee el fenómeno migratorio hacia Asia (Indonesia, India) o la Península Arábiga (Arabia Saudí, Kuwait). Asimismo, el secuestro de población para la trata de seres humanos no alcanzó las proporciones de África occidental.

En África occidental, la agresión colonial europea, las consecuencias de la descolonización y el fuerte impacto del tráfico de personas desde siglos atrás, ha generado una particular y diferenciada relación con Europa. Esta visión hace que las sociedades de África occidental coloquen a Europa como el único o el primer referente frente al que abordar una migración intercontinental y perdure en la memoria colectiva la deuda histórica que los diferentes países europeos tienen con sus sociedades de origen.

Para poder entender el fenómeno migratorio actual y, en concreto, la feminización de las migraciones, es necesario analizar cómo las últimas crisis económicas de sus países han influido en el estatus de la mujer africana como elemento del sistema familiar tradicional. Posteriormente, abordaremos la migración económica de las mujeres como estrategia de supervivencia, así como la situación de aquellas mujeres que solicitan asilo en nuestro país huyendo de la violencia en sus países.

Desde los años noventa, las condiciones de vida en África se han endurecido considerablemente a consecuencia de la caída en el mercado internacional del precio de algunos productos clave para la economía de los países africanos (cacao, algodón, cacahuete), la explosión demográfica, la aplicación de los planes de ajuste estructural impuestos en esa década por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los conflictos bélicos y las catástrofes climáticas, entre otros factores. Esta situación de empobrecimiento ha originado que cada vez más africanos y sobre todo africanas estén dispuestos a dejar a sus familias y sus países, aun a riesgo de perder su propia vida, para conquistar un futuro mejor para ellos y los suyos.

El África subsahariana cuenta con una población de 780 millones de habitantes, de los que las mujeres representan el 52% y perciben el 28% de los ingresos. Las africanas, a su vez, representan el 11% del total de la población mundial femenina. El 9% de los parlamentarios de la región son mujeres, así como el 20% de los funcionarios, aunque, en general, se ocupan de las actividades con más baja remuneración. En países como Ruanda, las mujeres han conseguido ser el 45% de los representantes parlamentarios. Más de la mitad de las africanas, el 60%, tienen de tres a siete hijos y un gran número de ellas son cabeza de familia.

Las mujeres africanas, al igual que las del resto del mundo, han estado históricamente sometidas al poder del hombre. Es una historia de represión y ocultamiento de la mujer de la que África no escapa. También en este continente la mayoría de las sociedades son patriarcales. En África occidental, la mujer se define en el marco de la familia tradicional por su relación con la tutela de un varón: es la hija de, la esposa de, la madre de o la viuda de. Además, en los países islámicos el matrimonio suele ser de tipo poligámico. En general, toda la construcción de los valores y creencias sociales está cimentada sobre la situación de desigualdad entre los roles femeninos y masculinos, en la supremacía masculina. Esta situación ha provocado que las propias mujeres tengan interiorizado un importante sentimiento de inferioridad.

Desde una perspectiva histórica, la llegada de los europeos a África, primero con la trata de esclavos y posteriormente con el colonialismo, el neocolonialismo y la globalización han desencadenado una serie de cambios sociales que han causado una pérdida de estatus social y económico de las mujeres. La mayoría de estudios ponen de manifiesto que las sociedades africanas previas a estos procesos tenían un espacio público mucho mayor para las mujeres.

Los cinco siglos de saqueo colonial de África incrementaron la subordinación de la mujer. Al militarizar las sociedades, el individuo más válido es el varón joven con una capacidad de fuerza física más elevada que la de la mujer o el anciano.

Asimismo, la colonización y la llegada del capitalismo actuaron de nuevo en detrimento de la mujer, erosionando los derechos que ostentaba en la sociedad tradicional, privándola del control de los recursos productivos básicos y destruyendo algunos de los vínculos sociales de apoyo y ayuda mutua que tenía dentro de su grupo familiar y social en general. Entre las transformaciones más espectaculares producidas por la colonización, hay señalar aquellas que se produjeron en la estructura agraria, base de la economía tradicional y dominio por excelencia de la mujer: la agricultura, destinada a cubrir las necesidades de la comunidad mediante la producción de alimentos para el consumo directo y el trueque, se comercializó, orientándose hacia el mercado externo. Ello significó que los cultivos



de exportación adquirieran preeminencia sobre los de subsistencia, alterando los patrones de uso y propiedad de la tierra y haciendo necesario el trabajo asalariado. La transformación del sistema productivo modificó de nuevo las convenciones sociales que regían la división del trabajo por sexo y grupos de edad.

La perspectiva de cultura dominante no explica la complejidad de las interacciones sociales y las relaciones de fuerza que se establecen en el espacio social. Aunque las africanas viven en sociedades patriarcales, la necesidad de supervivencia y adaptación ha hecho que hayan estado permanentemente buscando un espacio y creando estrategias que les permitieran dar solución a sus problemas.

Las africanas participaron activamente en los procesos de liberación nacional, en muchos casos realizados de forma no pacífica y reclamaron su espacio en la construcción de los Estados independientes. La modernización de los años 60-70 propició que se empezara a dar importancia, al menos en el plano teórico, a la igualdad entre hombres y mujeres, que se plasma en la mayoría de las constituciones. En cambio, las políticas nacionales de desarrollo reconocen, generalmente, la desigualdad de las mujeres en materia de empleo, formación y acceso a los medios de producción. Se realizan algunas actuaciones dispersas en favor de la promoción de la mujer, pero la expresión de esta voluntad política aún no ha permitido influir de manera notoria sobre los factores determinantes de la condición femenina. Las posiciones sociales, los roles y las responsabilidades sociales y económicas permanecen determinados por normas y valores que relegan a la mujer a un plano secundario.

En África occidental, el estatus social de la mujer está muy influido por su función de reproducción: fecundidad, matrimonio y familia. Además de la responsabilidad de parir y criar a los niños, asumen las tareas domésticas que permiten abastecer a la familia de mano de obra. En el medio rural y en las zonas periféricas de las ciudades, las mujeres dedican una buena parte de su jornada a trabajos como la recogida de agua, leña, preparación de la comida y otras actividades que contribuyen al mantenimiento de la sociedad.

Las mujeres africanas son también las precursoras en la creación de redes sociales de solidaridad y autoayuda, promocionando de esta forma el desarrollo de su entorno. A través de los programas de microcréditos se han convertido en auténticos agentes de desarrollo económico de sus regiones. La división social del trabajo les confiere, de hecho, obligaciones que hacen de ellas los eslabones esenciales en la producción de los bienes de consumo o intercambio. Asumen a menudo sus propias necesidades y deben participar en los gastos de sus familias, lo que las obliga a tener fuentes de ingresos y desarrollar estrategias para conseguirlos. Peor dotadas de recursos, educación y servicios que los hombres, las africanas del oeste son, con todo, agentes dinámicos en el proceso de producción y creación de las riquezas.

En la estructura tradicional de la familia africana, se tiene en cuenta una correlación entre la edad de la mujer y su potencial de participación en el proceso de toma de decisiones. Aunque de forma muy tímida, la participación de las mujeres en la gestión política de su comunidad ha estado siempre asegurada. Si bien no se pone en entredicho la capacidad de las mujeres para administrar bien todos los asuntos internos de la familia, en el ámbito político la representación femenina es mínima, no existe una representación similar entre el ámbito privado y el público. Muy pocas africanas se atreven a aparecer en la escena pública, donde tropiezan con reglas del juego creadas por los hombres para su propio beneficio. Sí hay algunos ejemplos de mujeres que han llegado a los más altos puestos de responsabilidad de sus países, como Agathe Uwilingiyimana, primera ministra de Ruanda desde el 18 de julio de 1993 hasta que fue asesinada el 7 de abril de 1994, o Ellen-Johnson Sirleaf, presidenta de Liberia desde el 8 de noviembre de 2005.

Las condiciones de vida en los países de África occidental son difíciles, ya que es una región con escasez de agua, recursos naturales limitados, alta presión demográfica, tierras de cultivo pobres... y todo ello los convierte en países altamente dependientes de la ayuda externa. Todos estos factores, unidos a las crisis económicas de los años setenta y noventa y a la mala gestión de los gobiernos, ha originado el abandono por parte del Estado de la función social y el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de la población.

Esta crisis económica ha causado una transformación social y un cambio en la distribución de los roles entre hombres y mujeres. En un sistema de reparto de roles en el que el hombre trabaja por cuenta ajena y la mujer se encarga de la economía de subsistencia, el incremento del desempleo hace que cada vez más mujeres sean las responsables de la manutención familiar, asumiendo el papel de cabeza de familia, aunque sin los privilegios ni el prestigio de dicho puesto que siguen siendo masculinos. La mujer africana produce, se beneficia y transforma alrededor del 75% de los alimentos básicos de este continente.

La introducción de la economía de mercado en las sociedades africanas lleva consigo la transformación de los métodos de producción causan un terrible deterioro de la situación de las mujeres. La comercialización de la producción agraria y el establecimiento de grandes explotaciones para la exportación hacen que los medios de producción que antes estaban en manos del grupo o la familia pasen a estar controlados por los hombres más influyentes del pueblo. De esta manera, se dificulta el acceso de las mujeres a la formación, la tecnología, el sistema crediticio y, lo que es más importante, el acceso a la explotación de la tierra.

Una de las medidas que los planes de ajuste estructural propusieron fue la disminución del funcionariado público y la reducción de puestos de trabajo en las

empresas semipúblicas. El sector público (enseñanza, sanidad...) era el sector que acogía a la mayoría de mujeres que viven en las ciudades africanas. Este tipo de medidas contribuyeron al notable incremento del desempleo femenino y a que las mujeres actualmente hayan generado estrategias de subsistencia en el ámbito de la economía informal, en el que se han convertido en pequeñas comerciantes con la creación de negocios que exigen poca inversión y ofrecen también un escaso margen de beneficio. Asimismo, y a consecuencia de una discriminación injustificada en los sistemas financieros formales, de la rigidez de las condiciones de los bancos y de la debilidad de la red bancaria, las mujeres han creado sus propias estrategias de ahorro y crédito en forma de redes o tontinas.

En este contexto, la estructura familiar tradicional ya es incapaz de satisfacer las necesidades de sus miembros cada vez más dependientes de menos ingresos. Cada vez se hace más patente el choque entre el modelo y los valores tradiciones de esta unidad básica y la realidad. Existe una clara desestructuración social y unos valores sociales en crisis. En esta situación de empeoramiento de las condiciones de vida y de escasez de perspectivas, cada vez más jóvenes africanos deciden dejar sus lugares y a sus familias para emigrar a lugares donde creen que podrán conquistar una situación mejor para ellos y ellas y sus familias.

Las migraciones en África son un fenómeno histórico. Las poblaciones africanas siempre han utilizado la migración como estrategia de evasión del conflicto. Cuando distintos grupos humanos entraban en colisión en un territorio o cuando el lugar en el que estaban ya no permitía el desarrollo social, por empobrecimiento de la tierra, escasez de caza, sequías..., el grupo buscaba otro espacio donde poder asentarse. Actualmente, las migraciones en África occidental siguen siendo un elemento regulador del conflicto social, la presión a que se ven sometidos los Estados y las sociedades disminuye en la medida en que sus jóvenes (hombres y mujeres) salen fuera y envían remesas a sus lugares de origen. Todos los países de África occidental son emisores de migrantes y algunos de ellos (Costa de Marfil) hasta hace poco también eran receptores. La migración de origen subsahariano hacia los países del Norte se ha incrementado en los últimos años, a pesar de la política de cierre de fronteras que los países europeos y norteamericanos han adoptado. No obstante, la migración interafricana sigue siendo cuantitativamente superior a la extracontinental (40 millones de migrantes internos).

Los procesos migratorios actuales de África subsahariana se caracterizan por la migración de jóvenes cualificados, la diversificación de países de destino y la tendencia a la feminización. Si bien la inmigración supone un drama para sus protagonistas y sus familias, no es menos importarte el drama que supone para el desarrollo de los países de donde salen estas personas. En el año 2000, el 25% de

la emigración africana eran personas con una elevada cualificación: profesores, médicos, ingenieros, informáticos que buscaron como destinos principales Estados Unidos, Canadá, Australia y la Unión Europea. En algunos países como Cabo Verde de cada 100 personas con estudios universitarios, emigran 67.

Los países receptores cada vez demandan más este tipo de inmigración por la necesidad de profesionales altamente cualificados en sectores como la sanidad o las nuevas tecnologías. Pero para los países africanos la pérdida del capital humano supone una inversión en formación que revierte en el desarrollo e innovación de los países del Norte y por tanto perjudica gravemente el de aquéllos.

Es importante resaltar que la "fuga de cerebros" también abarca a las mujeres, ya que cada vez más, sobre todo en el sector sanitario, son reclutadas para trabajar en los países del Norte, donde perciben salarios mucho más altos y tienen unas expectativas de desarrollo profesional mucho más alentadoras.

La emigración interafricana y hacia la antigua metrópolis (fundamentalmente Francia) fueron hasta hace pocos años las pautas más frecuente, pero recientemente se está produciendo un proceso de diversificación de destinos. Junto a Francia, algunos países de África central y occidental (en particular, Gabón y Costa de Marfil) han sido y siguen siendo los principales países de recepción de migrantes, aunque actualmente los destinos más elegidos son Italia, España y los Estados Unidos. Esta tendencia puede explicarse, en parte, por el receso en la migración interafricana a consecuencia de las dificultades impuestas por los países de destino (cierre de fronteras, exigencias de visado, expulsiones y la aparición de movimientos xenófobos en países como Costa de Marfil.) así como, la ampliación de las regiones de emisión de migrantes.

Con la crisis económica, el cambio social y de roles mencionado y la aparición de nuevas responsabilidades económicas para las mujeres, la percepción de las mujeres en activo ha variado notablemente. En los países de África occidental cada vez más mujeres cruzan las fronteras de su país para ir a buscar un futuro mejor para ellas y sus familias a otros países del continente, Europa o Estados Unidos.

Poco a poco y de acuerdo con esta nueva realidad, la imagen de la mujer africana migrante va pasando de un modelo de esposa que viaja a los países del Norte como consecuencia de un proceso de reagrupación familiar impulsado por su marido a un modelo de mujer sola, trabajadora, independiente que toma las riendas de su propia vida para mejorar sus condiciones de vida y de su familia. Son mujeres, generalmente solteras, viudas o divorciadas que asumen sus nuevas responsabilidades económicas respecto de sus familias y se embarcan en la odisea de la inmigración.

A la feminización de las migraciones también contribuyen las mujeres que llegan a Europa en virtud de las legislaciones de extranjería que recogen la figura

de la reagrupación familiar y que posteriormente, por las condiciones de vida en dichos países, se convierten en migrantes con las mismas necesidades económicas de sus cónyuges. Aunque en el primer momento de su llegada a Europa son mujeres que permanecen en el ámbito familiar, ejerciendo su rol de esposas o hijas de un migrante, poco a poco empiezan a salir de dicho espacio con el objetivo de conseguir una inserción laboral que les permita tener sus propios medios de vida.

Las situaciones de las mujeres de origen subsahariano en España son muy diversas por su situación familiar (casadas o sin pareja, con hijos o sin hijos, con más o menos cargas familiares) y su situación administrativa (regular o irregular). Estos aspectos determinan las necesidades que tienen cada una de ellas y las posibilidades de acceso al mundo laboral. La mujer africana, por lo general, ve muy limitado su acceso al trabajo por factores como la falta de cualificación profesional y la precariedad económica en que se encuentran, situación que contribuye a un incremento de la vulnerabilidad de estas mujeres.

El mercado laboral prácticamente solo ofrece a las mujeres africanas la posibilidad de encontrar trabajo en el servicio doméstico, bien en régimen de externas o bien en régimen de internas. Otra opción que les queda para sobrevivir es la prostitución.

En este contexto poco esperanzador, de nuevo las africanas están buscando estrategias que les permitan cubrir sus necesidades básicas, entre las que ahora se cuentan el envío periódico de dinero a sus familiares. Así, han importado los métodos de funcionamiento que utilizaban en sus países de origen, generando su propio empleo en el sector informal. De esta manera, muchas africanas se dedican a la peluquería de manera autónoma, a la cocina de platos de sus regiones de origen o al pequeño comercio de productos africanos.

En cuanto al acceso a la vivienda, los y las migrantes africanas encuentran las mismas dificultades de acceso a un alquiler que el resto de los migrantes, aunque el hecho de ser la inmigración más reciente origina que no exista en casi ninguna ciudad española una comunidad de compatriotas que de acogida a los recién llegados. Así, el no contar con avales, ni trabajos estables bien remunerados con que pagar el elevado precio del alquiler, hace que conseguir una vivienda sea algo prácticamente imposible. Los y las africanas acaban alquilando habitaciones en pisos compartidos y viviendo hacinados a precios elevados. Otro gran reto para la sociedad de acogida serán los procesos de reagrupación familiar de los hijos que las mujeres migrantes africanas han dejado al cuidado de sus familias en sus países y la adaptación de esos niños a una nueva realidad.

Para concluir, evocamos una cita de Thomas Sankara, presidente de Burkina Faso entre 1983 y 1987, cuando fue asesinado en un golpe de estado encabezado

por Blaise Compaoré (su hombre de confianza) y apoyado por la Francia de François Mitterrand, extraído del discurso que pronunció frente a miles de mujeres burkinabes con motivo del día de la mujer de 1987: "No existe una verdadera revolución social si la mujer no es libre. El combate de la mujer burkinabe se incorpora al combate universal de todas las mujeres y, lo que es más, al combate por la rehabilitación total de nuestro continente. La situación de la mujer es el meollo de toda la cuestión humana; tiene un carácter universal".

## NOTAS

- \* Quisiera expresar mi agradecimiento a Juan José Rodríguez Ugarte por sus aportaciones en relación con los primeros años del asilo en España. Rodríguez Ugarte fue cofundador de CEAR y ha sido premiado en Argentina con la Orden del Libertador San Martín por la defensa en España de los refugiados de la dictadura argentina.
1. Respecto a todos ellos se podría aplicar aún hoy la expresión "laberinto de equívocos" que acuñaron Schmid y Cohn-Bendit para caracterizar el debate acerca de la multiculturalidad en la Alemania de los años 80, hace casi treinta años.
  2. El Plan de la Generalitat de Catalunya 2005-2008 se formula en términos de *Plan de Ciudadanía e Inmigración*. El de la Comunidad de Madrid, Plan de integración y participación 2006-8
  3. El plan del Gobierno central, aprobado en febrero de 2007, se llama *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2007-2010), PEI, y enuncia entre sus principios políticos inspiradores los de ciudadanía, interculturalidad e igualdad. Particularmente interesante es la posición del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha defendido esa noción de integración tanto en su dictamen sobre el PEI como en el informe de balance de 2007.
  4. Así, además de los Principios Básicos Comunes de una política de inmigración, adoptados por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 19 de noviembre de 2004, que establecen una actuación multidimensional en materia de integración (que incluye el estímulo de la participación política), habría que destacar más recientemente la COM (2007) 512 final, de 11 de septiembre de 2007, en la que se presenta el *Tercer Informe anual sobre inmigración e integración* que ofrece el test de aplicación de esos principios comunes, un test que puede contrastarse con el del MIPEX.
  5. Suecia es el país que mejores resultados obtiene, seguida de Portugal. El décimo lugar lo alcanza España con 61 puntos sobre 100.
  6. Sucesivos estudios han confirmado recientemente que la llegada de cuatro millones de migrantes ha sido decisiva para el crecimiento económico de nuestro país: el 60% de los nuevos empleos se cubre gracias a los migrantes y, según un informe de la Oficina Económica del Gobierno de noviembre de 2006, gracias al trabajo de los migrantes la renta media de los españoles aumentó en 623 en un lustro. Los migrantes suponían a finales de 2006 el 8,8% de la población del país, aunque absorbían sólo el 5,4% del total del gasto público, 18.618 millones de euros (sanidad, educación...). Su aportación a las arcas públicas es, sin embargo, superior y supone el 6,6% del total, con una cifra de 23.402 millones de euros. Los migrantes son, pues, contribuyentes netos a las arcas públicas en una cantidad que se elevaba entonces a 4.784 millones de euros, una cifra que representa la mitad del superávit del sector público. Un último dato esclarecedor: los migrantes aportan el 7,4% del total de las cotizaciones sociales y sólo perciben el 0,5% del gasto en pensiones. *El País*, 16 de noviembre de 2006, p. 77.
  7. Ponencia presentada el 9 de marzo de 2007 en los actos con motivo del Día de la Mujer Trabajadora en La Gomera.

## CAPÍTULO 12

### APÉNDICE ESTADÍSTICO

#### 1. LOS SOLICITANTES DE ASILO

CUADRO 1  
SOLICITANTES DE ASILO POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2007

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Colombia	2.497	Armenia	78	Irán	27
Irak	1.598	No reconocidos (palestinos)	70	Nepal	27
Nigeria	680	Gambia	64	Eritrea	26
Costa de Marfil	335	Sierra Leona	61	Nicaragua	26
Marruecos	263	Camerún	57	Pakistán	23
Argelia	247	Senegal	49	Ruanda	23
India	178	Venezuela	46	Liberia	22
Somalia	154	Bangladesh	38	El Salvador	21
R. D. Congo	141	Guinea Ecuatorial	36	Origen desconocido	20
Guinea	91	Sri Lanka	32	Turquía	18
Sudán	90	Siria	31	Bolivia	17
Rusia	88	Mauritania	30	Congo	16
Cuba	83	R. Dominicana	30		

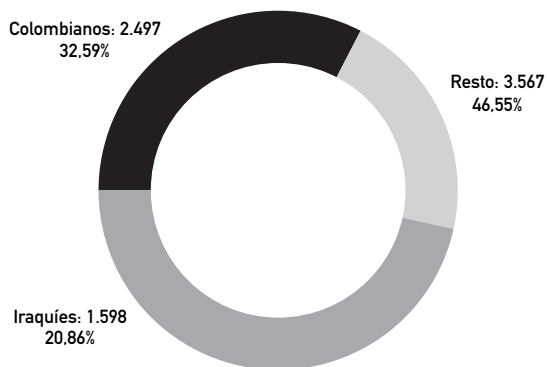
## INFORME 2008 DE CEAR

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Afganistán	15	Azerbaiyán	6	Kirguizia	2
Georgia	14	Paraguay	6	Madagascar	2
Uganda	14	Perú	6	México	2
Bielorrusia	13	Zimbawe	6	Mozambique	2
Togo	13	Bhután	5	Myanmar	2
Bosnia-Herzegovina	12	Burkina Fasso	5	Níger	2
Guatemala	12	Costa Rica	5	Serbia	2
Brasil	11	Israel	5	Tanzania	2
Chad	11	Moldavia	5	Vietnam	2
Etiopía	11	No reconocidos (kurdos)	5	Antigua y Barbuda	1
Serbia y Montenegro	11	Ucrania	5	Burundi	1
Ghana	10	Túnez	4	Chile	1
Honduras	10	Egipto	3	Croacia	1
Guinea Bissau	9	Estados Unidos	3	Gabón	1
China	8	Kazajstán	3	Malawi	1
Kenia	8	R. Centroafricana	3	Panamá	1
Ecuador	7	Albania	2	Uzbekistán	1
Líbano	7	Angola	2	Yemen	1
Malí	7	Benin	2	Yemen del Norte	1
Apátridas	6	Haití	2	Zambia	1
Argentina	6	Jordania	2	<b>TOTAL</b>	<b>7.662</b>

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.  
 LA MAYOR PARTE DE LOS 263 SOLICITANTES DE ASILO ASIGNADOS A MARRUECOS FUERON, EN REALIDAD, SAHARAUIS QUE HUYERON DE LA REPRÉSION DEL RÉGIMEN DE RABAT EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS DEL SAHARA OCCIDENTAL. DE MANERA INCOMPRESIBLE. LA OAR LOS CONTABILIZA COMO MARROQUÍES.

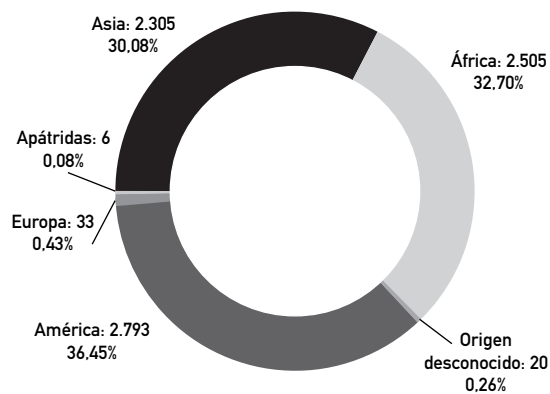


**CUADRO 2**  
**NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE SOLICITANTES DE ASILO EN 2007**



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 3**  
**SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2007**



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.  
RUSIA ESTÁ INCLUIDA DENTRO DE ASIA.

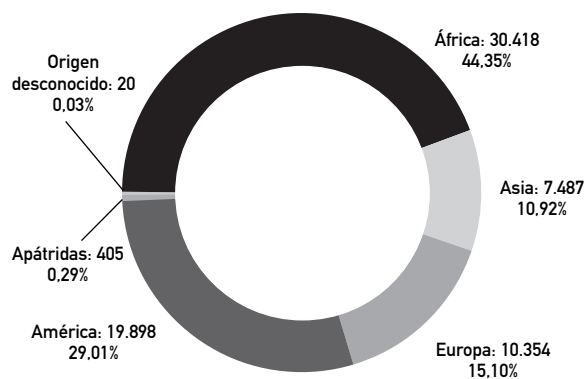
INFORME 2008 DE CEAR

**CUADRO 4**  
**SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1998-2007)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
África	3.360	3.239	2.782	2.794	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.505	30.418
América	509	969	2.277	4.960	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	19.898
Asia	479	495	1.245	686	457	494	467	392	467	2.305	7.487
Europa	2.394	3.674	1.610	1.029	500	377	259	290	188	33	10.354
Apátridas	22	29	12	21	74	47	22	55	117	6	405
Origen desconocido										20	20
<b>Total</b>	<b>6.764</b>	<b>8.406</b>	<b>7.926</b>	<b>9.490</b>	<b>6.309</b>	<b>5.918</b>	<b>5.553</b>	<b>5.257</b>	<b>5.297</b>	<b>7.662</b>	<b>68.582</b>

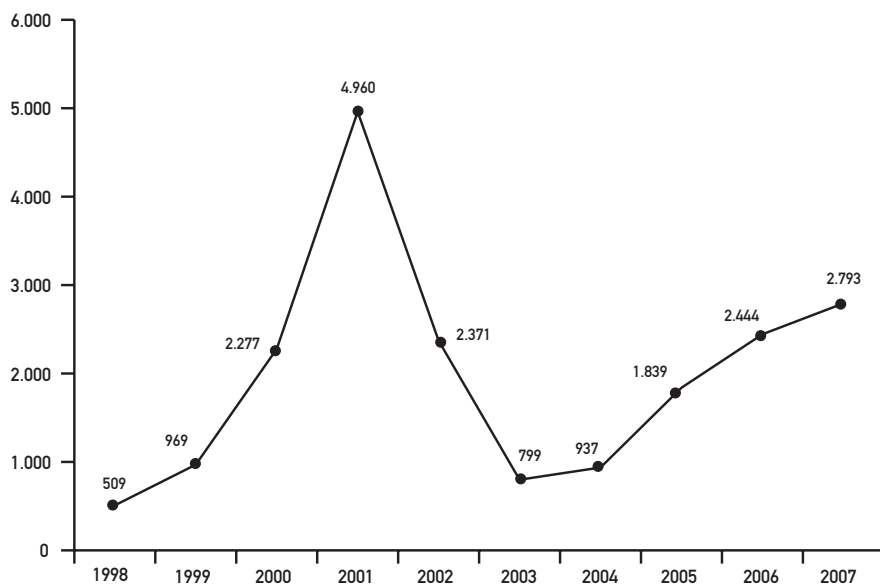
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INCLUIDOS EN LOS DE ASIA.

**CUADRO 5**  
**SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1998-2007)**



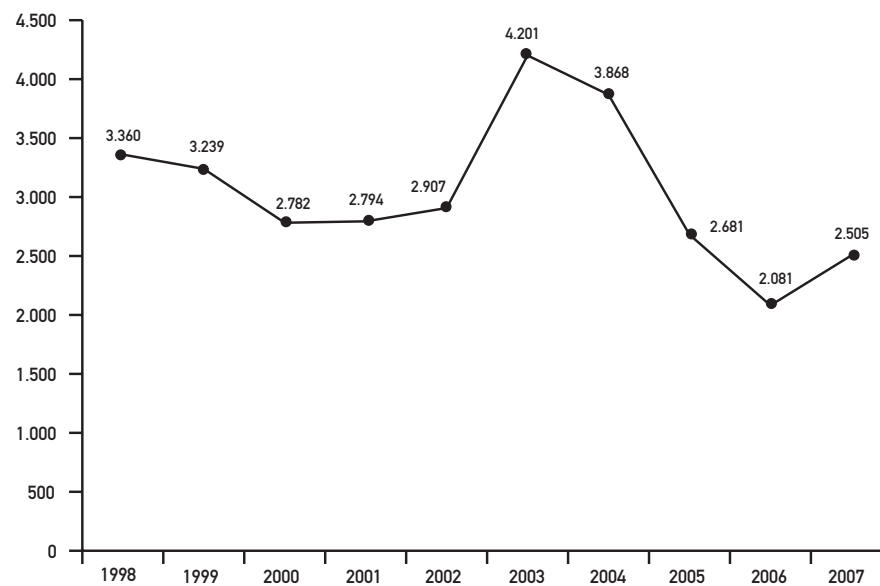
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INCLUIDOS EN LOS DE ASIA.

CUADRO 6  
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE AMÉRICA (1998-2007)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

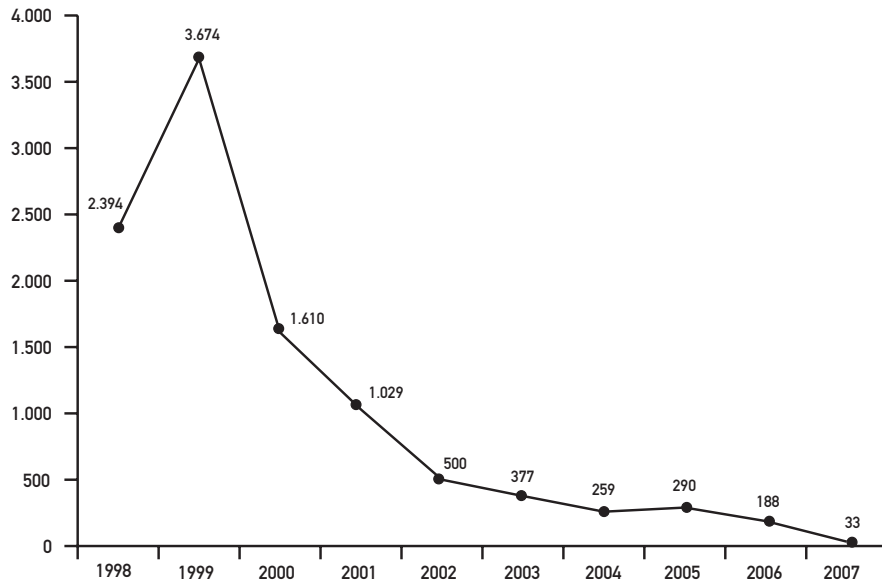
CUADRO 7  
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ÁFRICA (1998-2007)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

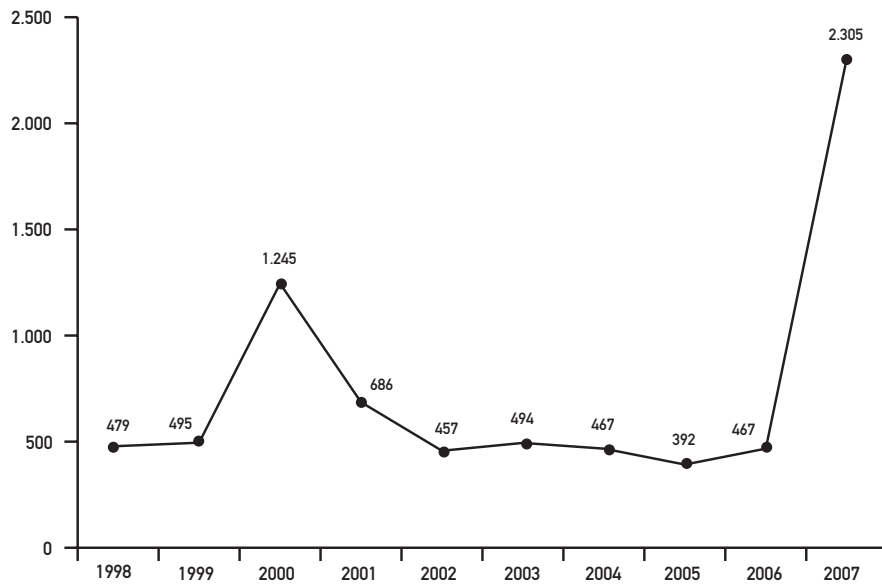
INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 8  
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE EUROPA (1998-2007)



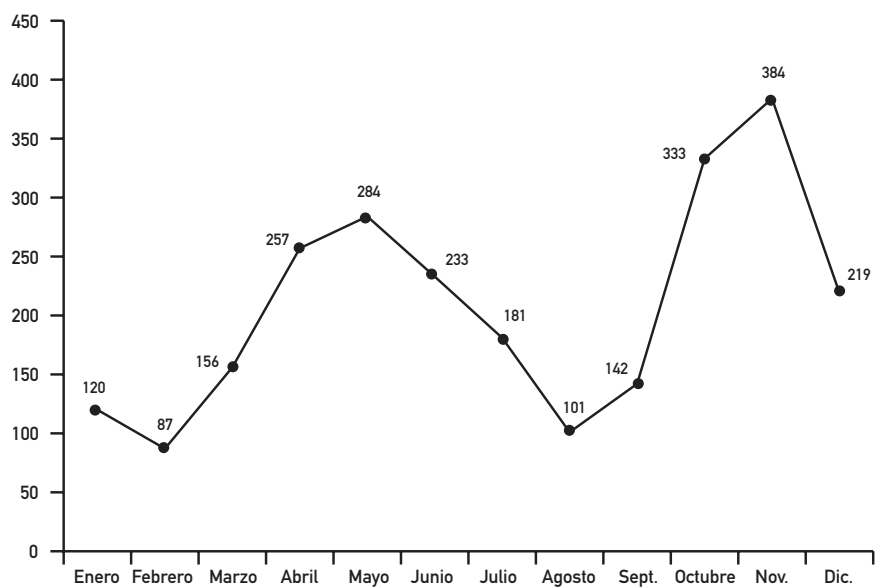
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 9  
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ASIA (1998-2007)



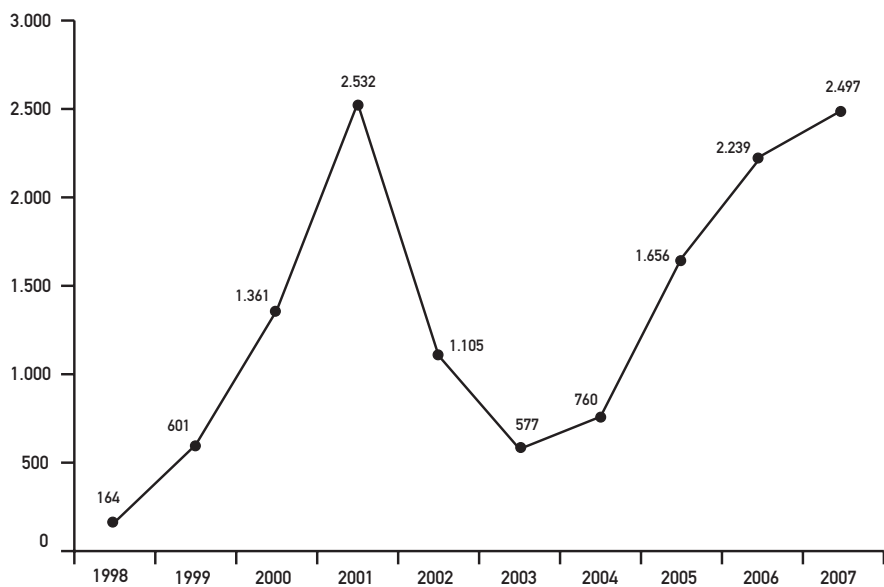
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 10**  
**SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN 2007**



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

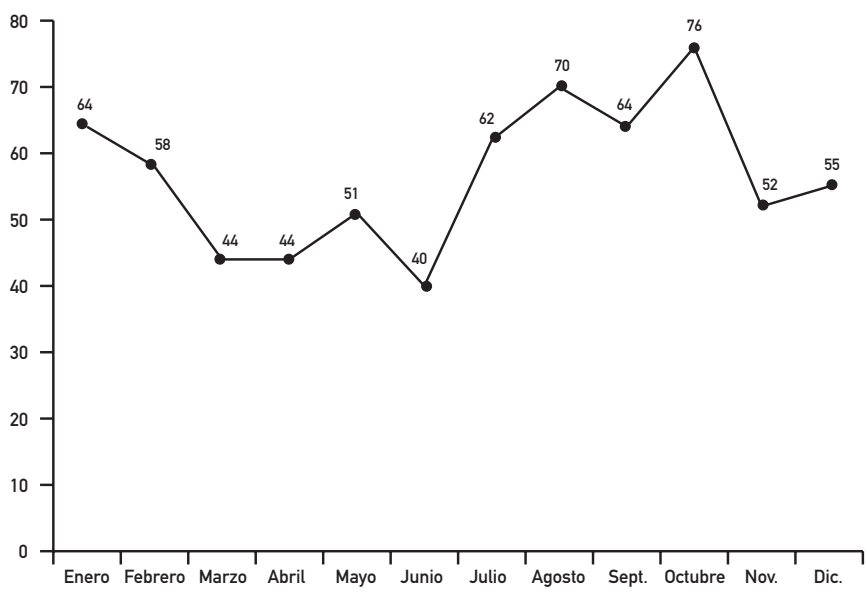
**CUADRO 11**  
**SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS (1998-2007)**



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

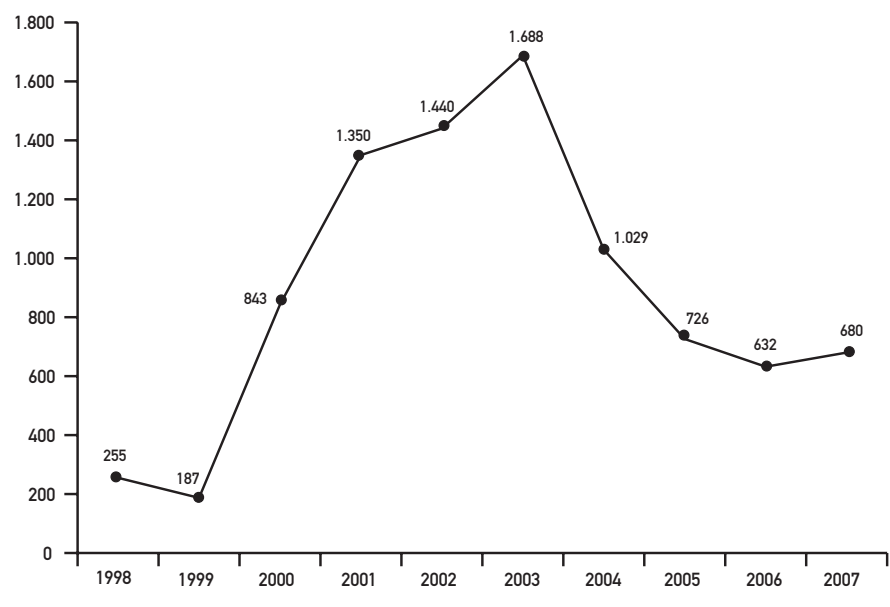
INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 12  
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN 2007



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

CUADRO 13  
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS (1998-2007)

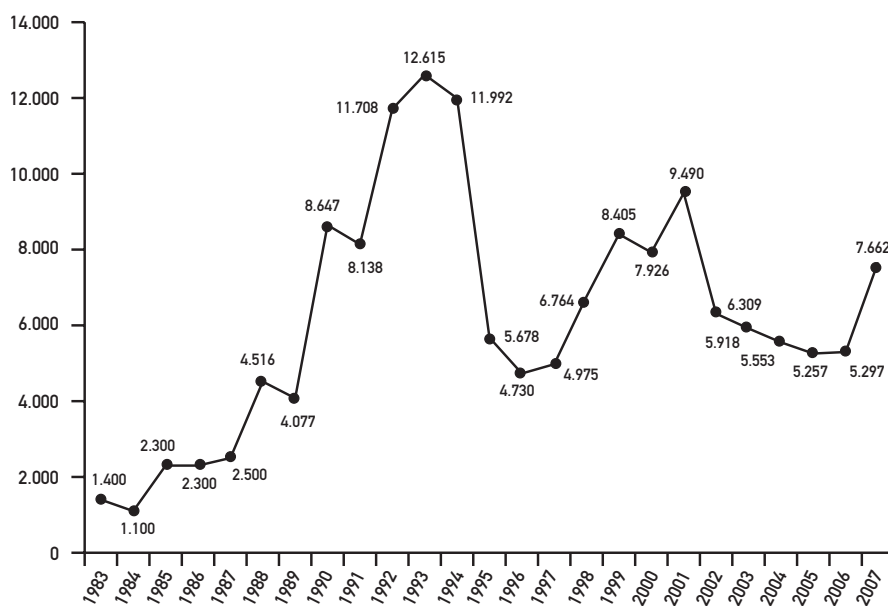


FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 14  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1983-2007)

AÑO	SOLICITANTES	AÑO	SOLICITANTES
1983	1.400	1996	4.730
1984	1.100	1997	4.975
1985	2.300	1998	6.764
1986	2.300	1999	8.405
1987	2.500	2000	7.926
1988	4.516	2001	9.490
1989	4.077	2002	6.309
1990	8.647	2003	5.918
1991	8.138	2004	5.553
1992	11.708	2005	5.257
1993	12.615	2006	5.297
1994	11.992	2007	7.662
1995	5.678		

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1983-2007)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

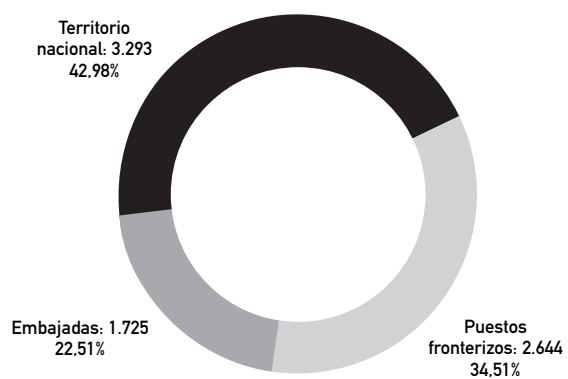
INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 15  
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1998-2007)

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Nº de personas	7.662	5.297	5.257	5.553	6.918	6.309	9.490	7.926	8.405	6.764
Variación sobre el año anterior (%)	44,65	0,76	-5,34	-6,17	-6,20	-33,50	19,70	-5,70	24,30	38,90

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 16  
SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2007



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.



## LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

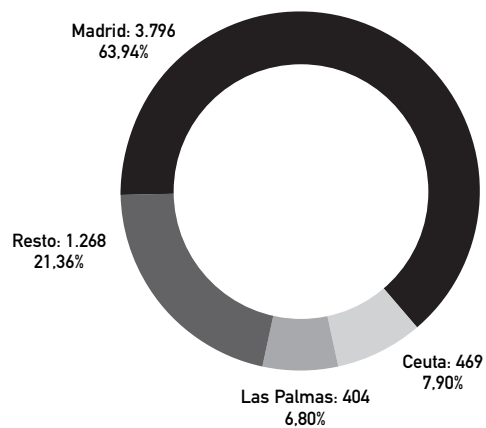
CUADRO 17  
 PROVINCIAS EN LAS QUE SE SOLICITÓ ASILO EN 2007

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
A Coruña	7	La Rioja	9
Álava	1	Las Palmas	404
Albacete	1	León	4
Alicante	38	Lleida	1
Asturias	14	Madrid	3.796
Badajoz	11	Málaga	40
Baleares	10	Melilla	146
Barcelona	225	Murcia	16
Burgos	6	Navarra	4
Cáceres	1	Pontevedra	3
Cádiz	36	Segovia	1
Cantabria	37	Sevilla	46
Castellón	1	Soria	1
Ceuta	469	Tarragona	24
Córdoba	49	Tenerife	251
Cuenca	1	Valencia	128
Girona	16	Valladolid	2
Granada	9	Vizcaya	86
Guadalajara	5	Zaragoza	27
Guipúzcoa	5	<b>TOTAL</b>	<b>5.937</b>
Huesca	6		

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.  
 ELABORACION PROPIA.

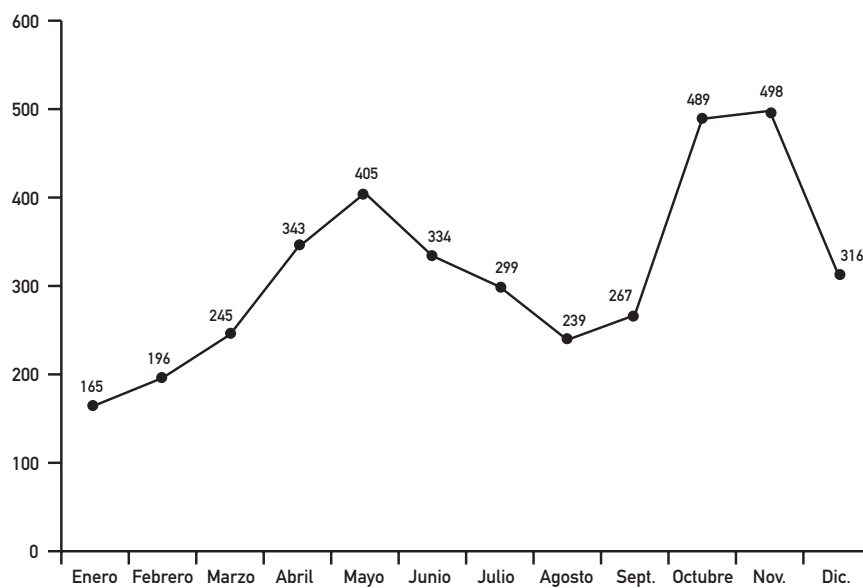
INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 18  
SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2007



FUENTE. BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 19  
SOLICITANTES DE ASILO EN MADRID EN 2007



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

## 2. LA INADMISIÓN A TRÁMITE. RECURSOS Y SENTENCIAS

CUADRO 20

SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE POR NACIONALIDADES ALEGADAS EN 2007

PAÍS	ADMISIÓN		INADMISIÓN		TOTAL
Argelia	86	40,00%	129	60,00%	215
Armenia	41	53,25%	36	46,75%	77
Bangladesh	23	63,88%	13	36,12%	36
Camerún	40	58,82%	28	41,18%	68
Colombia	1.300	52,27%	1.187	47,73%	2.487
Costa de Marfil	246	82,27%	53	17,73%	299
Cuba	96	87,27%	14	12,73%	110
Gambia	24	39,34%	37	60,66%	61
Guinea	19	22,09%	67	77,91%	86
Guinea Ecuatorial	30	90,90%	3	9,10%	33
India	25	14,97%	142	85,03%	167
Marruecos	76	27,44%	201	72,56%	277
Nigeria	143	19,94%	574	80,06%	717
No reconocidos (palestinos)	56	96,55%	2	3,45%	58
R. D. Congo	83	64,34%	46	35,66%	129
Rusia	83	78,30%	23	21,70%	106
Senegal	7	14,58%	41	85,42%	48
Sierra Leona	16	25,00%	48	75,00%	64
Somalia	53	35,57%	96	64,43%	149
Sri Lanka	20	58,82%	14	41,18%	34
Sudán	35	43,75%	45	56,25%	80
Venezuela	29	70,73%	12	29,27%	41
Otros	923	48,85%	1.316	51,15%	651
<b>TOTAL</b>	<b>3.454</b>	<b>45,56%</b>	<b>4.127</b>	<b>54,44%</b>	<b>7.581</b>

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

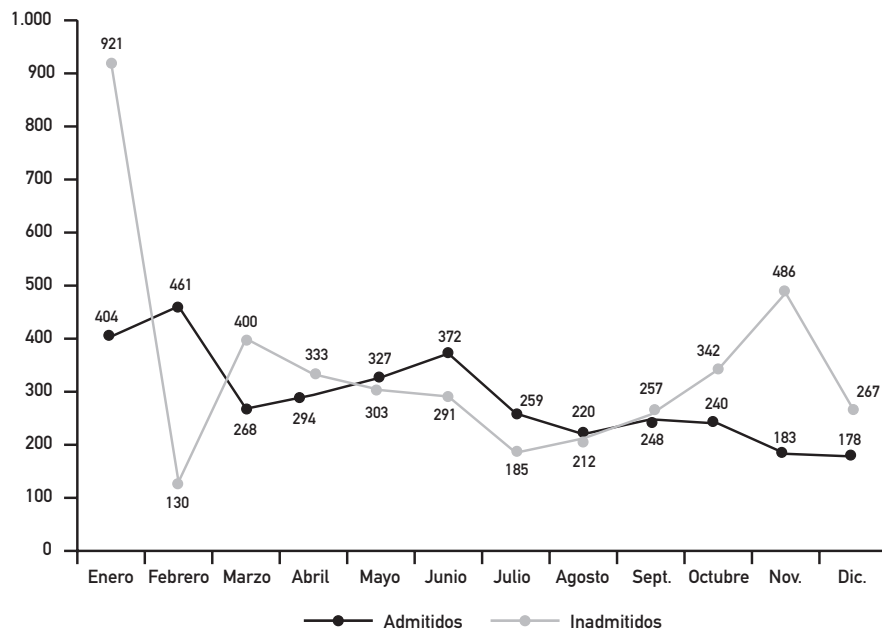
INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 21  
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2007

MESES	ADMITIDOS	INADMITIDOS	TOTAL
Enero	404	921	1.325
Febrero	461	130	591
Marzo	268	400	668
Abril	294	333	627
Mayo	327	303	630
Junio	372	291	663
Julio	259	185	444
Agosto	220	212	432
Septiembre	248	257	505
Octubre	240	342	582
Noviembre	183	486	669
Diciembre	178	267	445
<b>TOTAL</b>	<b>3.454</b>	<b>4.127</b>	<b>7.581</b>

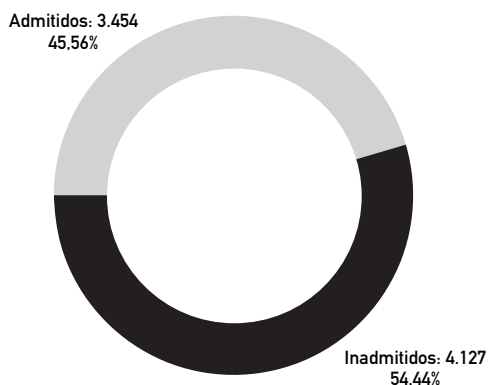
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 22  
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2007



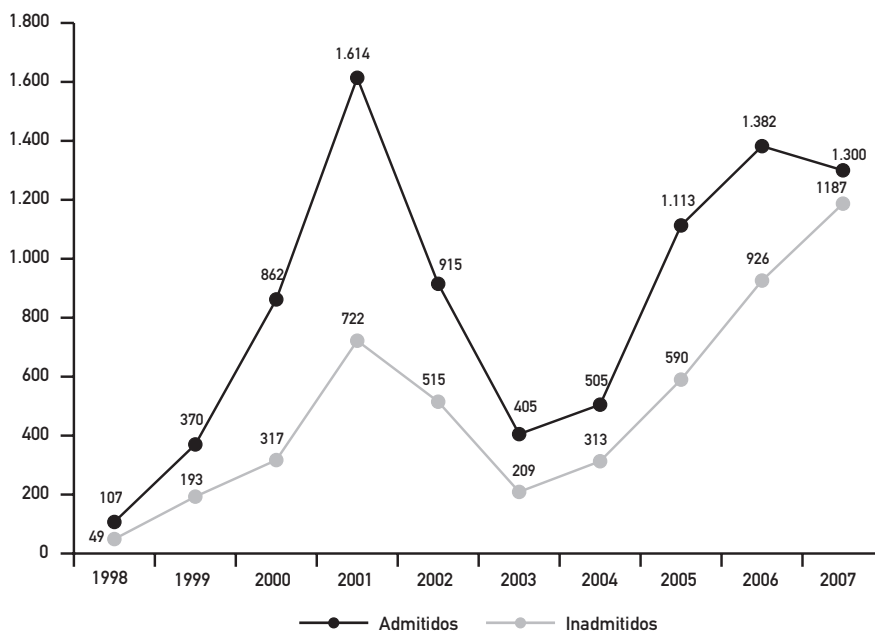
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 23**  
**SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2007**



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 24**  
**EVOLUCIÓN DE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS (1998-2007)**



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

## INFORME 2008 DE CEAR

**CUADRO 25  
RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES  
DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**

<b>PAÍS</b>	<b>PERSONAS</b>
Argelia	36
Armenia	5
Bangladesh	3
Bolivia	4
Colombia	167
Gambia	19
Guinea	21
Guinea Bissau	18
Irán	3
Irak	0
Mauritania	5
Nepal	12
Nigeria	333
R. D. Congo	28
Rusia	16
Sierra Leona	21
Somalia	21
Sudán	23
Otros países	113
<b>TOTAL</b>	<b>848</b>

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.

CUADRO 26  
SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estimatorias	43	39	39	25	16	28	13	2	15	10	9	2	241
Estimatorias por razones humanitarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desestimatorias	157	162	327	178	150	124	156	25	174	117	85	96	1.751
Archivadas	0	3	9	3	4	9	16	6	5	7	3	4	69
Otros	0	0	0	0	1	2	1	1	0	2	0	0	7
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>204</b>	<b>375</b>	<b>206</b>	<b>171</b>	<b>163</b>	<b>186</b>	<b>34</b>	<b>194</b>	<b>136</b>	<b>97</b>	<b>102</b>	<b>2.068</b>

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

## INFORME 2008 DE CEAR

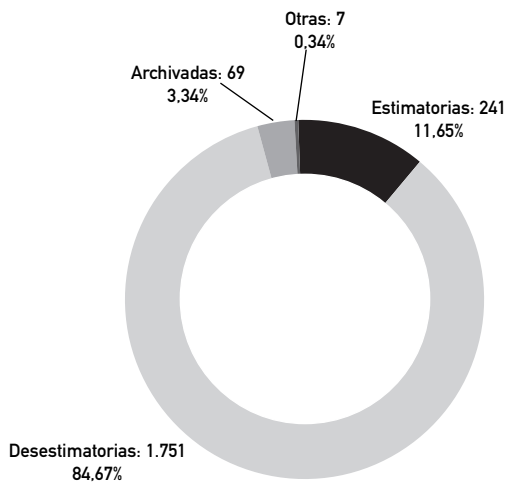
CUADRO 27  
 SENTENCIAS ESTIMATORIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE  
 DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN 2007

PAÍS	PERSONAS
Argelia	12
Armenia	3
Bangladesh	3
Bolivia	1
Camerún	8
Colombia	74
Congo	2
Costa de Marfil	1
Cuba	37
Egipto	1
Eritrea	1
Etiopía	2
Gambia	4
Guatemala	2
Guinea	7
Guinea Ecuatorial	1
India	1
Irak	6
Liberia	3
Malí	1
Marruecos	1
Moldavia	1
Nigeria	17
Pakistán	2
R. D. Congo	7
Rusia	16
Senegal	2
Serbia y Montenegro	1
Sierra Leona	9
Sudán	3
Turquía	1
Ucrania	10
Vietnam	1
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.



**CUADRO 28**  
**SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS**  
**SOLICITANTES DE ASILO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**



FUENTE. BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.  
ELABORACIÓN PROPIA.

INFORME 2008 DE CEAR

## 3. LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN

CUADRO 29  
 PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS  
 A ESPAÑA POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL  
 REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2006

PAÍS	PETICIONARIOS
Alemania	113
Francia	90
Bélgica	68
Austria	45
Suecia	43
Italia	42
Noruega	31
Holanda	22
Reino Unido	19
Finlandia	10
Dinamarca	7
Luxemburgo	3
Grecia	2
Portugal	2
Eslovaquia	1
Irlanda	1
<b>TOTAL</b>	<b>499</b>

FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR.

CUADRO 30  
RESOLUCIONES DE ESPAÑA SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS  
POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2006

PAÍS	ACEPTADAS	DENEGADAS	TRASLADOS
Alemania	73	39	24
Austria	25	19	16
Bélgica	51	16	28
Dinamarca	7	0	3
Eslovaquia	0	1	0
Finlandia	8	2	2
Francia	60	30	20
Grecia	2	0	0
Holanda	17	5	7
Irlanda	1	0	0
Italia	27	15	4
Luxemburgo	3	0	1
Noruega	26	4	9
Portugal	2	0	0
Reino Unido	14	5	6
Suecia	39	2	13
<b>TOTAL</b>	<b>355</b>	<b>138</b>	<b>133</b>

FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR.

## INFORME 2008 DE CEAR

**CUADRO 31  
PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS  
POR ESPAÑA A LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO  
DE DUBLÍN II EN 2006**

<b>PAÍS</b>	<b>PETICIONARIOS</b>
Francia	42
Alemania	38
Holanda	17
Italia	13
Austria	9
Bélgica	9
Reino Unido	9
Suecia	6
Portugal	5
Noruega	5
Finlandia	3
Grecia	3
Eslovaquia	3
Polonia	1
República Checa	1
Malta	1
Eslovenia	1
Hungría	1
<b>TOTAL</b>	<b>167</b>

FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR.

CUADRO 32  
RESOLUCIONES SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA  
A LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2006

PAÍS	ACEPTADAS	DENEGADAS	TRASLADOS
Alemania	25	13	3
Austria	8	1	0
Bélgica	9	0	1
República Checa	1	0	0
Dinamarca	1	0	0
Eslovaquia	2	1	0
Eslovenia	1	0	0
Finlandia	3	0	1
Francia	37	5	5
Grecia	3	0	0
Holanda	14	3	1
Hungría	1	0	0
Italia	12	1	0
Noruega	3	2	3
Polonia	1	0	0
Portugal	5	0	1
Reino Unido	4	4	0
Suecia	5	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>31</b>	<b>15</b>

FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR.

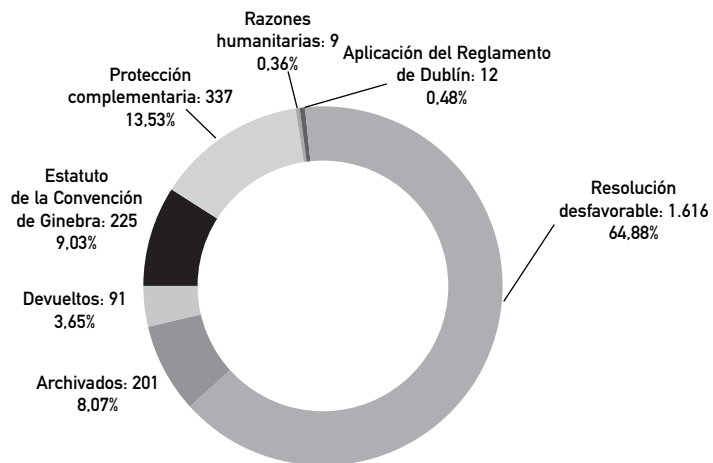
4. LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO. RECURSOS Y SENTENCIAS

CUADRO 33  
PROPUUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	16	26	39	17	0	40	7	0	27	30	7	16	225
Protección complementaria	10	27	21	35	0	130	34	0	39	22	6	13	337
Razones humanitarias	0	0	0	1	0	1	2	0	3	1	0	1	9
Aplicación del Reglamento de Dublín	1	0	2	0	0	2	0	0	3	2	1	1	12
Resolución desfavorable de la CIAR	82	491	119	102	0	179	129	0	231	199	83	1	1.616
Archivados	31	24	27	12	0	49	12	0	21	5	2	18	201
Devueltos	13	20	2	18	0	11	8	0	8	4	0	7	91
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>588</b>	<b>210</b>	<b>185</b>	<b>0</b>	<b>412</b>	<b>192</b>	<b>0</b>	<b>332</b>	<b>263</b>	<b>99</b>	<b>57</b>	<b>2.491</b>

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

CUADRO 34  
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR  
EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

## INFORME 2008 DE CEAR

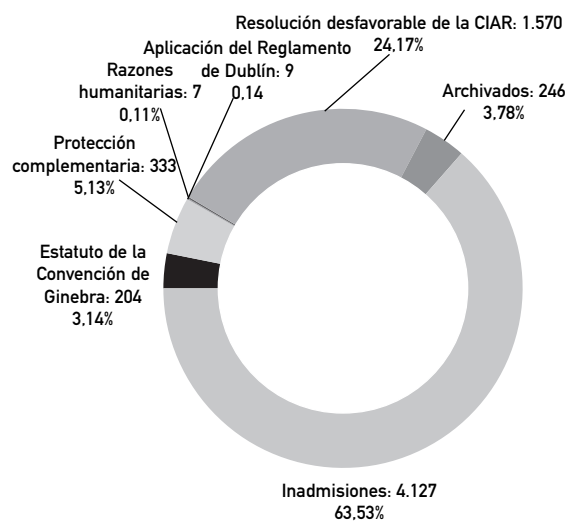
CUADRO 35  
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	10	13	9	14	26	56	15	25	0	20	14	0	204
Protección complementaria	9	12	16	9	28	56	77	53	0	56	17	0	333
Razones humanitarias	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	2	0	7
Aplicación del Reglamento de Dublín	1	0	0	0	1	2	2	0	0	3	0	0	9
Resolución desfavorable de la CIAR	103	460	75	57	115	222	91	88	0	295	64	0	1.570
Inadmitidos	921	130	400	333	303	291	185	212	257	342	486	267	4.127
Archivados	25	18	27	31	24	39	29	20	0	19	14	0	246
<b>TOTAL</b>	<b>1.069</b>	<b>633</b>	<b>527</b>	<b>444</b>	<b>497</b>	<b>667</b>	<b>400</b>	<b>398</b>	<b>257</b>	<b>738</b>	<b>597</b>	<b>267</b>	<b>6.496</b>

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DESAGREGADOS POR MESES DE LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO SUMAN 202. PERO LA CIFRA GLOBAL DEL AÑO OFRECIDA POR LA OAR EN SU BOLETÍN DE ASILO ESPECIAL SOBRE 2007 ES DE 204.



**CUADRO 36**  
**RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO**  
**DEL INTERIOR EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**



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

## INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 37  
 RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES  
 DESFAVORABLES DE ASILO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)

PAÍS	PERSONAS
Argelia	13
Armenia	16
Bangladesh	41
Bolivia	8
Colombia	177
Guinea	1
Guinea Bissau	1
Irán	9
Irak	32
Mauritania	7
Nepal	8
Nigeria	20
R. D. Congo	13
Rusia	25
Sierra Leona	0
Somalia	2
Sudán	4
Otros países	94
<b>TOTAL</b>	<b>471</b>

FUENTE. BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.

CUADRO 38  
SENTENCIAS SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estimatorias	3	3	2	0	2	2	2	0	1	0	1	1	17
Estimatorias por razones humanitarias	5	0	0	1	0	2	2	0	0	0	0	0	10
Desestimatorias	28	28	51	15	32	52	28	7	38	46	47	52	424
Archivadas	1	0	17	0	17	0	1	4	0	2	2	0	44
Otras	1	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	5
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>70</b>	<b>17</b>	<b>51</b>	<b>56</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>39</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>500</b>

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

## INFORME 2008 DE CEAR

**CUADRO 39**  
**SENTENCIAS ESTIMATORIAS SOBRE LA DENEGACIÓN DEL**  
**ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**

PAÍS	TOTAL
Colombia	10
Costa de Marfil	1
Cuba	1
Georgia	1
Guinea Ecuatorial	1
Irán	1
Irak	1
Marruecos	1
<b>Total</b>	<b>17</b>

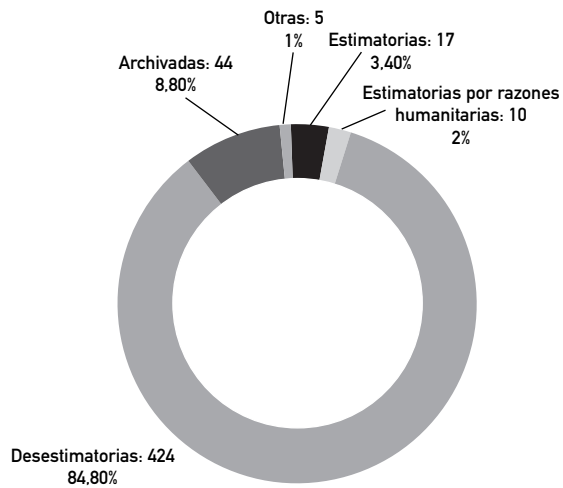
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.

**CUADRO 40**  
**SENTENCIAS ESTIMATORIAS PARCIALES SOBRE LA DENEGACIÓN**  
**DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**

PAÍS	TOTAL
Colombia	3
Costa de Marfil	1
Etiopía	1
Rusia	4
Sudán	1
<b>Total</b>	<b>10</b>

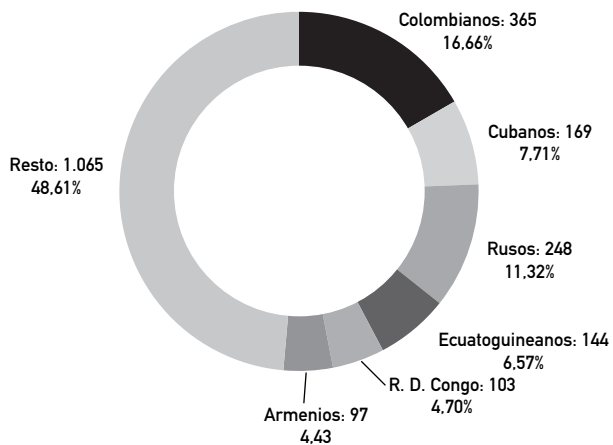
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.

**CUADRO 41**  
**SENTENCIAS SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO**  
**DE REFUGIADO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

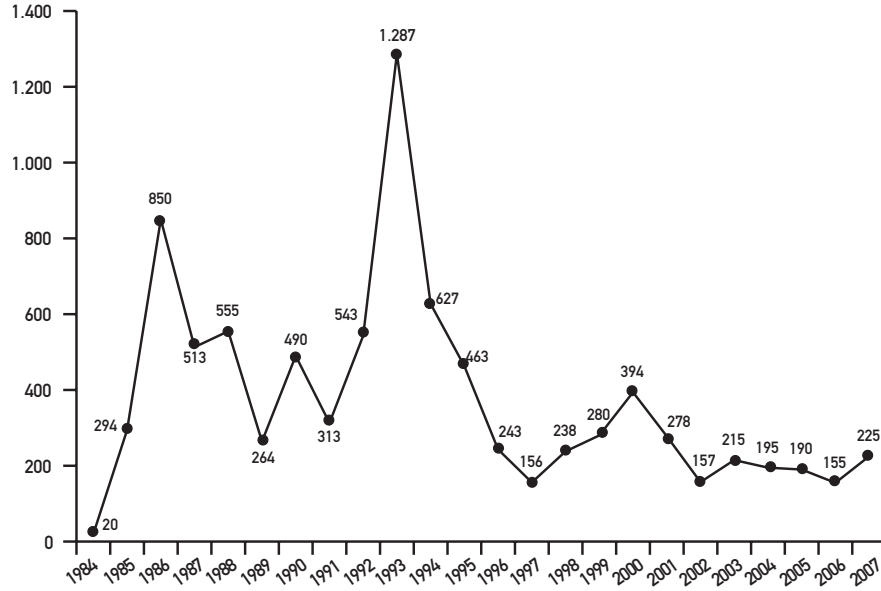
**CUADRO 42**  
**EXTRANJEROS RESIDENTES CON ESTATUTO DE REFUGIADO**  
**EN VIGOR A 31 DE DICIEMBRE DE 2006**



FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

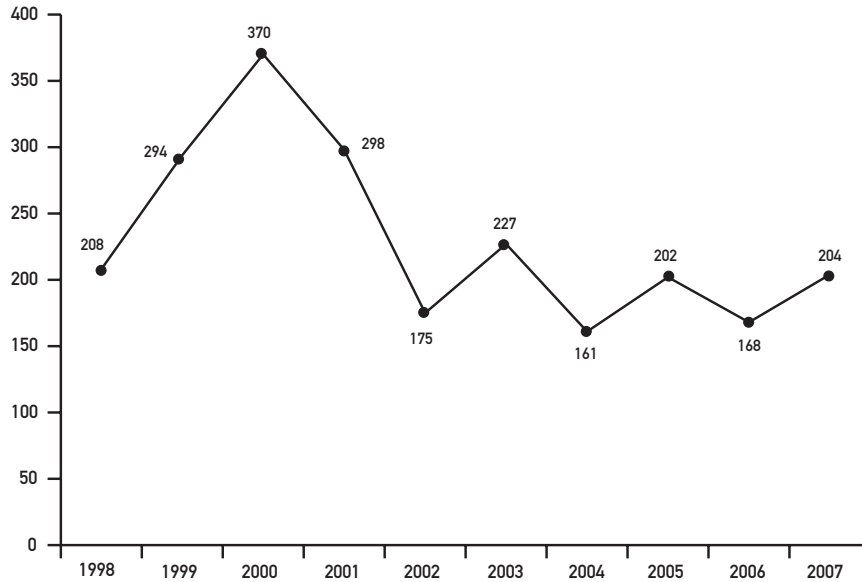
INFORME 2008 DE CEAR

**CUADRO 43**  
**EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LA CIAR FAVORABLES A LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO ENTRE 1984 Y 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

**CUADRO 44**  
**RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR ENTRE 1998 Y 2007 (PERSONAS AFECTADAS)**



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

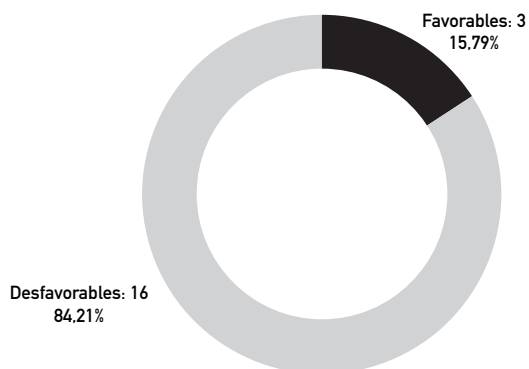
## 5. LOS APÁTRIDAS

**CUADRO 45**  
**SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2007**

PAÍS DE PROCEDENCIA	
Sáhara Occidental	3
Alemania	2
Armenia	2
Marruecos	2
Rusia	2
Resto	15
<b>Total</b>	<b>26</b>

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007.

**CUADRO 46**  
**CONCESIONES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2007**



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2007. ELABORACIÓN PROPIA.

## INFORME 2008 DE CEAR

**CUADRO 47**  
**SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA POR LUGAR**  
**DE PROCEDENCIA EN 2006**

PAÍS DE PROCEDENCIA	TOTAL
Arabia Saudí	1
Argelia	1
Armenia	4
Azerbaiyán	1
Colombia	1
Costa de Marfil	1
Egipto	1
Georgia	1
Israel	1
Italia	1
Kuwait	1
Marruecos	3
Rumania	4
Rusia	3
Sierra Leona	1
Siria	1
Sudáfrica	1
Turquía	1
Venezuela	1
Yugoslavia	2
No reconocidos (rohingyas)	1
No reconocidos (saharauis)	2
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>

FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR.



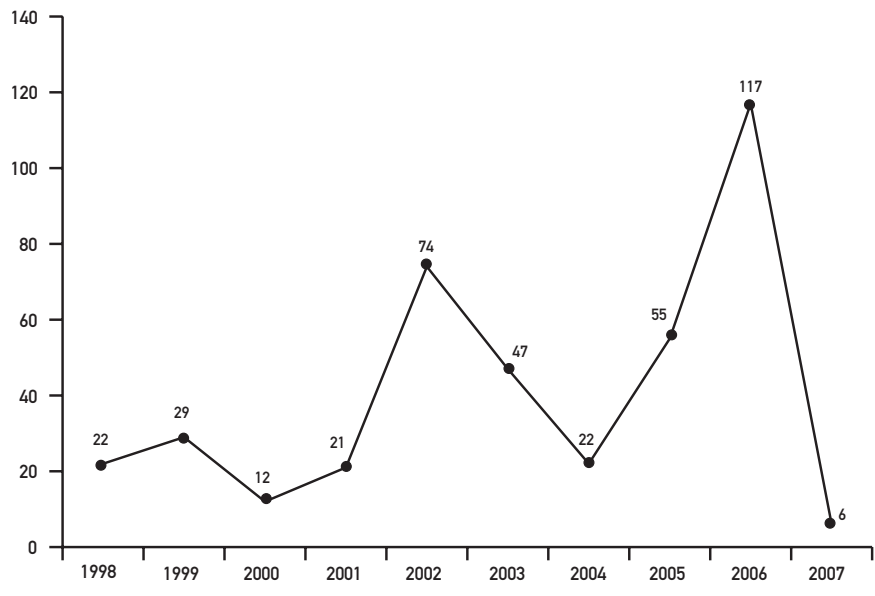
CUADRO 48  
RESOLUCIONES SOBRE EL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2006

PAÍS DE PROCEDENCIA	ACEPTADAS	DENEGADAS	TRASLADOS
Afganistán		1	1
Alemania		1	1
Argelia		2	2
Armenia	2		2
Azerbaiyán		3	3
Bélgica		1	1
Bielorrusia		1	1
Croacia		3	3
Egipto		1	1
España		2	2
Estonia		2	2
Kazajstán		2	2
Kirguizia		2	2
Kuwait		1	1
Líbano		1	1
Libia		1	1
Macedonia		1	1
Marruecos		1	1
Moldavia		1	1
Ruanda		1	1
Rumania		1	1
Suecia	1		1
No reconocidos (palestinos)		7	7
No reconocidos (saharauís)		7	7
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>43</b>	<b>46</b>

FUENTE: MEMORIA DE 2006 DE LA OAR.

INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 49  
APÁTRIDAS QUE HAN SOLICITADO ASILO ENTRE 1998 Y 2007



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

## 6. LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

CUADRO 50  
SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA (2003-2007)

PAÍS	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL	VARIACIÓN 2006-2007	% POR MIL HABITANTES EN 2007
Austria	32.360	24.630	22.460	13.350	11.880	104.680	-11%	1.4
Bélgica	16.940	15.360	15.960	11.590	11.120	70.970	-4%	1.1
Bulgaria	1.550	1.130	820	640	980	5.120	53%	0.1
Chipre	4.410	9.860	7.750	4.550	6.790	33.360	49%	7.9
República Checa	11.400	5.460	4.160	3.020	1.880	25.920	-38%	0.2
Dinamarca	4.590	3.240	2.260	1.920	2.230	14.240	16%	0.4
Estonia	10	10	10	10	10	50	0%	0.0
Finlandia	3.220	3.860	3.570	2.330	1.430	14.410	-39%	0.3
Francia	59.770	58.550	49.730	30.750	29.160	227.960	-5%	0.5
Alemania	50.560	35.610	28.910	21.030	19.160	155.270	-9%	0.2
Grecia	8.180	4.470	9.050	12.270	25.110	59.080	105%	2.3
Hungría	2.400	1.600	1.610	2.120	3.420	11.150	61%	0.3
Irlanda	7.900	4.770	4.320	4.310	3.990	25.290	-7%	0.9
Italia	13.460	9.720	9.550	10.350	14.050	57.130	36%	0.2
Letonia	10	10	20	10	30	80	300%	0.0
Lituania	180	170	120	140	120	730	-14%	0.0
Luxemburgo	1.550	1.580	800	520	430	4.880	-17%	0.9
Malta	570	1.000	1.170	1.270	1.380	5.390	9%	3.4
Holanda	13.400	9.780	12.350	14.470	7.100	57.100	-51%	0.4
Polonia	6.910	8.080	6.860	4.430	7.120	33.400	61%	0.2
Portugal	90	110	110	130	220	660	69%	0.0
Rumania	1.080	660	590	460	660	3.450	43%	0.0
Eslovaquia	10.360	11.400	3.550	2.870	2.640	30.820	-8%	0.5
Eslovenia	1.100	1.170	1.600	520	430	4.820	-17%	0.2
España	5.918	5.553	5.257	5.297	7.662	29.687	41%	0.2
Suecia	31.350	23.160	17.530	24.320	36.210	132.570	49%	4.0
Reino Unido	60.050	40.620	30.840	28.320	27.900	187.730	-1%	0.5
<b>TOTAL</b>	<b>349.318</b>	<b>281.563</b>	<b>240.957</b>	<b>200.997</b>	<b>223.112</b>	<b>1.295.947</b>	<b>11%</b>	<b>0.5</b>

FUENTE: ACNUR. EN LA COLUMNA DE ESPAÑA SE HAN INTRODUCIDO LOS DATOS QUE OFRECE LA OAR. EN CONSECUENCIA, SE HAN MODIFICADO LOS DATOS  
TOTALES DE CADA UNO DE LOS CINCO AÑOS Y DE LA SUMA DE ÉSTOS.

## INFORME 2008 DE CEAR

CUADRO 51  
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2006 Y 2007

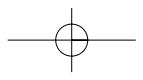
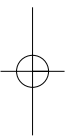
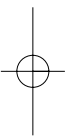
ORIGEN	2006	2007	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL
Irak	19.375	38.286	57.661	98%
Rusia	13.721	16.698	30.419	22%
Serbia	13.662	12.668	26.330	7%
Pakistán	6.284	13.193	19.477	110%
Somalia	5.996	9.327	15.323	56%
Afganistán	7.612	7.653	15.265	1%
Turquía	7.427	5.817	13.244	-22%
Irán	7.065	5.812	12.877	-18%
Bangladesh	5.967	5.339	11.306	-11%
China	5.450	5.631	11.071	3%
Nigeria	5.153	5.174	10.327	0%
Sri Lanka	3.794	5.046	8.840	33%
R. D. Congo	4.764	3.962	8.726	-17%
Siria	3.390	5.003	8.393	48%
Eritrea	4.382	3.928	8.310	-10%
Armenia	3.578	3.547	7.125	-1%
Georgia	3.164	3.704	6.868	17%
India	3.557	3.219	6.776	-10%
Colombia	2.909	2.709	5.618	-7%
Argelia	2.704	2.548	5.252	-6%
Zimbawe	2.280	2.494	4.774	9%
Vietnam	1.838	2.412	4.250	31%
Sudán	2.590	1.626	4.216	-37%
Moldavia	2.417	1.574	3.991	-35%
Guinea	1.857	2.082	3.939	12%
Apátridas	1.816	2.032	3.848	12%
Azerbaiyán	2.392	1.384	3.776	-42%
Líbano	2.047	1.644	3.691	-20%
Costa de Marfil	1.915	1.551	3.466	-19%
Mongolia	1.550	1.379	2.929	-11%
Camerún	1.544	1.199	2.743	-22%
Bielorrusia	1.513	1.042	2.555	-31%
Ucrania	1.549	990	2.539	-36%
Haití	1.850	685	2.535	-63%

## LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

CUADRO 51  
 ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2006 Y 2007 (cont.)

ORIGEN	2006	2007	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL
Angola	1.445	973	2.418	-33%
Congo	1.195	1.139	2.334	-5%
Bosnia-Herzegovina	1.320	831	2.151	-37%
Albania	1.054	1.053	2.107	0%
Palestinos	720	1.338	2.058	86%
Etiopía	1.226	785	2.011	-36%
Otros	25.226	20.744	45.970	-18%
<b>TOTAL</b>	<b>189.298</b>	<b>208.211</b>	<b>397.509</b>	<b>10%</b>

FUENTE: ACNUR. NO FIGURAN LOS DATOS DE ITALIA.



## ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

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 2008 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 e Inmigración.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo e Inmigración, 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.

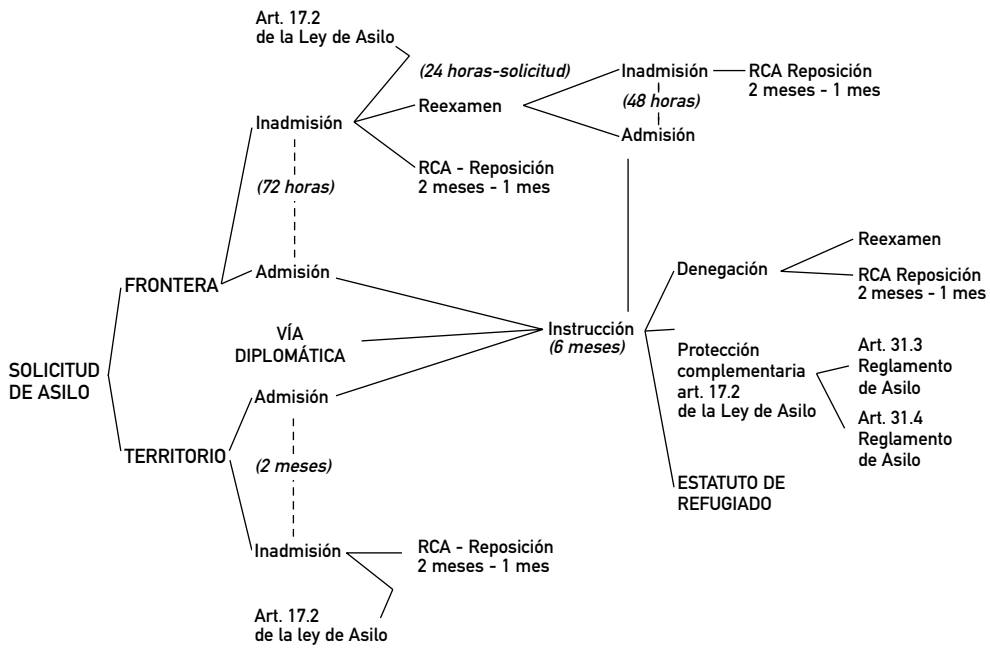
DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

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.

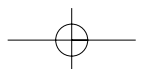
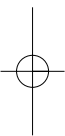
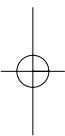
OAR: Oficina de Asilo y Refugio. Adscrita al Ministerio del Interior, es el organismo encargado de la tramitación de las solicitudes de asilo en España.



## 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

**INFORME 2008 DE CEAR**

- 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**

## **INFORME 2007**

## **PRÓLOGO DE AMAYA VALCÁRCEL, SECRETARIA GENERAL DE CEAR**

### **1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS**

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

### **2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO**

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

### **3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE**

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

#### **4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA**

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

#### **5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

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

#### **6. LA INSERCIÓN LABORAL**

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

#### **7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS**

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

#### **8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN**

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

#### **9. CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO**

#### **10. PROPUESTAS DE CEAR**

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

## **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
2. Hacia el III Foro Social Mundial de las Migraciones, por Luiz Bassegio
3. De refugiado a voluntario: la participación sociopolítica de los refugiados a través del voluntariado, por Estrella Pérez

## **12. APÉNDICE ESTADÍSTICO**

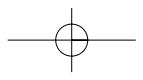
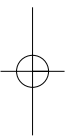
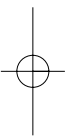
1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado
5. Los apátridas
6. Los recursos y las sentencias
7. Los refugiados en la Unión Europea
8. Los refugiados palestinos

## **ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS**

## **ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA**

## **ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR**

## **DELEGACIONES TERRITORIALES 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

