

La situación de las personas refugiadas en España

Informe 2009

La situación de las personas refugiadas en España

El séptimo Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado coincide con la tramitación en el Parlamento de la nueva Ley de Asilo. A juicio de CEAR, el proyecto de ley aprobado por el Gobierno en diciembre, al que todos los grupos parlamentarios han presentado enmiendas, supone un retroceso evidente en el compromiso de España con los refugiados. Por ello, en los últimos meses ha realizado un riguroso trabajo de presentación de propuestas (incluidas en uno de los apéndices de este Informe) y ha convocado numerosas acciones de reflexión y movilización social para contribuir a que la nueva ley respete las obligaciones adquiridas por España. En 2008, la protección de los refugiados experimentó una involución inequívoca, tal y como confirman los datos del Ministerio del Interior: sólo 4.517 personas lograron solicitar asilo (un 41% menos que en 2007 y la cifra más exigua desde 1989) y únicamente 151 obtuvieron el estatuto de refugiado. Como se analiza a lo largo de estas páginas, la situación de los refugiados en España y en el mundo no invita al optimismo: los bombardeos israelíes de los campos de refugiados de la Franja de Gaza; la persistencia del exilio afgano o del kurdo; el endurecimiento de las políticas de asilo en Italia; la permanencia del centro de detención de migrantes de Nuadibú (Mauritania); la aprobación de la Directiva de Retorno y del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo; las dificultades de los polizones para acceder al asilo en España; la denegación del estatuto de apátridas a los saharauis (a pesar de las sentencias del Tribunal Supremo); las insuficientes políticas para la integración sociolaboral de los solicitantes de asilo y los refugiados; el drama de los refugiados que se quedan finalmente sin ningún tipo de protección... Ante esta realidad, y de manera complementaria al proyecto de la nueva Ley de Asilo que se tramita en las Cortes Generales, CEAR presenta en este Informe siete propuestas para construir en España una nueva política de asilo.



Hacia la nueva Ley de Asilo



Financian:



Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

Entinema

▲Entinema

LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR) ES UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL FUNDADA EN 1979, DE ACCIÓN VOLUNTARIA Y HUMANITARIA, INDEPENDIENTE Y PLURAL. ESTÁ INSPIRADA POR UN PROFUNDO SENTIDO ÉTICO Y LOS VALORES DE JUSTICIA, SOLIDARIDAD, LIBERTAD E IGUALDAD. LA DEFENSA DE ESTOS PRINCIPIOS CONSTITUYE SU PRINCIPAL PATRIMONIO, FORTALECE E IMPREGNA TODAS SUS ACTUACIONES Y ES LA MOTIVACIÓN ESENCIAL DE SU TRABAJO Y SU EXISTENCIA. SUS CARACTERÍSTICAS SON:

- ES UNA ORGANIZACIÓN DE VOCACIÓN 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 JAVIER DE LUCAS Y EL SECRETARIO GENERAL, ALFREDO ABAD. 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 (VICEPRESIDENTE DE HONOR), 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), EL COMITÉ INTERNACIONAL DEL FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES, LA RED MIGREUROP, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS O 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 las personas refugiadas en España

INFORME 2009

▲Entitema

HAN ELABORADO ESTE INFORME:

MARIO AMORÓS, ITZIAR CABALLERO, ÁNGELES CRUZ, IVÁN FORERO, ÀGATA SOL RUEDA Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES).

BEATRIZ ALFONSO, KIMI AOKI, ROSABEL ARGOTE, NEREA ASCASIBAR, LEONOR BAUTISTA, PAZ BERMEJO, LOURDES BRAVO, JOSÉ CARLOS BUDIA, JAVIER CANIVELL, RAQUEL CELIS, BARBARA DEMURTAS, JAUME DURÀ, MERCEDES ENA, FERNANDO FAJARDO, PALOMA FAVIERES, ANNA FIGUERAS, ÁGUEDA FRANCIA, JAVIER GALPARSORO, ARSENIO GARCÍA, YOLANDA GONZÁLEZ DE BELANDIA, BEATRIZ GORRITI, ESTELA GRACIA, SONIA GRACIA, JAVIER JEREZ, MÓNICA LÓPEZ, MARIBEL MANCHÓN, SUNIVA MARTÍNEZ, CRISTINA MONTERO, ÓSCAR MORALES, JUAN MORENO, ELENA MUÑOZ, LOURDES NAVARRO, CIARA O'HIGGINS, SONIA PRIETO, JAVIER RAMÍREZ, ALICIA RODRÍGUEZ, ALEJANDRO ROMERO, JOSÉ ANTONIO RUBIO, MERCEDES RUBIO, CARMEN SABALETE, WENDEL SANCARRANCO, MARTA SEGOVIA, YADIRA SUÁREZ, UNAI URRUTIA, BEATRIZ VARGAS, ELENA VÁZQUEZ NÚÑEZ, SARAI VEGA, ÁNGEL VILLALÓN, JAVIER VILLANUEVA Y BELÉN WALLISER.

LOS SEIS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR PUEDEN LEERSE EN WWW.CEAR.ES

© FOTO DE PORTADA: IMAGEN DE LA MANIFESTACIÓN QUE TUVO LUGAR EN MADRID EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2008 CON MOTIVO DEL III FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES, CELEBRADO EN RIVAS VACIAMADRID DURANTE LOS TRES DÍAS ANTERIORES.

© OFICINAS CENTRALES DE CEAR
AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º DCHA.
28020 MADRID
TELÉFONO: 91 598 05 35
FAX: 91 597 23 61
WWW.CEAR.ES

© ENTIMEMA, 2009
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TELÉFONO: 91 532 05 04
FAX: 91 532 43 34

LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA.
INFORME 2009 DE CEAR

ISBN: 978-84-8198-795-9
DEPÓSITO LEGAL: M-

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 JAVIER DE LUCAS, PRESIDENTE DE CEAR 09

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO 15

- 1.1. Israel bombardea los campos de refugiados de Gaza 16
- 1.2. La intervención militar no pone fin al exilio afgano 22
- 1.3. Kurdos: un pueblo entre la represión y el exilio 30
- 1.4. A FONDO: Lampedusa o el endurecimiento de la política de asilo en Italia 38

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

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones 48
- 2.2. La muerte de Lauchling Sonko 53
- 2.3. Las dificultades en el aeropuerto de El Prat 57
- 2.4. A FONDO: El centro de detención de Nuadibú (Mauritania) y el acceso a la protección internacional 61

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 73

- 3.1. Un ligero incremento de la admisión 74
- 3.2. El aumento de las inadmisiones de los marfileños 75
- 3.3. El acusado descenso de los solicitantes colombianos 80
- 3.4. A FONDO: La situación social de los colombianos que entraron a fines de 2007 gracias al informe favorable de ACNUR 82

4. LAS CONCESIONES DE LOS ESTATUTOS DE REFUGIADO Y APÁTRIDA 87

- 4.1. Un descenso histórico de la protección 88
- 4.2. Las consecuencias de la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad 90
- 4.3. La denegación del estatuto de apátrida a los saharauis 94
- 4.4. A FONDO: La concesión de protección internacional a las víctimas de la trata de personas 97

5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL MUNDO 103

- 5.1. El 'Libro Blanco' de la Comisión Europea 104
- 5.2. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo 107
- 5.3. La Directiva de Retorno 112
- 5.4. A FONDO: La acogida a los refugiados en Canadá, Australia, Suecia, Alemania, Bélgica e Italia. Un análisis comparado 117

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL 129

- 6.1. Valoración de las políticas públicas 130
- 6.2. La repercusión de la crisis económica 135
- 6.3. A FONDO: Los refugiados y sus creencias religiosas 139

7. LA INSERCIÓN LABORAL 145

- 7.1. Valoración de las políticas públicas 146
- 7.2. La formación en prácticas 149
- 7.3. La formación de calidad 152
- 7.4. A FONDO: Alternativas ante la crisis económica 158

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN 167

- 8.1. Unas personas excluidas 168
- 8.2. El Plan de Retorno Voluntario 174
- 8.3. A FONDO: Los extranjeros no expulsables 177

9. CONCLUSIONES: EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL 185**10. SIETE PROPUESTAS DE CEAR PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE ASILO 191**

11. PARA SABER MÁS 201

1. La formación especializada en materia de asilo en España: Diez años del Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa: Pablo López Pietsch y José Hernández García 201
2. Hacia Quito 2010: el desarrollo del Foro Social Mundial de las Migraciones: Nelsy Lizarazo, Luiz Bassegio, Susana Pérez e Iván Forero 213

12. APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO 223

1. La elaboración de la Ley de Asilo de 1984: Juan José Rodríguez Ugarte 223
2. 25 años de la Ley de Asilo de 1984, un balance necesario:
Patricia Bárcena García 230
3. Manifiesto en Defensa del Derecho de Asilo promovido por CEAR desde diciembre de 2008 y primeras adhesiones 239
4. Propuestas de CEAR ante el proyecto de nueva Ley de Asilo 242

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO 333

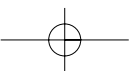
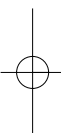
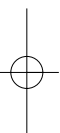
1. Los solicitantes de asilo 333
2. La inadmisión a trámite 344
3. La aplicación del Reglamento de Dublín 348
4. La concesión del estatuto de refugiado 352
5. Los apátridas 357
6. Los refugiados en la Unión Europea 360

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS 363

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 365

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 367

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 381



PRÓLOGO

JAVIER DE LUCAS

Presidente de CEAR

Esta edición del Informe 2009 de CEAR llega al lector en un momento particularmente importante. Es cierto, sobre todo, que se trata de un contexto difícil debido a la crisis económica y financiera global, que cada vez más a las claras da paso a una crisis social y puede convertirse en crisis política. Una crisis que es también un cambio de época: de modo de vida, de organización de los ritmos de la vida social. Una crisis que afecta más gravemente a quienes pertenecen a grupos vulnerables, entre los cuales los refugiados (y los inmigrantes) se sitúan en la vanguardia del riesgo. Pero hay que señalar también que toda crisis —en particular las de gran envergadura— es asimismo una oportunidad de corregir para mejorar, de enderezar el rumbo allí donde se ha errado. Hace falta saber si todos estaremos a la altura de esa oportunidad que, desde luego, conlleva además de importantes riesgos, enormes exigencias. Todos, no sólo los responsables políticos. También la sociedad civil, la ciudadanía —y en particular los movimientos sociales y las ONG como CEAR— nos enfrentamos a una gran responsabilidad, al menos en dos ámbitos.

En primer lugar, a mi juicio, debemos ser capaces de afirmar con mayor fuerza que nunca y al mismo tiempo ser capaces de renovar la misión que, en el caso de CEAR, es la de defender y desarrollar los derechos de quienes se encuentran más amenazados que en ningún otro momento, los refugiados, pero también los extranjeros que, por su condición, ven amenazados derechos fundamentales. Una

misión que en el caso español y europeo se ve particularmente urgida por cuanto este año, 2009, se nos presenta como el de la reforma de la ley reguladora del asilo, y estamos en puertas del proceso de desarrollo del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que deberá ser dirigido en un momento crucial por la Presidencia española de la UE, a partir de enero de 2010. Una misión, pues, que no es sólo de intervención social ni sólo de asesoramiento jurídico. Se trata de un proyecto eminentemente *político* en el sentido más radical del término. CEAR *hace política* y debe hacerla, sí, pero eso no significa participar en el juego político partidista. Hace política, porque el objeto de su misión es de relevancia e interés público, común —a todos: a los ciudadanos españoles, pero en realidad a todo el mundo—, como otras ONG que se ocupan de la garantía y desarrollo de los derechos humanos de otros grupos vulnerables, o como las que se dedican a la cooperación, el desarrollo o la protección del medio ambiente: éstos son los asuntos políticos por antonomasia. ¿O acaso no lo es la cuestión de quién pertenece y por qué a la sociedad política? En un mundo globalizado, la desnacionalización de los derechos es una exigencia crecientemente percibida como coherente y, en todo caso, más que justificada cuando derechos elementales se ven en peligro, como es el caso de los refugiados.

Además, a mi entender, no sólo debemos ser capaces de proporcionar las actividades de intervención social en ese ámbito, sino también de formular ideas, proyectos, alternativas adecuadas para unas necesidades cada vez más amenazadas por diferentes factores y que afectan a un número cada vez mayor de seres humanos y diseñar los medios para llevarlas a cabo. Porque también forma parte de nuestra misión el ofrecer esas propuestas para trasladarlas a la misma sociedad civil, a la opinión pública, a fin de hacer posible el objetivo de un pacto de Estado en torno a un derecho de asilo suficientemente garantizado y adecuado a las amenazas, a los retos a los que hoy debe hacer frente. Un pacto que se pudiera extender al ámbito de la UE con ocasión de esa Presidencia española dentro de unos pocos meses. Pues bien, creo que en esa tarea de análisis y diagnóstico, imprescindible para ser capaces de producir y proponer ideas y soluciones, el Informe anual de CEAR de este año puede significar una contribución muy positiva. Y en mi opinión, ese objetivo se ha conseguido de largo.

El primer rasgo que me gustaría destacar, pese a que se trata de una constante en estos informes, es su insistencia precisamente en el contexto internacional, del que trae causa buena parte de las dificultades crecientes, de las nuevas formas de persecución, de las razones que incrementan continuamente el movimiento de desplazados y refugiados. A eso responde el capítulo primero del Informe y creo que más allá del imprescindible conocimiento de las situaciones de crisis allende las fronteras, la gran virtud de este capítulo y de la decisión de proponerlo en primer

lugar es recordarnos la necesidad de conocer y cuestionar el (des)orden global y analizar el problema de los refugiados en ese contexto político global.

La situación del derecho de asilo en España (y en la UE) ofrece motivos para la preocupación. Comencemos por los hechos. Los datos más recientes —de conformidad con la propia Oficina de Asilo y Refugio— son inequívocos: en 2008, se registraron tan sólo 4.517 solicitantes de asilo en España, la cifra más baja del periodo 2001-2008, un 41,06% inferior a 2007 (7.664 solicitudes), de las que menos de la mitad se admitieron a trámite. Y de ellas, sólo se concedió el estatuto de refugiado a 151 personas, el 2,91% de las resoluciones firmadas en 2008 por el ministro del Interior (a las que habría que añadir 126 concesiones de protección complementaria). En resumen, cada vez más dificultades para conseguir plantear la demanda de asilo. Cada vez menos respuestas positivas ante tales peticiones. Los detalles que explican esos dos elementos preocupantes están descritos y analizados en los capítulos 2 a 4 del Informe —el capítulo 5 está dedicado a esa cuestión en el ámbito de la UE—. Pero ha de prestarse atención a cuanto se expone en el capítulo 8 sobre los refugiados sin protección

Por eso preocupa la inminente segunda reforma de la ley española de asilo, cuyo texto ha sido criticado por distintas ONG y no sólo por CEAR. El lector interesado podrá conocer en detalle los análisis de esta crisis y estas amenazas al derecho de asilo en la página web de CEAR (www.cear.es), donde encontrará las iniciativas que se han propuesto desde la organización: desde el Manifiesto en defensa del derecho de asilo (incluido también al final de este Informe), al análisis detallado del texto del proyecto de ley, con las alternativas, pasando por las cartas a los grupos parlamentarios (de acuerdo con otras organizaciones como Amnesty Internacional) o algunas más concretas, como el encierro de 48 horas en defensa del derecho de asilo realizado a mediados de abril en Madrid.

La crítica —la preocupación— ante el proyecto de ley radica, de un lado, en las restricciones en el actual marco vigente de garantías del derecho y, de otro, en las ampliaciones de medidas restrictivas y sancionadoras. Unas y otras hacen más difícil el ejercicio del derecho de asilo. Tal y como se describe en el Informe, éstos son los principales elementos denunciados:

1. La reducción del ámbito nacional al que se aplica la ley: los nacionales no comunitarios (artículos 1 y 2 del proyecto), lo que entra en contradicción con el principio de no discriminación contemplado en el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951.
2. La supresión de la vía diplomática para la presentación de la solicitud de asilo (artículo 14), hasta ahora contemplada en nuestra legislación y que

parece aún más necesaria ante el estrechamiento de las posibilidades de plantear demanda de asilo en frontera, visto el refuerzo de las políticas de externalización.

3. La introducción como nueva causa de exclusión de supuestos que en la Convención de Ginebra sólo se contemplan para la cesación del estatuto, una vez reconocido.
4. La inclusión de una causa de exclusión relativa a la comisión de delitos graves, lo que amplía indebidamente las causas de exclusión contempladas en el artículo 1 F b) de la Convención de Ginebra.
5. En la misma línea de extensión indebida y en contradicción con el mismo precepto y con el artículo 42 de la Convención, debe señalarse la causa de revocación del estatuto de refugiado prevista en la letra c) del artículo 40 ("que la persona beneficiaria participe en actividades contrarias a los intereses generales, a la soberanía de España, a la seguridad del Estado o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países"), un supuesto no incluido en el artículo 14 de la Directiva 2004/83/CE.
6. La ausencia de control judicial efectivo, al no declararse el efecto suspensivo del recurso de inadmisiones y denegaciones de las solicitudes en frontera, particularmente a la vista de la modificación del papel de ACNUR en dicho procedimiento.
7. La inclusión de un procedimiento abreviado en la tramitación de solicitudes posteriores al mes o cuando la persona tenga incoado expediente de expulsión, acordada su devolución o el rechazo en frontera.
8. La aplicación de las causas de exclusión en el procedimiento en frontera, pues la ampliación de diez días en caso de que ACNUR muestre su desacuerdo con la propuesta del Gobierno empeora la regulación actual.
9. La omisión de medidas y programas de formación de los profesionales implicados.
10. La falta de previsiones en relación con los grupos especialmente vulnerables, en especial, polizones, menores no acompañados y víctimas de trata.
11. Aunque hay avances positivos en la dimensión de género, es rechazable la confusa redacción del artículo 7 (motivos de persecución) en su apartado 1 e), precisamente relativo a la persecución por motivos de género y por orientación sexual.
12. La falta de claridad sobre cuándo se van a usar los diferentes procedimientos que recoge la ley para el procedimiento en territorio, no delimitándose la aplicación de una u otra modalidad del mismo.

13. Y, de modo particularmente significativo, el mantenimiento del recurso a la cláusula de “país seguro”, que elimina el examen individualizado de la solicitud.

Aún se está a tiempo de modificar el proyecto. La mayor parte de los grupos parlamentarios de las Cortes Españolas han formulado enmiendas que recogen en buena medida las críticas enunciadas. Cabe todavía la esperanza de que se obtenga en España un pacto de Estado para evitar el deterioro de un derecho cada vez más amenazado. Y aún más. Pese a que los indicios apuntan en otro sentido, cabe la posibilidad de que España aprovechase su próxima Presidencia de la UE para apuntar hacia una política europea de asilo más abierta, más acorde con las exigencias de ensanchar el asilo puesto que las formas e instrumentos de persecución que lo hacen necesario no sólo no han disminuido sino que se han incrementado y diversificado. Un test a ese respecto sería la puesta en marcha de la Oficina Europea de Asilo, que debe comenzar a actuar precisamente bajo la Presidencia española.

Tal y como se explica en el excelente capítulo 10 de este Informe, CEAR ha presentado algunas propuestas sobre las que construir ese pacto de Estado en torno al derecho de asilo, que podrían extenderse quizá al ámbito de la UE y que, por su importancia, resumiré para finalizar esta presentación.

El punto de partida es tomar en serio, con instrumentos e iniciativas concretas, la prioridad de los derechos humanos en la política exterior de la UE —tal y como lo proclama constantemente la propia UE— y muy concretamente en lo que se refiere a las políticas de inmigración y asilo. A esos efectos, es necesario que tanto España como la UE se comprometan de modo eficaz en la lucha contra la impunidad, que es una de las claves de los desplazamientos forzados de los refugiados. Por eso, es necesario reafirmar el compromiso de la legislación interna estatal y de la comunitaria con el principio de jurisdicción universal contra crímenes de guerra, genocidio, lesa humanidad.

Más concretamente, en el ámbito de la política de inmigración y de refugio, es necesario detener el proceso de externalización de fronteras que traslada a países terceros las competencias del control de los movimientos migratorios y también de los eventuales solicitantes de asilo, sin que se exija a esos países ni la ratificación de los instrumentos internacionales que establecen el *standard* mínimo internacional respecto a los derechos, ni, menos aún, la garantía efectiva de los mismos. Una medida necesaria es que todo convenio de cooperación en esta materia se condicione o pase el control regular (por ejemplo, anual) de un proceso de certificación a ese respecto, que debería tener sede parlamentaria (por ejemplo, en España, en el Congreso de los Diputados).

Un tercer elemento consiste en establecer un compromiso plurianual de reasentamiento que no debe ser entendido como un sucedáneo respecto a los procedimientos de asilo *tout court*, sino como una solución duradera para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los refugiados, a la par que una herramienta de corrección, de equilibrio en la distribución de la responsabilidad y solidaridad entre los Estados miembros de la UE.

Un cuarto criterio es la mejora de un instrumento básico de las políticas estatales y europeas, los Centros de internamiento de extranjeros. Es necesario adecuarlos a los *standards* de respeto de los derechos, comenzando por la información sobre la posibilidad de solicitar el asilo. A esos efectos, Migreurop ha iniciado una campaña para exigir el libre acceso a esos centros por parte de las ONG para garantizar el control de los mismos.

Los más vulnerables, aquellos cuyas necesidades básicas se encuentran más amenazadas, no pueden ser los paganos de la crisis que nos afecta a todos pero que golpea más duramente a quienes tienen menos defensa. Ésa es la situación de los inmigrantes y, desde luego, de los refugiados. Una política coherente con los principios que proclamamos debe situarlos como prioridad y no hacer de ellos una mercancía, una coartada de relegitimación y consumo interno.

CAPÍTULO 1

EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

2008 se despidió con los brutales ataques de Israel contra la población palestina de la Franja de Gaza, incluidos los campos de refugiados y las infraestructuras de la UNRWA. Como se analiza en el primer epígrafe de este capítulo, su ejército castigó duramente a la población palestina con bombardeos aéreos y de artillería y ataques terrestres, provocando enormes destrozos humanos y materiales y el desplazamiento de casi cien mil personas. Israel cometió crímenes de guerra y de lesa humanidad en Gaza.

Los dos epígrafes centrales analizan la situación de los refugiados de un país, Afganistán, y una región, el Kurdistán, que desde hace décadas son origen de millones de refugiados. En el primer caso, la ocupación militar del país por parte de Estados Unidos y sus aliados no ha puesto fin al exilio. En el segundo, la falta de respeto a la población kurda, que se distribuye entre varios países de Oriente Próximo y Medio, sigue siendo la causa de la existencia de miles de refugiados.

Este primer capítulo finaliza con un análisis en profundidad de la situación de los migrantes y solicitantes de asilo reclusos en el Centro de Permanencia Temporal de la isla italiana de Lampedusa, en la actualidad, tras la impermeabilización de la frontera sur española, una de las principales puertas de entrada de los refugiados a Europa. Lampedusa es un ejemplo del endurecimiento de las políticas de asilo en Italia y en el conjunto de la Unión Europea.

1.1. ISRAEL BOMBARDEA LOS CAMPOS DE REFUGIADOS DE GAZA

El pueblo palestino "aporta" aproximadamente un tercio de los refugiados que existen del mundo y, al mismo tiempo, es uno de los grupos de población refugiada más antiguos¹. Existen alrededor de siete millones y medio de refugiados palestinos y cerca de 450.000 desplazados internos, que representan en total más del 70% de la población palestina. La mayor parte son refugiados de 1948, año de la *Nakba* o catástrofe palestina y de la fundación del Estado de Israel, mientras que los restantes, casi un millón, son refugiados de la guerra de 1967.

De los siete millones y medio de refugiados palestinos, sólo una parte están registrados y reciben la asistencia de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA), porque ésta considera refugiados de Palestina "a aquellas personas residentes en Palestina entre junio de 1946 y mayo de 1948 que perdieron sus hogares y sus medios de vida como resultado de la guerra de 1948"² y a sus descendientes. En consecuencia, bajo su mandato sólo están las personas que pudieron registrarse en 1948 y por lo tanto su conjunto, unos 4,5 millones de personas, no incluye a la totalidad de la población desplazada por el conflicto³. Las familias y personas que reciben asistencia de la UNRWA se encuentran en Siria, Jordania, Líbano y en los Territorios Palestinos Ocupados.

De todas las personas refugiadas residentes en los Territorios Palestinos Ocupados, la mayoría vive en la Franja de Gaza, un área de 365 kilómetros cuadrados con una población de casi un millón y medio de habitantes, de los cuales más de un millón son refugiados y más de la mitad vive en los ocho campamentos de la UNRWA, donde la densidad de población es la más alta del mundo y se vive en situación de hacinamiento y pobreza.

Las condiciones de vida en la Franja de Gaza empeoraron a partir de 1967 con la ocupación militar israelí y la llegada de nuevas personas refugiadas y desplazadas por la guerra, pero se agravaron drásticamente desde junio de 2007 por los efectos del asedio, impuesto por Israel, al que estuvo sometida la población durante 18 meses. Las autoridades israelíes decidieron cerrar todos los pasos fronterizos para aislar la Franja política, económica y socialmente: impidieron y controlaron la entrada y la salida de bienes y personas, fiscalizaron el suministro de electricidad, agua y las telecomunicaciones, causaron, en definitiva, una crisis humanitaria de enormes proporciones con consecuencias desastrosas para sus habitantes. Un claro castigo colectivo contra la población civil que llevó a casi el 80% de los habitantes de la Franja a depender de la ayuda humanitaria y que alcanzó su máxima gravedad durante los ataques iniciados a finales de diciembre.

Entre el 27 de diciembre de 2008 y el 18 de enero de 2009, el ejército israelí lanzó contra la Franja de Gaza una ofensiva militar conocida como "Operación Plomo Fundido" que durante tres semanas castigó duramente a la población civil con bombardeos aéreos y de artillería y ataques terrestres, provocando destrozos humanos y materiales considerables. El ataque, considerado el más mortífero desde la guerra de 1967, dejó 1.434 muertos y más de 5.000 heridos y causó el desplazamiento de casi cien mil personas⁴. La mayoría de las víctimas fueron civiles, entre ellas 434 niños y 114 mujeres, mientras que sólo 236 eran combatientes⁵.

En una flagrante violación del Derecho Internacional Humanitario, que impone la distinción entre objetivos militares y civiles⁶, el ejército israelí bombardeó edificios que no estaban dedicados a fines militares, como mezquitas, universidades, escuelas, sedes de medios de comunicación y otras infraestructuras públicas y civiles (viviendas, hospitales, sistemas de comunicación, empresas, ministerios...). Con la excusa de atacar a combatientes y líderes de Hamas, Israel bombardeó y destruyó 4.240 viviendas y otras 44.000 quedaron inhabitables, dejando alrededor de 90.000 personas sin hogar⁷.

El mundo entero se quedó atónito cuando el 6 de enero se conoció que el ejército israelí había bombardeado una de las escuelas de la UNRWA en el campo de refugiados de Jabalya y había asesinado a más de cuarenta personas, entre ellas quince niños. Muchos de los fallecidos eran residentes de los campamentos de Jabalya que se habían refugiado en la escuela para huir de los ataques. Ésta no fue la única agresión contra las instalaciones de la UNRWA, puesto que otras 36 escuelas fueron bombardeadas y sufrieron daños.

Los bombardeos de artillería contra zonas civiles densamente pobladas fueron los más graves, especialmente en el norte de la Franja, donde barrios enteros de las áreas urbanas y de los campos de refugiados fueron arrasados. La reducida extensión de Gaza y la intensidad de unos ataques visiblemente indiscriminados y desproporcionados originaron un desplazamiento forzoso y masivo de la población, sobre todo refugiada. Aunque el número queda aún indeterminado, según Al Mezan Center for Human Rights y Naciones Unidas se estima que más de 90.000 personas tuvieron que desplazarse de manera forzosa durante el conflicto y de éstas más de 50.000 buscaron refugio en las escuelas de la UNRWA, mientras las otras huyeron a hogares de amigos y parientes.

En la primavera de 2009 aún quedaban por lo menos diez mil familias desplazadas, que sumaban más de 71.000 personas y vivían en centros de acogida o con otras familias. Una parte de estas personas, sobre todo en las áreas rurales, es población palestina procedente de la ciudad de Gaza, Cisjordania o Jerusalén Este, mientras que las restantes son refugiadas de 1948 o sus descendientes, que tuvieron que abandonar de nuevo sus hogares.

La política de Israel hacia la población palestina, así como la conducta durante los ataques también aumentó el desplazamiento forzoso dentro de Gaza. Por un lado, impidió a la población civil (con la excepción de doscientas esposas de extranjeros) salir de la zona de guerra⁸, una condición que se vio agravada por la ausencia de lugares donde refugiarse dado el tamaño, la densidad de población y la ausencia de refugios naturales o construidos en el territorio. Por otro, el ejército atacó zonas densamente pobladas y no respetó ninguno de los edificios civiles, como escuelas u hospitales. Toda la Franja de Gaza se transformó en zona de guerra y, aunque el área de combate era más limitada, la única posibilidad de encontrar refugio seguro era la salida.

Según el Relator Especial para Palestina de Naciones Unidas, Richard Falk, “la opción de convertirse en persona internamente desplazada era, en realidad, prácticamente inalcanzable para la población civil”⁹. Para Naciones Unidas, esta nueva situación (ser desplazado en el propio territorio) no otorga a las personas un estatus legal especial según el Derecho Internacional, ni altera o anula un estado anterior. Los refugiados que han sufrido un segundo desplazamiento dentro de Gaza mantienen todos los derechos garantizados por el Derecho Internacional, incluido el derecho al retorno establecido por la Resolución 194 (III) de la Asamblea General. Pero cabe preguntarse de qué derechos estamos hablando, puesto que la población palestina lleva más de sesenta años sufriendo el eterno olvido de sus derechos y acumulando un largo listado de promesas incumplidas.

Ahora, después de casi tres meses del alto del fuego, la situación humanitaria es la más grave desde el comienzo de la ocupación israelí en 1967: el 91% de la población de la Franja sigue dependiendo de la ayuda humanitaria, el acceso a los servicios básicos es limitado, los grados de pobreza y de extrema pobreza, ya elevados antes de los ataques, se han acentuado, así como la inseguridad alimentaria. Pero, a pesar de esta crisis, continúan las restricciones de movimiento de bienes, personas y, sobre todo, de la asistencia humanitaria, con lo que se bloquea cualquier esfuerzo de reconstrucción. El Estado de Israel sigue castigando a la población civil y ya no cabe duda de que ha cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad en Gaza¹⁰, pero sí hay todavía muchas dudas sobre si existe la voluntad política de hacer a Israel responsable de éstos.

En enero, centenares de miles de personas de todo el mundo se movilaron en solidaridad con el pueblo palestino. En Madrid decenas de organizaciones suscribieron un manifiesto, entre ellas CEAR, como miembro del Grupo de ONG por Palestina, titulado “Poner fin a la agresión militar de Israel contra Gaza” y que planteó:

Ante la continuidad de la ofensiva militar de Israel, por tierra, mar y aire, contra Gaza —en el contexto de la ocupación que dura décadas y el

bloqueo que sufre Palestina— que está causando miles de muertos y heridos entre su población, muchos de ellos niños; ante el hecho de que se realiza vulnerando el Derecho Internacional y olvidando, por completo, la situación de emergencia humanitaria que vive su población; las organizaciones sociales y políticas abajo firmantes hacen la siguiente declaración:

1. Condenamos la injustificable e inhumana acción militar de Israel y exigimos su fin inmediato. El pretexto aducido por su Gobierno —los ataques con cohetes llevados a cabo por Hamás contra la población israelí— es inaceptable en relación con unas acciones de destrucción criminal, como castigo colectivo, que están causando miles de víctimas civiles.
2. Exigimos al Gobierno de España, a las instituciones políticas de la Unión Europea y a la ONU su intervención decidida y urgente para imponer un alto el fuego permanente, organizar un plan de ayuda humanitaria que ponga fin a la situación de emergencia que vive la población de Gaza y terminar con el bloqueo fronterizo. Criticamos profundamente la pasividad de la que han hecho gala, hasta el momento, las instituciones políticas internacionales, que está permitiendo la continuidad de la ocupación y la matanza de la población palestina. Todos los Estados miembros de la ONU tienen la obligación de proteger a la población civil contra las múltiples violaciones del Derecho Internacional Humanitario que se están produciendo.
3. Este nuevo y especialmente mortífero episodio del conflicto de la ocupación de Palestina por Israel pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de resolver definitivamente el mismo con el cumplimiento de todas las resoluciones de las Naciones Unidas. A esta tarea tendrían que dedicarse sin demora, y en el marco de la ONU, sus principales actores, con la colaboración de los países de la región y de las principales potencias mundiales. El derecho del pueblo palestino a crear un Estado soberano es la base necesaria de cualquier solución duradera que posibilite la convivencia pacífica de los pueblos palestino e israelí. Reclamamos a los gobiernos y a las instituciones internacionales la adopción de las medidas de presiones necesarias, condicionales al respeto de los derechos humanos en las relaciones con Israel, para que se alcancen estos objetivos y para que se resuelvan las causas del conflicto, que no es otro que la ocupación.

Por todo ello, llamamos a la ciudadanía a participar en todas las manifestaciones y actos públicos que se han convocado en numerosas ciudades de España, expresando su solidaridad con el pueblo palestino.

Por otra parte, el 29 de enero el Juzgado Central de Instrucción nº 4 de la Audiencia Nacional admitió a trámite la querrela criminal interpuesta por los familiares de las víctimas y por Raji Sourani (miembro del Palestinian Center for Human Rights de Gaza) contra siete altos oficiales del ejército israelí, incluyendo al ex ministro de Defensa israelí Benjamin Ben Eliezer y el entonces comandante de las Fuerzas Aéreas israelíes Dan Halutz por el lanzamiento de una bomba de una tonelada contra la vivienda de un dirigente del Hamas, matando además a 14 civiles palestinos—la mayoría de ellos bebés, niños y niñas—, hiriendo a otros 150 personas, 78 de ellas con heridas graves y muy graves, y destruyendo totalmente ocho casas y parcialmente otras 30 casas. Éste es el camino para una paz justa y digna en la región: el enjuiciamiento de los crímenes de guerra y de lesa humanidad y el cumplimiento de la legalidad internacional, en particular de las resoluciones de Naciones Unidas.

Para conocer la situación en Gaza al cierre de este Informe, se reproduce a continuación una entrevista del periodista Juan Miguel Muñoz a John Ging, director de la UNRWA en la Franja¹¹.

Curtido en Congo, Bosnia y Kosovo, la conversación con el ex oficial del Ejército irlandés John Ging (1965), director de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA) en Gaza, gira en torno a la gente corriente y al fracaso del imperio de la ley. Tres meses después de la guerra que arrasó la infraestructura económica del territorio, Ging trata de reactivar los amplísimos programas educativos y sociales. Pero Israel rechaza abrir las fronteras. "Faltan cosas como papel para imprimir libros de texto y los exámenes", dice. Y añade: "No hay reconstrucción. No la habrá hasta que tengamos acceso al suministro de materiales".

—No hace muchos días, el anterior Gobierno israelí de Ehud Olmert aseguró que permitiría el suministro de algunos materiales. No los necesarios para construir viviendas, pero sí el de los más elementales.

—Esperábamos que así sería, pero todavía es un problema.

—¿Cuál es el objetivo último del bloqueo israelí?

—Es lo que no entiendo. Ésta es una pregunta para el Gobierno de Israel. ¿Qué se puede conseguir perjudicando la educación, afectando la vida de la gente corriente? Es obvio para cualquiera que llega: es la gente corriente la que ha perdido sus empleos, la que sufre esa política.

—Israel lo sabe. ¿No tiene usted ninguna otra explicación?

—No la tengo. Porque, además, es ilegal. No hay una explicación lógica. Apelamos no sólo al humanitarismo, sino también a la legalidad. Es la legalidad internacional la que dice que los cruces fronterizos deben abrirse. Es

cierto que hay desafíos de seguridad, pero pueden solucionarse sin dañar a toda la población de Gaza.

—¿Cree que la UE o EE UU van a presionar a Israel?

—Esperamos que la comunidad internacional presione a ambas partes, también a los palestinos, que deben actuar de forma responsable. La cuestión es hallar soluciones para que la gente corriente tenga derecho a la vida digna. No hay que esperar a que los políticos lo resuelvan. La ley debe prevalecer ante la política.

—¿El bloqueo es cada vez más duro?

—El cierre es más rígido en los últimos 18 meses. Alguna semana ha sido algo mejor, pero, si comparamos la situación de abril de 2009 con la de junio de 2007, ahora recibimos el 25% de lo necesario. En junio de 2007 pasaban más de 500 camiones al día, ahora alrededor de 100. Y entonces Gaza ya era un lugar pobre

—¿Qué piensa cuando en cumbres como la de Sharm el Sheij se promete tanto dinero?

—Damos la bienvenida a los hechos positivos. Pero debemos centrarnos en los resultados. Los donantes fueron generosos en Sharm el Sheij. Prometieron miles de millones de dólares. Pero es necesario abrir los cruces fronterizos, o no habrá nada. Nada ha cambiado sobre el terreno. Las cosas cada vez son más difíciles. Necesitamos que los políticos se centren en la realidad, en que eso se traduzca en hechos positivos.

—¿Le da esperanzas Barack Obama?

—Hemos de tener esperanza en el imperio de la ley. No se trata de apelar a la bondad, es una cuestión de respetar la ley internacional.

—Pero eso ni siquiera ocurrió durante los días más dramáticos de la pasada guerra.

—La historia nos enseña que la ley prevalece al final en todos los conflictos. La verdad y la justicia siempre vencen. Tengo absoluta confianza en ello. La gente necesita que quienes tienen el poder la ayuden urgentemente porque está tardando demasiado. Los niños mueren. La situación se está haciendo insoportable.

—Hablando de justicia, días atrás Naciones Unidas designó a un juez para investigar crímenes de guerra en Gaza.

—Hemos reclamado esas investigaciones porque en ambas partes hay quejas y necesitan justicia. Si no lo conseguimos, los extremistas pueden pensar en seguir con la violencia. Tenemos que demostrarles que se confunden, para que no recurran a la violencia sino al imperio de la ley.

- Los palestinos no allanan el camino
- El conflicto interno palestino es terrible y ello lo hace todo todavía más difícil.
- ¿Se puede ser optimista?
- Hay más razones para el pesimismo, pero no debemos desesperar ni ser ingenuos. Hay que explicar a la gente lo mala que es la situación, pero sin deprimirles para que no se den por vencidos. La situación se deteriora. Se puede ver y sentir. Ahora hay más extremismo en Gaza que hace tres meses y no digamos que hace tres años. Luchar contra él exige crear condiciones de vida dignas.

1.2. LA INTERVENCIÓN MILITAR NO PONE FIN AL EXILIO AFGANO

En 2008, la Fundación CEAR y CEAR otorgaron su VII Premio Juan María Bandrés a la Defensa del Derecho de Asilo y la Solidaridad con los Refugiados a la kurda Leyla Zana y la afgana Malalai Joya. Malalai Joya es la diputada más joven de Afganistán, pero no puede desarrollar su trabajo porque fue expulsada del Parlamento tras exigir el procesamiento de los miembros del gobierno que han cometido graves delitos. El Parlamento afgano, en lugar de atender sus denuncias (respaldadas por las organizaciones internacionales de derechos humanos), la ha amenazado de muerte. Joya, que vivió su infancia como refugiada junto con su familia en Pakistán, analiza la realidad del que sigue siendo uno de los países de origen de un mayor número de solicitantes de asilo en los países industrializados¹²:

Hoy nuestro país está ocupado. El gobierno de Estados Unidos manifiesta que sus tropas están en Afganistán para traer la libertad a este país, pero aquí lo que hay es una situación mucho peor que cuando ellos no estaban. Estados Unidos ha actuado de acuerdo a su propia estrategia política, no por los intereses de los afganos. En los últimos seis años han muerto 65.000 afganos, más que durante el periodo de los talibanes. No hay libertad de expresión. Se ha promulgado una ley de amnistía que permitirá que queden impunes los crímenes cometidos por algunos de los que hoy son ministros, parlamentarios o embajadores.

Afganistán sigue produciendo el 93% del opio en el mundo y los principales narcotraficantes son miembros del Gobierno, incluso ministros y miembros del Parlamento. Ha aumentado el tráfico de armas con Irán, Rusia y Pakistán. Estos traficantes y corruptos están hoy en el poder en Afganistán. Según un informe de Human Rights Watch, controlan el 80% del Parlamento. Son tan fundamentalistas como los talibanes y actúan

como títeres de los países vecinos. En esta situación el pueblo afgano es rehén de los fundamentalistas que están en el poder con la connivencia de Estados Unidos y de los talibanes, que cada vez tienen más control de la situación porque incluso el presidente Karzai está dispuesto a negociar con ellos. En definitiva, seis años de tropas extranjeras son muchos años para nosotros y no vemos ningún resultado positivo. Las tropas extranjeras bombardean las provincias buscando talibanes, pero los que mueren con sus bombas son las personas desarmadas.

La comunidad internacional debe presionar a sus gobiernos para que actúen de manera independiente en Afganistán en lugar de imitar a Estados Unidos. Eso significa que deben apoyar a los partidos y las organizaciones democráticas afganas, y no a los gobernantes fundamentalistas y corruptos, y presionar para que los criminales que hoy controlan el país sean llevados a una corte penal internacional. (...) Hay también que presionar para que la ayuda internacional no siga llenando los bolsillos de los gobernantes y los corruptos, algo que incluso el propio presidente Karzai ha reconocido.

En la última década, Afganistán ha pasado de ser el país de origen del mayor número de refugiados en el mundo a acoger la operación de retorno de mayor envergadura a la que haya hecho frente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Durante décadas, el país fue protagonista de un interminable éxodo humano: en 1979, la invasión militar soviética originó la huida de miles de personas, al igual que la guerra civil que sobrevino tras la retirada de la URSS en 1989 y también la llegada al poder en 1994 de los talibanes, viejos aliados de Estados Unidos en la guerra contra los comunistas. En total, más de seis millones de afganos huyeron hacia Pakistán e Irán y, en menor medida, hacia algunos países occidentales. Y, aunque una parte de ellos retornaron a sus hogares, otros tuvieron que partir a causa de las sequías o los terremotos.

El exilio afgano se reactivó tras la invasión militar de Estados Unidos y sus aliados debido a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en este país. Miles de personas se convirtieron en desplazados internos y otras miles se refugiaron en Pakistán. Después de la caída del régimen talibán en noviembre de 2001, ACNUR puso en marcha una operación de retorno a gran escala que redujo el número de refugiados a su cargo y originó un cierto triunfalismo sobre el futuro. Durante 2002, 1,8 millones de refugiados retornaron desde Pakistán e Irán y se estima que hasta la fecha lo han hecho algo más de tres millones y medio de refugiados afganos.

Sin embargo, aún quedan alrededor de tres millones de refugiados repartidos entre Pakistán e Irán; de ellos, el 82% de los afganos refugiados en Pakistán (algo

más de dos millones) aseguran que no tienen intención de regresar a su país en un futuro próximo, según se extrae de los datos del registro de refugiados afganos realizado en 2008 por el Gobierno paquistaní y ACNUR. Entre las principales motivaciones para no retornar, el 41,6% de los refugiados registrados se refirió a la seguridad como principal preocupación, mientras que para un 24,4% lo constituía la falta de sustento. Además, el 89% aseguró que, si volviera, no tendría un lugar donde vivir.

La situación actual de Afganistán no estimula el retorno de los refugiados, ya que el país está experimentando el mayor grado de violencia desde la caída del gobierno talibán, tal y como afirma Human Rights Watch en su Informe 2009. Las violaciones de los derechos humanos se extienden por todos los rincones del país, mientras que persisten la impunidad y el reinado de los "señores de la guerra". Una situación a la que un gobierno crecientemente deslegitimado no puede hacer frente, por falta de voluntad o por carecer de la fuerza necesaria para garantizar el orden e implementar las reformas necesarias.

La corrupción y el aumento del coste de la vida están deteriorando las condiciones de millones de personas. La situación de los menores es preocupante: su tasa de escolarización se encuentra entre las más deficientes del mundo y han aumentado de los casos de esclavitud infantil. La participación de la mujer en la vida social es prácticamente nulo, dada su absoluta falta de derechos y la impunidad de los que atentan contra su integridad física. La trata y tráfico de personas y los problemas de integración de los refugiados que retornan a sus ciudades son otros de los problemas más graves para la población civil afgana. La libertad religiosa y la de expresión se encuentran gravemente amenazadas, como dejan patente varios casos de agresiones a periodistas, activistas, políticos y profesores.

A pesar de la extensión por casi todo el país de la misión de reconstrucción y seguridad de la Fuerza Internacional de Asistencia (ISAF) dirigida por la OTAN, que se inició en 2003, las regiones oriental y meridional del país siguen bajo el dominio de líderes tribales, "señores de la guerra", traficantes de drogas y diversos grupos armados. Los talibanes se han hecho con el control de vastas áreas en las provincias de Kandahar y Helmand, estableciendo la *sharia* ("ley islámica") en los juzgados y ocupando los centros administrativos locales. Además, los talibanes junto con otros grupos rebeldes han extendido su control a zonas del país que antes se consideraban estables, como Logar y Wardak, en la frontera con la provincia de Kabul, y zonas de la provincia de Herat, en el oeste.

Según los datos de Naciones Unidas, los grupos insurgentes han sido responsables de casi dos tercios de las muertes de civiles. Se estima que en los primeros siete meses de 2008 los ataques suicidas y los artefactos explosivos mataron al

menos a 500 civiles. Desde 2007 se ha producido un creciente deterioro de la situación, estrechamente vinculado a la expansión hacia los territorios más conflictivos de las fuerzas de la OTAN y de las estadounidenses de la misión *Libertad Duradera*.

Los hechos son irrefutables: entre 2001 y 2004 apenas hubo atentados, mientras que a partir de 2005, y especialmente en 2006 y 2007, se contabilizaron cerca de 200 atentados con explosivos. En provincias como Helmand (la principal productora de opio del país) las alianzas entre talibanes, líderes tribales, "señores de la guerra" y narcotraficantes para mantener el control del territorio, y con ello el lucrativo negocio del opio, son auténticos focos de inestabilidad, violencia generalizada, vacío gubernamental e impunidad. Afganistán constituye un caso paradigmático de "nueva guerra", en la que la participación de nuevos tipos de actores armados y el crimen organizado desdibujan las características de los conflictos clásicos entre ejércitos regulares. Esta situación implica una confusión entre participantes de diferente naturaleza y crea las condiciones idóneas para una violación a gran escala de los derechos humanos.

A consecuencia de ese proceso, las víctimas causadas por la guerra no han cesado de crecer y llegaron a seis mil en 2007, entre combatientes y no combatientes. En los últimos tiempos se ha producido un preocupante aumento de las bajas civiles causadas por los bombardeos de las fuerzas de la coalición internacional, que eufemísticamente se denominan "daños colaterales". En 2007, en tan sólo diez días murieron noventa civiles por ataques aéreos de las fuerzas aliadas, mientras que en 2008 76 civiles fallecieron en similares circunstancias. Más allá de las grandes masacres originadas por los ataques aéreos, se está produciendo un goteo incesante de víctimas civiles a manos de las tropas internacionales que está contribuyendo a erosionar su publicitada imagen de fuerzas de estabilización y pacificación.

Fuera de las áreas de conflicto armado, el crimen organizado y los "señores de la guerra" aterrorizan a los afganos con absoluta impunidad. El secuestro para pedir rescate se está convirtiendo en una práctica habitual y el asesinato de personas asociados al Gobierno también es algo común. El gobierno de Hamid Karzai continúa perdiendo legitimidad pública por la generalización de la corrupción, la incapacidad para mejorar las condiciones de vida de la población y sus dificultades para garantizar la seguridad y el orden incluso en las áreas que se encuentran bajo su control.

La situación de la mujer afgana es extremadamente grave según indicadores tan relevantes como los de mortalidad en el parto, esperanza de vida, alfabetización... La inseguridad generalizada en las zonas de conflicto impide que la mayoría de las jóvenes acudan a la escuela, mientras que en las más seguras diversos obstáculos dificultan su acceso a la educación: apenas existen escuelas femeninas y se

producen muchos casos de acoso sexual y violencia física. Las mujeres adultas experimentan todo tipo de discriminaciones y siguen existiendo importantes barreras sociales y culturales que impiden su acceso a un puesto de trabajo. Aún muchas mujeres no pueden salir de casa sin un hombre que las acompañe y un *burka* cubriendo su cuerpo. Además, según el Ministerio de Educación, a la escuela primaria sólo asisten el 46% de las niñas frente al 72% de los niños.

La libertad de expresión de aquellos que critican al Gobierno, oficiales de los cuerpos de seguridad, insurgentes o líderes tribales se ve profundamente lesionada. Las amenazas, la violencia y la intimidación son usualmente utilizadas para silenciar a la oposición política, el periodismo crítico y los activistas sociales. El testimonio de un refugiado afgano llegado a España hace pocos meses describe perfectamente la situación¹³:

Hace demasiados años que no sé lo que es tener actividad pública, la paz o la seguridad. Mi vida y la vida de toda mi gente amada se desarrolla en la más absoluta clandestinidad. En mi país y en los países vecinos he hecho todo tipo de tareas, desde alfabetización hasta documentación de violaciones de los derechos humanos. Todo ello era muy peligroso, arriesgaba mi vida.

Amo a mi gente y a mi tierra y estoy dispuesto a dar mi vida por ver un Afganistán laico, libre y democrático. He sobrevivido a situaciones muy extremas, incluso me han herido de gravedad en más de una ocasión. Pero la fatiga y la presión después de tanto dolor acumulado durante años se habían convertido en los últimos tiempos en una pesada losa con la que no podía convivir más. Creo que lejos de Afganistán estaré seguro, al menos durante una temporada. Aquí, en mi nueva tierra de acogida, quiero optar por las oportunidades que la guerra y los fundamentalistas me quisieron arrebatar.

Ante esta situación de guerra, violencia generalizada y violaciones de los derechos humanos no puede extrañar que Afganistán esté entre los primeros países de la lista de refugiados y desplazados internos de ACNUR: en 2008, casi dos millones de refugiados vivían en Pakistán y un millón en Irán. Además, algunas estimaciones consideran que hay más de 600.000 personas desplazadas internamente, pero su número es imposible de determinar por la falta de acceso a las zonas de conflicto. Se cree que estas personas necesitan ayuda humanitaria y protección urgente, algo que no está ocurriendo a causa de las restricciones y las limitaciones cada vez más severas al trabajo de las organizaciones de ayuda humanitaria. Tampoco queda claro cuántas personas realizan múltiples ciclos de desplazamientos de corta duración relacionados con el conflicto o cuántas de las que regresan a sus localidades lo hacen de manera voluntaria o porque no tienen otra alternativa¹⁴.

Alrededor de 185.000 personas desplazadas antes y después de la caída del régimen talibán continúan viviendo en campos en el sur, oeste y sudoeste del país. Muchas se niegan a volver a sus regiones debido al agravamiento de la inseguridad, las tensiones étnicas y la falta de oportunidades para reconstruir sus vidas. Decenas de miles de retornados han sido desplazados de nuevo tras volver a sus lugares de origen y en la actualidad viven en asentamientos alrededor de ciudades y pueblos. Además del conflicto armado, han aumentado los niveles de desplazamiento interno por la escasez de alimentos y un invierno especialmente duro entre diciembre de 2007 y marzo de 2008.

Un factor que contribuye a agravar la vulnerabilidad de los desplazados internos deriva de la intensificación del conflicto y del hecho de que los trabajadores humanitarios se hayan convertido en objetivo de los diversos grupos armados. Esto ha restringido el acceso de las organizaciones internacionales y de las ONG a la mitad del país. A esta situación está contribuyendo la confusión que ocasiona la realización de acciones humanitarias por parte de las fuerzas internacionales, especialmente el ejército estadounidense. Desde 2002, los miembros de la Fuerza Combinada Conjunta de Operaciones Civiles y Militares (CJC-MOFT, en sus siglas inglesas) han operado vestidos de civil y portando armas.

Las operaciones militares con componentes "humanitarios" han sido una constante en los últimos conflictos (Somalia, Kosovo, Bosnia o Timor Oriental), una tendencia vista con preocupación por numerosas organizaciones, pues la diferencia de enfoque entre trabajadores humanitarios y militares es evidente. Las ONG que operan en Afganistán han alertado sobre la confusión que crea entre la población la participación en asuntos civiles de soldados que visten y operan de forma similar a su personal. Esta situación desdibuja la identidad y las funciones del ejército y contribuye a difuminar las evidentes diferencias entre la misión de las ONG y la de las fuerzas militares internacionales.

Los refugiados, pues, encuentran grandes dificultades para retornar, a pesar de las expectativas generadas a partir de 2002 con la repatriación de más de tres millones de personas. Mientras Afganistán no sea un Estado política y económicamente viable, mientras persistan el conflicto y la falta de oportunidades para al menos sobrevivir, los exiliados difícilmente sentirán el impulso de regresar a su tierra.

El patrón de regreso también refleja los obstáculos y problemas para el retorno. Del total de retornados, relativamente pocos han vuelto a las zonas especialmente azotadas por la violencia, la sequía y la pobreza, como son las provincias altas del sur, sudeste y centro del país. A ello se debe sumar que el nivel de vida superior en los países de refugio, Pakistán e Irán (con mejores servicios públicos y

oportunidades laborales), ha causado entre las comunidades afganas desplazadas una creciente desmotivación por retornar. Hay fundamentadas reticencias a regresar a un país con algunos de los índices más bajos del mundo en lo económico, lo social y en la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, los gobiernos de Pakistán e Irán han manifestado que como solución prefieren la repatriación y se han mostrado opuestos a promover procesos de integración local de los refugiados afganos. Incluso en diversas ocasiones, han insistido en que los afganos son predominantemente inmigrantes económicos y no refugiados. Mientras, con la asistencia de ACNUR los refugiados siguen volviendo a sus hogares y se calcula que unos 278.000 retornaron en 2007 desde Pakistán. No obstante, la mayoría no regresaron debido a una mejora significativa de la situación en el país, sino por la creciente inseguridad y las dificultades económicas allí.

De los datos obtenidos del registro de refugiados afganos en Pakistán se desprende una interesante variedad de perfiles demográficos y socioeconómicos. Alrededor de 300.000, casi el 14%, manifestaban tener necesidades específicas de protección legal y de cuidados especiales, como es el caso de los niños y jóvenes en situación de riesgo. La población afgana refugiada es muy joven, ya que el 74% son menores de 28 años. Este hecho sugiere que muchos de ellos pudieron nacer y crecer en Pakistán, dado que los primeros flujos de desplazamiento coinciden con la invasión soviética de Afganistán en 1979, por lo que carecen de vínculos sólidos con la tierra de sus padres. Esto supone un reto para ambos países, Pakistán y Afganistán, pues debe desarrollarse el potencial de este importante sector de población a través de la educación y la formación profesional. Sin embargo, las estadísticas muestran que el 71% de los afganos carece de educación formal y sólo el 20% posee un puesto de trabajo en Pakistán. El 83% de los refugiados afganos con trabajo tiene ingresos por debajo del salario mínimo de 67 dólares mensuales. Finalmente, mientras un millón de refugiados vive en 86 campamentos repartidos por todo Pakistán, el 45% del total, el resto, un 55%, reside fuera de éstos.

Son pocas las personas de origen afgano que obtienen el estatuto de refugiado en España (en 2008, sólo lo solicitaron cincuenta ciudadanos afganos); por este motivo resulta relevante el citado testimonio de un refugiado afgano que obtuvo recientemente el reconocimiento de dicha condición. Su llegada a España y su integración no están exentas de dificultades, pero, sobre todo, no olvida la situación de compatriotas suyos en nuestro país que carecen del estatuto de refugiado:

La primera dificultad es el desconocimiento del idioma, una barrera que salvaré con esfuerzo, estudio y mucha práctica. Sobre mi situación legal, por el

momento no tengo quejas, porque mi caso está muy bien documentado y tiene mucho fundamento jurídico. Soy consciente de que los pocos afganos que viven aquí subsisten en condiciones infrahumanas y están entre la espada y la pared, entre la insostenible presión de la ilegalidad y, con frecuencia, la única opción de participar en actividades ilegales para sobrevivir. Cuando se encauce mi situación personal, quiero ayudar a mis compatriotas que viven aquí para que aprendan a apreciar este país, se hagan respetar y hagan valer sus derechos.

Nadie mejor que él, un luchador por los derechos humanos en su país, para transmitir con contundente claridad la situación de Afganistán, la esperanza depositada en su gente y las posibles soluciones para superar el conflicto y reconstruir el país:

La situación de Afganistán la resume el siguiente dato: mi país ocupa el lugar 175 de los 177 Estados clasificados en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas. No existe ninguna nación en toda Asia que esté en peores condiciones que la mía y a escala mundial sólo algunos países africanos tienen grados similares de destrucción, opresión y pobreza. Sin embargo, no soy pesimista a medio plazo, porque mi pueblo ha desarrollado una gran astucia política y, en cuanto la población afgana tenga una oportunidad real de expresarse sin presiones forasteras ni chantajes mafiosos, demostrará al mundo entero su potencial creativo y su rechazo a la violencia y el fanatismo en tanto que víctimas prolongadas de sus consecuencias. A nadie le gusta que violen a sus hermanas, secuestren a sus hermanos, humillen a sus padres o mutilen a sus hijos [...]



Respecto a la difícil situación de mi país, considero que la primera medida debiera ser necesariamente un replanteamiento de la estrategia empleada contra mi país por Estados Unidos y sus aliados, como por ejemplo España. Son ya siete años de supuestos "errores" que sólo aumentan el peaje de sangre y lágrimas que los afganos estamos pagando. En segundo lugar, es imprescindible que Occidente y los países vecinos corten toda ayuda a los fundamentalistas que hoy detentan el poder; sus cabecillas, los líderes talibanes y los responsables del Gobierno títere de los años 80 deberían ser juzgados por crímenes contra la humanidad. Y, en tercer lugar, vamos a necesitar ayuda material que se traduzca en grandes proyectos de infraestructuras básicas: red eléctrica, canalizaciones de agua de riego, plantas potabilizadoras... No queremos ejércitos ni armas en Afganistán, sólo ingenieros civiles y recursos para que los proyectos de la reconstrucción del país se hagan realidad.

1.3. KURDOS: UN PUEBLO ENTRE LA REPRESIÓN Y EL EXILIO

Los kurdos son el pueblo sin Estado más numeroso del mundo ya que se calcula que superan los 35 millones de personas. Casi la mitad vive en el territorio de Turquía, unos 15 millones de personas; en Irán se calcula que hay más de 7 millones; en Irak unos 6 millones; en Siria alrededor de 2; y 1 millón entre Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán y Turkmenistán; el resto se reparte por otros muchos países. La zona geográfica donde se asienta este pueblo se sitúa en una región montañosa al sur del Cáucaso, entre los montes Tauros, Zagros, Ararat y los valles de Mesopotamia, cuya extensión territorial es similar a la de España. El pueblo kurdo es de origen indoeuropeo y fueron islamizados, por lo que en la actualidad la mayor parte son musulmanes suníes, aunque existe población chiíta, de creencia aleví, cristiana o mazdeísta. El idioma kurdo en sus distintas variantes (kurmanjî, soraní y zaza) pertenece a la rama iraní occidental y no está emparentada con la de sus vecinos árabes y turcos.

Después de las dos guerras mundiales y los acuerdos de Sykes-Picott y Yalta, las potencias vencedoras trazaron las fronteras de Turquía, Siria, Irak, Irán y Armenia y dividieron los 550.000 kilómetros cuadrados del Kurdistán entre las fronteras de estos países. Son tres los hechos históricos que originaron el exilio kurdo. En marzo de 1975, después de la derrota de los grupos Peshmerga (guerrillas kurdas en Irak) ante el régimen de Sadam Hussein, más de diez mil personas huyeron al exilio. En septiembre de 1980, los militares turcos dieron un golpe de Estado y miles de kurdos tuvieron que huir del país por la represión. Y, en marzo de 1988, cuando soldados iraquíes atacaron la población de Halabja con gas tóxico

y asesinaron a más de cinco mil personas en pocos minutos, miles de kurdos del norte de Irak escaparon aterrados¹⁵.

El exilio kurdo en Europa se concentra sobre todo en Alemania, donde se cree que viven alrededor de un millón de ellos, y también en Holanda, Francia, Suiza, Bélgica, Suecia, Noruega, Finlandia y Reino Unido. En los años 90, Italia recibió a miles de refugiados kurdos llegados fundamentalmente por vía marítima. También existen numerosas comunidades de este origen en Canadá, Estados Unidos y Australia. En cambio, se calcula que en España tan sólo viven dos mil.

En la actualidad, los partidos políticos kurdos mayoritarios que no han sido ilegalizados y no son perseguidos sólo intentan lograr un grado de autogobierno dentro de las fronteras de los países donde actúan, así como garantizar los derechos sociales y culturales (la educación en su propio idioma, por ejemplo) y preservar su identidad. A excepción de la Región Autónoma Kurda del norte de Irak (autodenominada Kurdistán Sur), los gobiernos de Irán, Turquía y Siria continúan insistiendo en reprimir cualquier forma de expresión kurda, a la vez que condenan al subdesarrollo a los territorios donde vive este pueblo con la escasez de inversiones, la construcción de grandes proyectos de infraestructuras como las presas o la promoción de la llegada de población de origen distinto. Todas estas medidas persiguen, en definitiva, que los kurdos emigren a las grandes ciudades para ser asimilados culturalmente y diluir su presencia en esos Estados.

La represión de los regímenes de Turquía, Irán, Siria y antes Irak sigue causando el encarcelamiento, la tortura, el exilio, la desaparición y el asesinato de miles de kurdos. Sin embargo, estas políticas de asimilación y violencia, en lugar de destruir su conciencia nacional, han reafirmado su identidad y promovido la radicalización de amplios sectores, por lo que en su día se crearon grupos guerrilleros como el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), con reivindicaciones más soberanistas.

Turquía. Desde su fundación tras la I Guerra Mundial, la República de Turquía considera al pueblo kurdo como "turcos de las montañas". Mustafá Kemal, *Ataturk* (el padre de la Turquía moderna), después del genocidio del pueblo armenio emprendió entre 1924 y 1938 un proceso de represión y asimilación cultural y política de la población kurda que aún perdura. Esta estrategia, desarrollada por todos los gobiernos turcos, recurre a la tierra como instrumento de guerra y ha supuesto el desplazamiento interno forzado y el exilio de millones de kurdos hacia las principales ciudades turcas (Ankara, Estambul, Adana...) o a poblaciones kurdas como Diyarbakir y en los últimos años a la región autónoma kurda del norte de Irak, así como a distintos países europeos o de otros continentes.

En cifras, se calcula que sólo desde 1984 el ejército turco ha destruido más de cuatro mil pueblos y ha asesinado a más de treinta mil kurdos, lo que ha supuesto el desplazamiento forzado de más de tres millones de personas. Turquía mantiene

una movilización permanente de más de doscientos mil soldados y, además, más de ochenta mil campesinos están armados y constituyen una especie de fuerza paramilitar, lo que supone un gasto anual de miles de millones de dólares según la asociación kurda de ayuda a los refugiados Göç-Der¹⁶.

Numerosas organizaciones internacionales han denunciado la represión del régimen turco contra la población civil, los representantes políticos, los activistas, los maestros y los periodistas kurdos. Las autoridades turcas realizan numerosas detenciones y practican una fuerte represión en las celebraciones y manifestaciones kurdas, como la del Newroz (el 21 de marzo en el calendario occidental, día del Año Nuevo kurdo) y se interponen denuncias de organismos y de ciudadanos por los encarcelamientos arbitrarios y las torturas en los centros de detención, que albergan a cerca de cinco mil presos, según la asociación de ayuda a los presos Tuhad-Fe.

Uno de los ejemplos más conocidos de la discriminación, represión y restricción de la libertad ideológica y de expresión es el de la diputada kurda Leyla Zana, ganadora, junto con la afgana Malalai Joya, del VII Premio Juan María Bandrés. En 1994, retiraron la inmunidad parlamentaria a tres parlamentarios kurdos y a ella para propiciar su arresto y encarcelamiento. Fue acusada de traición, aunque después este cargo fue atenuado, y durante el proceso judicial utilizaron, como parte de las "evidencias" en su contra, expresiones de la identidad kurda como el color de su ropa. Así, el fiscal aseguró en su declaración: "La acusada en el día 18 de octubre de 1991 llevó ropa y accesorios de amarillo, verde y rojo (colores de la bandera kurda) mientras tomaba la palabra ante el público del pueblo de Cizre". En cambio, las palabras de Leyla Zana fueron:

Trabajaré para levantar la prohibición del idioma kurdo, para abolir la proscripción del trabajo cultural kurdo, para recobrar los nombres kurdos originales de nuestros pueblos y ciudades. Trabajaré para ver levantada la Ley de Emergencia en las ciudades kurdas y la práctica de tener dos tipos de leyes en un país: una para los turcos que viven en el lado oeste, y otra para los kurdos del sudeste.

Fue condenada a quince años de prisión. En julio de 2001, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que durante el juicio contra sus tres compañeros y ella se quebrantaron las disposiciones del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. A consecuencia de esto, en abril de 2003 se inició un nuevo juicio y, en junio de 2004, quedó liberada, justo cuando la UE inició el debate sobre el posible ingreso de Turquía. Sin embargo, en abril de 2008 fue condenada a pena de prisión por otro tribunal turco en aplicación de la ley antiterrorista debido a un discurso que pronunció durante la celebración de la festividad kurda del Newroz.

Los desplazados kurdos llegaron a las grandes ciudades turcas, sobre todo a los suburbios que las circundan, y en estos barrios subsisten en condiciones pésimas, con grandes dificultades para hallar un trabajo. La discriminación ha supuesto que tres o cuatro generaciones de familias kurdas hayan vivido en la pobreza. Entre 1987 y 1999, tres millones y medio de kurdos fueron expulsados de sus pueblos y aldeas hacia las grandes ciudades y, como se ha señalado, el ejército turco evacuó más de cuatro mil poblaciones, con extrema violencia, tras acusar a sus habitantes de colaborar con la guerrilla del PKK.

Por otra parte, la mayor parte de los refugiados kurdos originarios de Turquía en Alemania llegaron durante los años sesenta y setenta y a éstos les siguieron otros, procedentes de Siria, Irak e Irán, pero en un número inferior. En cuanto a las mujeres, que tradicionalmente han sufrido una grave discriminación en las comunidades kurdas¹⁷, llegaron a Alemania sobre todo entre 1966 y 1973. Muchos kurdos se nacionalizaron con la intención, además, de renunciar a la nacionalidad turca que les impusieron desde su nacimiento.

También los megaproyectos en el Kurdistán son origen del desplazamiento forzado de este pueblo. Por ejemplo, en la actualidad se está construyendo un entramado de pantanos sobre una superficie de 73.000 kilómetros cuadrados en la zona kurda de los ríos Éufrates y Tigris. Este proyecto, que cuenta con la colaboración de la UE, está suponiendo que se inunden numerosos pueblos kurdos, expulsando a su población y reagrupándola en lugares fortificados controlados por el ejército. Se calcula que más de treinta mil personas serán desplazadas de manera forzosa, incluidas cerca de seis mil habitantes del histórico pueblo de Hasankeyf¹⁸. Con este proyecto, el gobierno turco pretende debilitar el movimiento kurdo a través del desplazamiento de su población, crear una zona agraria estatal y tener el control estratégico sobre los recursos de agua que abastecen las conflictivas zonas del Golfo Pérsico.

Ante esta difícil situación, el Parlamento Kurdo en el Exilio exige la modificación de la Constitución turca para que reconozca al pueblo kurdo, así como el cese de las agresiones militares y que Turquía se transforme en un "Estado federal democrático sobre las bases de un federalismo bizonal y multicomunitario que permita a todas las comunidades que lo deseen preservar su cultura".

Siria. La población kurda en este país se calcula en unos dos millones de personas, aunque esta cifra es imposible de certificar porque los diferentes gobiernos sirios tampoco han reconocido la existencia del pueblo kurdo dentro de su territorio. Los kurdos en Siria viven en regiones separadas: una tercera parte en el altiplano situado al noroeste de la ciudad de Alepo; en la zona de Ain al-Arab, donde el Éufrates entra en territorio sirio, se asienta el 10%, mientras que otro 40% vive

en el noreste en la gobernación de Jazeera; el resto debió emigrar de forma forzada a las ciudades sirias.

La mayoría de los kurdos de la zona de Jazeera son descendientes de los refugiados que huyeron a través de la frontera de Turquía en la década de 1920, mientras que los de la zona próxima a Alepo se cree que provienen de las familias de guerreros kurdos llegados bajo el mando de Saladino en el siglo XII. En 1963, el gobierno implementó un programa de asimilación cultural con el propósito de expulsar a los kurdos de la zona y asentar a población árabe de otras regiones; pese a esto, los kurdos que se quedaron en esta franja fronteriza aún hoy son mayoría.

En términos generales, la nueva generación de kurdos ha conservado sus costumbres e idioma propio (kurmanjî), mientras que la vieja se arabizó. El gobierno de Damasco no invierte apenas en las regiones en las que habitan y se les discrimina en lo que respecta a derechos políticos, ya que los partidos kurdos son ilegales y están en la clandestinidad. También son discriminados cultural y socialmente, una situación que, junto con los elevados índices de paro y pobreza, supone la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales que ha reforzado el desplazamiento interno y el exilio.

La población kurda desplazada se aglutina en las principales ciudades de Siria, en barrios periféricos como el de Sheikh Massud, en Alepo, donde se calcula que viven medio millón de kurdos, o Al-Hayy al-Akrad ("barrio de los kurdos") en Damasco. Tal y como afirma Amnistía Internacional en su Informe 2007, en este país siguen en vigor leyes y prácticas que discriminan a las mujeres y a la minoría kurda, así como la práctica de la tortura y los malos tratos inflingidos con impunidad a personas detenidas¹⁹.

En 1961, 120.000 kurdos fueron borrados del censo de población en la zona de Jazzera, por lo que se calcula que actualmente son unos 300.000 los kurdos a los que Siria expide un documento que indica que su portador es "de origen extranjero", sin más especificación. Estas personas han perdido sus derechos, ya que se les prohíbe salir del país, asociarse, contraer matrimonio, transferir los apellidos a sus hijos, aunque, sin embargo, no quedan exentos del servicio militar. A estas personas se les conoce como "maktoum" ("nada" en árabe), por lo que decenas de miles de kurdos son apátridas de hecho y viven privados de sus derechos sociales, culturales, económicos y políticos.

Irán. En este país habitan más de siete millones de kurdos, distribuidos por el noroeste (en las provincias de Azerbaiyán Occidental, Kurdistán Sanandaj, Keranchad e Ilam) y corresponden al 10% de la población total. Los kurdos han gozado de una mayor tolerancia cultural que en Turquía, pero también han sufrido masacres y violaciones de los derechos humanos. La región en la que viven apenas percibe inversión del Estado y Teherán también aplica una política de asimilación cultural.

El grupo étnico dominante en Irán es el farsi (o persa), sus miembros son los que controlan el poder político y religioso, mientras que las minorías (kurdos, azeríes o baluchis entre otros) son discriminadas. Es importante destacar que Irán es uno de los países que alberga a un mayor número de refugiados, sobre todo afganos e iraquíes, y la mayor parte viven en las grandes ciudades mezclados con la población local.

En 1945, se proclamó la primera república kurda independiente, que no ocupaba los actuales territorios donde se asientan los kurdos en Irán y que sólo existió durante un año, hasta que la dictadura del *sha* de Persia acabó con la llamada República de Mahabad con la colaboración de su policía política, la *savak*, que también aplastó las revueltas de 1956 y 1957. La República Islámica, instaurada en 1979 tras derrocar al *sha*, se opuso también a cualquier signo de autonomía kurda. Durante la sangrienta guerra que enfrentó a Irán e Irak entre 1980 y 1988, Bagdad apoyó a los kurdos iraníes que se oponían al *ayatolah* Jomeini, mientras que los iraníes colaboraron con los kurdos que estaban en contra de Saddam Hussein. En 1991, Irán firmó un acuerdo con Naciones Unidas para favorecer el retorno de los refugiados, pero no lo aplicaron.

Durante todos estos años han sido miles los kurdos de Irán que han tenido que exiliarse. Un ejemplo de esta diáspora es el campamento de Al Tash en la parte central de Irak, que durante más de dos décadas acogió a doce mil refugiados que huyeron a finales de los años 70 e inicios de los 80. La situación de seguridad allí se deterioró rápidamente tras la invasión militar liderada por Estados Unidos en 2003 y la caída del régimen de Sadam; cada vez más refugiados intentaron regresar a Irán o buscar una existencia más segura en otros países. Unos 1.300 refugiados, 245 familias, se trasladaron al campo de refugiados de Kawa Camp, a 35 kilómetros al sur de la ciudad iraquí de Erbil, donde hoy en día continúan recibiendo asistencia de ACNUR y la ONG sueca Qandil.

Irak. La población kurda se ha sublevado continuamente contra el poder de Bagdad. Sadam Hussein ordenó una dura represión contra esta minoría étnica mediante el bombardeo de sus poblados, el asesinato sistemático de sus dirigentes y los traslados masivos de población iraquí para arabizar la región kurda del país, que incluye la importante ciudad de Mosul. En el contexto de la guerra con Irán, el 16 y 17 de marzo de 1988 unos cinco mil kurdos murieron y otros miles más resultaron heridos a consecuencia de los ataques con armas químicas del ejército contra la localidad de Halabja (de población mayoritaria kurda), en el norte del país. La mayor parte de las víctimas fueron civiles, muchas mujeres y niños, y más de cien mil personas se convirtieron en refugiados al huir a ciudades turcas como Diyarbakir. El régimen iraquí negó toda responsabilidad y aseguró que la masacre fue obra de fuerzas iraníes. También en agosto de

aquel año centenares de civiles kurdos murieron y miles resultaron heridos cuando las fuerzas armadas iraquíes atacaron sus pueblos del norte del país.

Entre marzo y abril de 1991, después de la Guerra del Golfo, el régimen de Saddam Hussein aplastó una revuelta kurda y más de un millón de kurdos huyeron a las zonas montañosas y también a Turquía e Irán. Las imágenes de los kurdos bombardeados con armas químicas (fabricadas en Occidente) por el ejército iraquí dieron la vuelta al mundo y dieron pie a la Resolución 688 del Consejo de Seguridad de la ONU, en 1992, que creó una zona de seguridad y exclusión aérea al norte del paralelo 36.

Desde entonces, la zona septentrional de este país es la Región Autónoma Kurda. La población kurda vive una semi independencia de facto, con un sistema educativo y sanitario totalmente diferenciado del de Bagdad. Sin embargo, esta autonomía causó el enfrentamiento entre los dos partidos políticos mayoritarios, el PDK (Partido Democrático del Kurdistan) y el UPK (Unión del Pueblo Kurdo), que incluso entre 1994 y 1998 llevó a una guerra civil por el control de los recursos económicos.

En la actualidad, el Kurdistan iraquí está dividido de hecho en dos administraciones independientes (la del PDK con capital en Erbil y la de la UPK en Suleimaniya) y presenta un grado de desarrollo económico y de infraestructuras muy superior al del resto de Irak gracias a los años de autogobierno, la seguridad y las inversiones extranjeras. La mayoría de los países occidentales han optado por establecer consulados en la Región Autónoma Kurda, posiblemente en previsión de una posible partición del país y sobre todo para salvaguardar sus intereses económicos y geoestratégicos.

En la Región Autónoma Kurda viven miles de refugiados kurdos de Irán, Siria o Turquía: entre la población local en ciudades como Erbil, en campos de refugiados como los de Kawa Camp, Koysanjah o Bashika, en el asentamiento no oficial de refugiados kurdos de Siria cerca de la ciudad de Dohouk, así como en el campo de refugiados de Makhmur, en el que viven doce mil refugiados kurdos de Turquía en sólo dos kilómetros cuadrados y está gestionado por ACNUR y el gobierno regional kurdo pese a estar fuera de la Región.

La Región Autónoma Kurda también ha acogido a miles de desplazados iraquíes, muchos cristianos entre ellos, que huyeron por el aumento de la violencia en Irak en los últimos años y que se han enfrentado a situaciones de precariedad y pobreza. Después del atentado de la mezquita de Samarra, en febrero de 2006, miles de refugiados iraquíes llegaron a la Región en busca de mayor seguridad.

Los diferentes intentos de todos estos Estados (Turquía, Siria, Irán e Irak) de controlar y negociar una solución pacífica al denominado "conflicto kurdo" han fracasado porque se han negado a reconocer cualquier forma de autogobierno e incluso se han propuesto en algunos casos su exterminio. La oposición al autogobierno kurdo

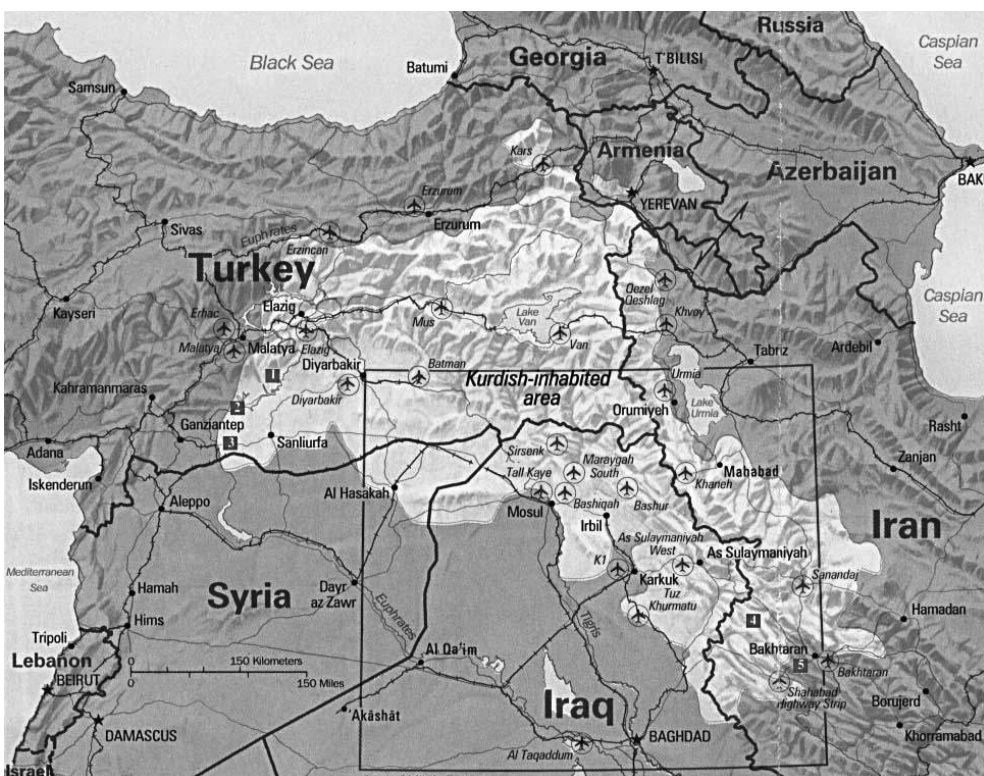
también se explica desde el punto de vista económico, ya que en el territorio donde se asientan discurren los ríos Tigris y Éufrates, existen importantes oleoductos y se produce el 100% del petróleo turco y sirio, el 74% del iraquí y el 50% del iraní.

Desde el punto de vista de la política internacional, el cambio del mapa político de la zona, que podría poner en peligro el actual "equilibrio", suscita un fuerte recelo, por lo que tampoco hay presiones para la consecución del autogobierno del pueblo kurdo, salvo en la Región Autónoma Kurda del norte de Irak.

Son muy pocos los kurdos que solicitan asilo en España. Uno de los pocos kurdos que ha obtenido aquí el estatuto de refugiado es R., procedente de Turquía, que expone la represión que sufrió:

Me estaban buscando por cuatro acusaciones diferentes. Una de ellas era no ir al servicio militar, pero yo ya había realizado el servicio militar pagando. Habían obligado a unos familiares míos a declarar en mi contra bajo torturas, esas declaraciones no tenían ni pies ni cabeza. Dijeron cosas como que juntos habíamos quemado un barco, un bosque y habíamos puesto una bomba en un cine. También obligaron a un amigo mío periodista a declarar en mi contra. Todos dijeron que pertenecía al PKK.

Los policías me dijeron que sabían que las acusaciones eran falsas, pero que, aun siendo así, me iban a mandar a la cárcel durante muchos años.



INFORME 2009 DE CEAR

Finalmente, el tribunal decretó mi inocencia y me puso en libertad. Ese mismo día los policías me volvieron a detener, me llevaron a la jefatura y me torturaron, diciendo que iban acabar conmigo de uno u otro modo.

En cambio, H., un kurdo procedente de siria, a pesar de relatar unos hechos muy similares, no obtuvo protección internacional en España:

La sexta vez que me detuvieron fue a las 11:20 de la mañana, el segundo día de la fiesta del Ramadán. Mientras iba a casa de mi tío, un policía llamado M. J. se paró frente a mí y empezó a pegarme con un cinturón militar en la cabeza. Al recibir el primer golpe, me dio con la parte metálica y perdí la visión durante varios segundos. De repente, llegó una patrulla entera, me rodearon y me pegaron sin razón hasta que caí al suelo.

Después me llevaron al calabozo y me encerraron en una celda individual hasta las seis de la tarde, cuando empezó el interrogatorio. Me quitaron la ropa y estuvieron insultándome, pegándome y echándome agua fría hasta las once de la noche. Después me soltaron. Una hora y media más tarde volvieron a por mí a mi casa y me llevaron a la prisión central de Al-Hasaca, ya que me acusaban de oponerme a una patrulla y haber intentado cruzar la frontera de forma ilegal. Pase en la prisión tres meses y once días.

Otro kurdo originario de este país, I., sí obtuvo la protección complementaria:

Siempre he tenido problemas por estar afiliado al partido Unión Popular Kurda, pero las autoridades sirias me empezaron a buscar desde los conocidos sucesos acaecidos en Qamishli durante un partido de fútbol. Fui detenido cuatro veces durante varios meses. Me soltaron todas las veces pagando grandes fianzas y sin ningún cargo en mi contra. Sólo querían información del partido, pero no me consiguieron sacar nada a pesar de que me golpearon mucho.

1.4. A FONDO: LAMPEDUSA O EL ENDURECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE ASILO EN ITALIA

El progresivo cierre de la frontera sur europea por el estrecho de Gibraltar y desde 2006 (el "año de los cayucos") entre África y Canarias con la implementación del dispositivo Frontex y la extrema vigilancia policial de las costas marroquíes y del África occidental no significa que las migraciones de este continente a Europa hayan cesado y, ni mucho menos, que hayan desaparecido las causas que las motivan; al contrario, como siempre sucede cuando se impermeabiliza una frontera, los

migrantes y los refugiados buscan otros puntos de entrada, rutas alternativas. Con pocas oportunidades para entrar en la UE de forma "legal", miles de personas amenazadas por la persecución y las graves violaciones de derechos humanos en sus países de origen y tránsito no tienen más opción que tomar las peligrosas rutas por mar.

En 2008, sólo 9.181 personas llegaron en embarcaciones a Canarias, frente a las 12.478 de 2007 y las 31.678 de 2006²⁰. En cambio, el Gobierno italiano recluyó el pasado año a 31.250 personas en el Centro de Permanencia Temporal (CPT) de la pequeña isla de Lampedusa, el territorio más meridional de Italia, situada a 113 kilómetros de Túnez y 205 de las costas de Sicilia y con una población de seis mil personas.

La precaria situación de las personas internadas en el CPT de Lampedusa y el endurecimiento de la política italiana de asilo y extranjería concentraron la atención internacional en enero de 2009, como antes había sucedido en Ceuta y Melilla (en agosto y septiembre de 2005, por ejemplo) y Canarias (en el verano de 2006).

Italia carece de una legislación específica en materia de asilo acorde con la Convención de Ginebra de 1951. Este derecho se regula por la ley sobre inmigración de 1990, reformada en 2002 por la llamada Ley Bossi-Fini, cuyo reglamento de aplicación entró en vigor el 21 de abril de 2005 y que a juicio de Amnistía Internacional (AI) incluye disposiciones contrarias a las normas internacionales de derechos humanos. En virtud de esta ley, se crearon centros de identificación para recluir a solicitantes de asilo y se estableció un procedimiento acelerado de examen de las peticiones de asilo de los detenidos.

Entre los motivos de preocupación suscitados por estas medidas se encontraban, según AI, la dificultad para acceder al procedimiento de asilo, la detención de solicitantes y la vulneración del principio de no devolución, que impide que los solicitantes de asilo sean trasladados a países donde puedan sufrir abusos graves contra los derechos humanos. En 2006, AI planteó: "Se temía que muchos de los miles de migrantes y solicitantes de asilo que llegaron por mar a las costas italianas, sobre todo desde Libia, hubiesen sido devueltos a países en los que corrían el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos. Al menos 1.425 personas fueron expulsadas a Libia entre enero y octubre. (...) Entre el 13 y el 21 de marzo, 1.235 ciudadanos extranjeros llegaron a la isla italiana de Lampedusa. El 14 de marzo, la Oficina de ACNUR presentó una solicitud para acceder al centro de detención de Lampedusa, que fue rechazada por motivos de seguridad. El 16 de marzo, el ministro del Interior informó al Parlamento de que se había permitido a funcionarios libios el acceso al centro para identificar a traficantes de personas. Dos días después, ACNUR manifestó con preocupación que, si había algún solicitante de asilo libio en el centro durante las visitas de los funcionarios libios, tales visitas habían violado los principios básicos de protección de los refugiados. El 14 de abril, el

Parlamento Europeo expresó su preocupación por la expulsión de migrantes de Lampedusa entre octubre de 2004 y marzo de 2005”²¹.

Asimismo, en su Informe 2006, AI advirtió de que a lo largo de 2005 el Gobierno italiano anunció de manera extraoficial su decisión de construir tres centros de detención en Libia, algo que ponía en riesgo los derechos de los migrantes ya que Libia no había ratificado la Convención de Ginebra y no reconocía ni la presencia de refugiados en su territorio ni la condición de refugiado reconocida por ACNUR.

En el verano de 2005, una delegación de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior del Parlamento Europeo visitó el Centro de Permanencia Temporal (CPT) de esta isla y su informe aportó información esencial. El CPT lo gestiona una ONG llamada Misericordia, que proporciona asistencia básica y que en aquel momento disponía de un equipo de nueve personas cuya labor se distribuía en tres turnos diarios.

Por lo general, los buques que transportan a los migrantes clandestinos se detienen frente a la costa de Lampedusa y rara vez llegan a tocar tierra. El CPT está formado por cuatro módulos prefabricados; cada uno de ellos con unas cuarenta camas, dispuestas en dos filas de literas. Cuando los inmigrantes son trasladados al centro, se les toma registro en una dependencia situada en la entrada y, posteriormente, se les practica una revisión médica. Se les proporciona ropa, cigarrillos y tarjetas telefónicas. Varios intérpretes colaboran en el proceso de determinación de la nacionalidad, que incluye una conversación y la evaluación de las características físicas de la persona.

Las personas que llegan a Lampedusa no suelen disponer de documentación o la que portan es falsa. En el Centro tienen acceso a asistencia jurídica e intérpretes y se garantiza el respeto de sus creencias religiosas. Todas las personas deben someterse a un proceso de registro de sus huellas dactilares mediante un sistema de escáner, sin tinta, de tecnología muy avanzada. Las huellas de los solicitantes de asilo se envían al sistema Eurodac²², mientras las demás permanecen bajo la custodia de las autoridades italianas. Para identificar a los menores, los médicos del Centro efectúan radiografías.

En aquel momento, el tiempo de permanencia medio en el centro era de cuatro o cinco días, aunque, si un juez lo dictaminaba, podían estar hasta sesenta. Cuando una persona expresaba su voluntad de solicitar el estatuto de refugiado, era trasladada al centro de acogida de Crotone, mientras que a los que no lo hacían se les aplicaba la ley italiana relativa a la denegación de la entrada en frontera y se les enviaba a Libia o a su país de origen. La delegación del Parlamento Europeo concluyó en su visita de 2005 al centro de Lampedusa que las expulsiones de migrantes a Libia efectuadas por el Gobierno italiano eran muy preocupantes y que las condiciones de vida eran precarias e inadecuadas.

La situación empeoró mucho a lo largo de 2008, tras la victoria del derechista Silvio Berlusconi en las elecciones. El 21 de mayo el primer consejo de ministros del tercer gobierno presidido por Berlusconi aprobó un paquete de treinta medidas que vinculó directamente la lucha contra la inmigración clandestina con la seguridad ciudadana. Aquellas medidas convirtieron la inmigración clandestina en delito (penado con entre seis meses y cuatro años de cárcel), prolongaron el internamiento de los inmigrantes hasta 18 meses, ampliaron los motivos para su expulsión y aumentaron de manera sustancial las penas de los delitos que comete un inmigrante en situación administrativa irregular²³. En cuanto a los solicitantes de asilo, se estableció que no pueden moverse del lugar asignado por el prefecto.

También en 2008 la Directiva de Retorno, que se analiza en profundidad en el capítulo 5, tuvo un impacto indudable en este país, ya que, además del aumento de los plazos máximos de internamiento hasta lo que permite esta norma europea, el Gobierno decidió, según un comunicado de Migreurop de 14 de octubre de 2008, duplicar el número de centros de detención en los que se recluye a los extranjeros que las autoridades quieren expulsar del país. Asimismo, el ministro del Interior, Roberto Maroni (miembro de la xenófoba Liga Norte), anunció la intención de su Gobierno de crear unos centros cerrados para recluir a los solicitantes de asilo.

El aumento notable de la llegada de migrantes a Lampedusa en 2008 disparó el número de solicitantes de asilo en Italia el pasado año: de los 14.050 de 2007 se pasó a 31.160, un aumento del 122%, según los datos de ACNUR.

En enero de 2009, el ministro Maroni ordenó la creación de un Centro de Identificación y Expulsión en Lampedusa, que entró en funcionamiento el 23 de enero, y que los inmigrantes retenidos en el CPT permanecieran hasta un mes, incluidos los solicitantes de asilo. Hasta entonces las autoridades del centro registraban, con la ayuda de ACNUR, qué personas deseaban solicitar el estatuto de refugiado y las enviaban a centros de acogida de la península transalpina, donde aguardaban la resolución de su expediente.

Aquella decisión originó que en aquellos días se hacinaran en este centro casi dos mil personas en lugar de las ochocientas que tienen cabida. De este modo, Maroni transmitió un mensaje muy claro en tres direcciones: llamó la atención de la UE para que colaborase el control y la devolución de los migrantes que llegan a Lampedusa desde Túnez y Libia, envió un telegrama disuasorio a otros posibles migrantes y, por último, molestó a los habitantes de Lampedusa, que rechazan su plan para convertir esta preciosa isla, que vive del turismo, en una fortaleza militar.

El CPT está situado a unos 600 metros del pueblo, tierra adentro. Puede divisarse desde una colina cercana y los siete modernos barracones que hoy forman el complejo están situados en una hondonada, sacudidos por el viento y en una zona

de sombra durante casi todo el día. "No queremos ser el Alcatraz de Europa", asegura Virginio Ferrari, pescador jubilado de 75 años²⁴. "Llevamos 18 o 20 años viendo llegar a esa pobre gente en barcos y siempre hemos sido un modelo de acogida —añade—. Llegaban aquí, pasaban tres o cuatro días en el CPT y luego los llevaban a la Península. Ahora Maroni quiere dejarlos detenidos y devolverlos a sus países. Nos convertirá en una cárcel, un lugar donde se pisotean los derechos humanos".

Por su parte, Massimo, un voluntario que colabora en el centro, señala: "Ahí hay sitio para 700 personas, no más". Lo que ocurre dentro, asegura, "es indigno e inmoral". "Están durmiendo al raso o en tiendas de plástico. Si llueve, se mojan y los baños son una cloaca, es imposible acercarse. Están entre mierda."

Las organizaciones de defensa de los derechos humanos italianas e internacionales también criticaron en aquellos días de enero de 2009 la actuación del Gobierno. Por ejemplo, la portavoz de ACNUR en Italia, Laura Boldrini, subrayó: "La situación en el CPT de Lampedusa es inaguantable y esto es también el resultado de las políticas del Gobierno italiano, que no quiere trasladar a los internos a la Península porque quiere acelerar el proceso de repatriación". En este sentido, ACNUR expresa su preocupación sobre todo por la falta de asistencia jurídica. Según sus datos, en 2008 más del 75% de las personas que llegaron a Italia por mar solicitaron asilo y el 50% obtuvieron algún tipo de protección. "Esto demuestra que el Mediterráneo es una vía de asilo para muchas personas que huyen de guerras, hambre y persecuciones."²⁵

La situación mejoró un poco a finales de enero, cuando el Gobierno ordenó el traslado de madrugada de 400 mujeres y niños a la antigua base de la OTAN en la isla, el lugar donde el ministro Maroni quiere habilitar un nuevo centro de internamiento. Además, el 26 de enero alrededor de cien personas, principalmente solicitantes de asilo originarios de Nigeria, Eritrea y Bangladesh, fueron llevados en avión al centro de estancia temporal de Bari.

Sin embargo, en aquellos días el ministro Maroni también anunció que, en función del acuerdo bilateral suscrito meses atrás, empezarían pronto las patrullas conjuntas entre italianos y libios de las costas de Libia, principal origen de la salida de migrantes hacia su país. Tras estas declaraciones, varias asociaciones humanitarias exigieron al ministro que respetara las leyes que prevén que los inmigrantes sean identificados, que se estudien las condiciones para quienes pidan el derecho de asilo y que los magistrados certifiquen las posibles expulsiones.

"Más del 60% de los inmigrantes que llegan a Lampedusa piden el asilo. Es evidente que estas operaciones de expulsión pueden mandar a la muerte a las personas que son repatriadas", afirmó Filippo Miraglia, de la organización ARCI. Por su parte, Laura Boldrini recordó que se deben "garantizar los derechos de los indocumentados que han llegado a Lampedusa" y no recurrir a "expulsiones colectivas generalizadas".

También el Consejo Italiano para los Refugiados (CIR) está preocupado por que el Gobierno haya decidido reiniciar las repatriaciones colectivas forzadas desde la isla de Lampedusa a los países de origen. El 31 de diciembre de 2008, 44 ciudadanos egipcios que habían llegado en embarcaciones algunos días antes fueron embarcados en vuelos chárters hacia El Cairo. La deportación se basó en el acuerdo bilateral suscrito por ambos países en junio de 2000. Además, el Gobierno anunció que continuaría con las repatriaciones forzadas desde el nuevo centro de detención que se creará en la isla en 2009. La preocupación del CIR obedece a que las condiciones de Lampedusa no permiten desarrollar los procedimientos conformes con la legislación italiana y europea de cara a las identificaciones, ni tampoco garantizar la asistencia letrada para paralizar la expulsión.

En febrero de 2009, los internos del CPT se rebelaron en protesta por sus inhumanas condiciones de internamiento. En aquellos días visitó el centro una delegación del Grupo de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica en el Parlamento Europeo, integrada, entre otros eurodiputados, por el español Willy Meyer, de IU. Después del viaje, la delegación se entrevistó con el comisario europeo de Justicia, Libertad y Seguridad, Jacques Barrot.

Tras la reunión, Meyer explicó que la delegación había presentado la situación dramática de Lampedusa al Comisario, quien, a raíz de esta y otras informaciones, visitó el 13 de marzo el CPT. Los eurodiputados le entregaron un informe con documentación gráfica de las condiciones de hacinamiento y falta de higiene en que se encuentran los internos y le pidieron que mediara ante el Gobierno italiano para aclarar "la situación administrativa del centro, puesto que lo que se había previsto como un centro de acogida se ha convertido en un centro de retención y expulsión".



Asimismo, estos eurodiputados consideran que el Ejecutivo italiano debe garantizar el acceso al derecho de asilo, la reagrupación familiar y que los menores no acompañados estén en centros de acogida específicos y adecuados para ellos.

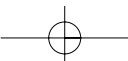
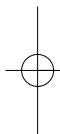
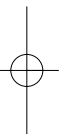
“Del mismo modo —aseguró Willy Meyer—, hemos instado al Comisario a que vele por la correcta utilización de los fondos europeos destinados a la repatriación y al control de las fronteras, que corren el riesgo de ser utilizados para favorecer las violaciones de derechos humanos, en particular de los más indefensos, los menores y los que demandan asilo”.

Lampedusa es hoy una de las principales puertas de entrada de los refugiados a Europa. La atención internacional que en años anteriores se concentró en Ceuta, Melilla o Canarias se dirige hoy a esta pequeña isla del Mediterráneo central. Como sucedió antes (y aún hoy) en la frontera sur española, la tragedia tiene hoy nombre italiano: en los últimos días de marzo, dos barcos con 600 migrantes se hundieron ante las costas libias cuando intentaban llegar a territorio europeo: sólo se recuperaron unos cien cadáveres y centenares de personas desaparecieron en el mar. Cuando las políticas migratorias se basan en el cierre de fronteras, la delegación de la responsabilidad en países que no garantizan los derechos humanos y el rechazo de los seres humanos que huyen de la miseria o de las violaciones de derechos humanos, las muertes de estas personas son un precio que la Unión Europea debe aclarar si está dispuesta a hacer pagar.

NOTAS

1. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2007. pp. 26-35. Disponible en www.cear.es
2. La UNRWA nació en 1949, con la Resolución 302 (IV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, para responder a la emergencia e iniciar programas de desarrollo con la población palestina refugiada.
3. La población refugiada palestina recibe asistencia en los 59 campamentos de la UNRWA: 19 en Cisjordania, 8 en la Franja de Gaza, 10 en Jordania, 12 en Líbano y 10 Siria. Aquellas personas que huyeron a países fuera del área de operaciones de la UNRWA o los que se encontraban fuera de Palestina en 1948 no entran en este registro.
4. Datos del último informe de la ONU presentado al Consejo de Derechos Humanos “Human Rights Situation in Palestine and Other Occupied Arab Territories”. A/HRC/10/22. 10 de marzo de 2009.
5. Palestinian Center for Humans Rights: “A list of victims of the Israeli Offensive on the Gaza Strip (27 December 2008 – 19 January 2009)”. Gaza, marzo de 2009. www.pchrgaza.org
6. Artículo 48 del Protocolo 1 de los Convenios de Ginebra de 1949.
7. OCHA: *Protection of Civilians Weekly Report: 9-15 January 2009*. 16 de enero de 2009.
8. “Denegación de refugio”, en palabras del Relator Especial de Naciones Unidas, Richard Falk.
9. Informe de Richard Falk: “Human Rights situation in Palestine and other occupied Arab territories”.
10. Varios informes de Naciones Unidas, Amnistía Internacional o Human Rights Watch, entre otras organizaciones, han denunciado las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos (distinción entre civiles y combatientes, ataques indiscriminados y desproporcionados, precaución en el ataque, armas de fósforo blanco, castigo colectivo...).
11. *El País*, 20 de abril de 2009. p. 8.
12. *Frontera Cero*, nº 2. Invierno de 2007 / 2008. p. 5. Disponible en www.cear.es
13. *Frontera Cero*, nº 6. Invierno de 2008-2009. p. 7. Disponible en www.cear.es
14. Informe de octubre de 2008 del IDMC (Internal Displacement Monitoring Center).
15. Shumann, Gerd: *Mujeres en Kurdistán*. Hiru. Hondarribia, 1999.

16. Véanse: Miró, Olga: *Observatorio de conflictos y Derechos Humanos, la cuestión kurda*. Curs conflictes i convergències de la Universitat de Barcelona. Peral, Luis: *Los derechos del pueblo kurdo*. Colección Problemas Internacionales nº 22 de IEPALA.
17. El papel de la mujer kurda continua relegado a un segundo plano, muchas mujeres sufren la discriminación de las estructuras familiares tradicionales, por lo que sigue dándose un alto grado de analfabetismo y violencia física y psíquica contra ellas; continúan existiendo los matrimonios concertados, la mutilación y el chantaje económico contra las mujeres, y aunque el número de "crímenes de honor" (es decir, de asesinatos y suicidios de mujeres) ha disminuido, la violencia contra ellas está a la orden del día, según la asociación de mujeres SELIS de la ciudad de Batman. Muchas mujeres kurdas han tomado la decisión de marcharse a las montañas y sumarse a las filas de la guerrilla, donde existen batallones sólo de mujeres y otros mixtos.
18. Martorell, Manuel: *Kurdistan: viaje al país prohibido*. Foca. Madrid, 2005.
19. *El estado de los derechos humanos en el mundo. Informe 2007 de Amnistía Internacional*. EDAI. Madrid, 2007. p. 362.
20. Fuente: Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008*. Disponible en: http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2008/pdf/bal_lucha_inmigracion_ilegal_2008.pdf
21. *El estado de los derechos humanos en el mundo. Informe 2006 de Amnistía Internacional*. EDAI. Madrid, 2006. p. 258.
22. El sistema Eurodac permite a los Estados miembros identificar a los solicitantes de asilo y a las personas interceptadas con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores de la UE. Con la comparación de sus huellas, los Estados miembro pueden verificar si un solicitante de asilo o un extranjero presente ilegalmente en su territorio ya ha solicitado el estatuto de refugiado en otro Estado miembro o si un solicitante de asilo ha entrado irregularmente en el territorio de la Unión. Se compone de una unidad central gestionada por la Comisión Europea, de una base central informatizada de datos dactiloscópicos y de medios electrónicos de transmisión entre los Estados miembros y la base de datos central.
23. *El País*, 23 de mayo de 2008. p. 14.
24. *El País*, 26 de enero de 2009. p. 5.
25. *Diagonal*, 5 de febrero de 2009. p. 43.



CAPÍTULO 2

LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

En 2008, el número de solicitantes de asilo en España se redujo un 41%, en contraste con el aumento del 12% que se produjo en los 51 países industrializados, según los datos de ACNUR. Los 4.517 solicitantes de asilo constituyen la cifra más exigua desde 1989, lo que revela enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo en España, por la imposibilidad de llegar a territorio español, el desconocimiento de la existencia de la vía diplomática o los obstáculos que se presentan en los puestos fronterizos, tal y como se analiza en el primer epígrafe.

El segundo epígrafe examina la muerte de un migrante senegalés, Laucing Sonko, en septiembre de 2007 después de que, mientras intentaba alcanzar a nado la costa ceutí junto con otras tres personas, fuera interceptado por la patrullera de la Guardia Civil, cuyos agentes les arrojaron al agua en territorio marroquí. Sonko, natural de una zona de Senegal inmersa en un grave conflicto, murió ahogado. A continuación se revisan las dificultades notorias que existen en el aeropuerto de Barcelona para solicitar asilo, una situación que al menos mejoró a finales de 2008.

Este capítulo concluye con un análisis del centro de detención de migrantes construido en 2006 por el ejército español en Nuadibú (Mauritania), visitado por una misión de CEAR y la Fundación CEAR-Habitáfrica en octubre de 2008, un ejemplo claro de los efectos de las políticas de externalización de fronteras, que afectan de forma directa al acceso a la protección internacional.

2.1. LAS ZONAS FRONTERIZAS Y LOS POLIZONES

En 2008, el número de solicitantes de asilo en los 51 países industrializados aumentó un 12%, según las estadísticas provisionales de ACNUR, y sumaron 382.670¹. Este incremento se explica por el elevado número de solicitantes originarios de países como Irak (40.483), Somalia (21.823), Rusia (20.477) Afganistán (18.459) o China (17.428).

En España (uno de esos 51 países industrializados), el número de solicitantes de asilo cayó un 41,06% en 2008, ya que de los 7.664 de 2007 se pasó a 4.517. En cambio, Francia acogió a 35.160 solicitantes (aumento del 20% respecto a 2007), Reino Unido a 30.550 (aumento del 8%), Alemania a 21.370 (aumento del 12%). En varios países que registraron también una notable caída del número de solicitantes de asilo, como Suecia (del 33%) o Grecia (del 21%) el número total fue muy superior al de España (24.350 en el primer caso y 19.880 en el segundo).

Los países de origen del mayor número de solicitantes de asilo en España en 2008 fueron Nigeria (808), Colombia (752), Costa de Marfil (500), Somalia (195) y Argelia (152). Junto con el aumento de los marfileños, llama poderosamente la atención la caída en picado (del 70%) de los colombianos, puesto que en 2007 pidieron el estatuto de refugiado en España 2.497 personas procedentes de este país y en 2008 lo hicieron sólo 752 (las causas de esta acentuada reducción se analizan en el capítulo 3).

Todas estas cifras ponen de relieve las enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo en España. Bien es cierto que en 2007 se produjo un notable ascenso del número de solicitantes de asilo (7.664), pero éste estuvo motivado en gran parte porque la inmensa mayoría de los 1.598 iraquíes que solicitaron el estatuto de refugiado lo hicieron en los consulados de España en El Cairo y Alejandría (Egipto), es decir, por vía diplomática. En todo caso, los 4.517 solicitantes de asilo de 2008 es una cifra inferior a la de los años anteriores: en 2006, hubo 5.297; en 2005, 5.257; en 2004, 5.553 y, en 2003, 5.918. De hecho, es la más reducida desde 1989.

La apuesta del Gobierno por impermeabilizar las fronteras, con la colaboración de la UE, ha dado sus frutos y, como ya se citó en el capítulo anterior, se redujo la llegada de migrantes de manera sustancial. En 2008 13.424 personas llegaron a territorio español por medio de embarcaciones frente a las 39.180 de 2006. De ellas, 9.181 arribaron al archipiélago canario (31.678 en 2006) y 1.210 a Ceuta y a Melilla (2.000 en 2006). Por tanto, el dispositivo Frontex, los patrullajes conjuntos entre distintos países africanos (Mauritania, Senegal...) y España y la vigilancia marítima realizada por terceros países instados por nuestro país han dado sus frutos².

El descenso de la llegada del número de migrantes por vía marítima y la caída en picado de los solicitantes de asilo son especialmente significativos, ya que España es una de las fronteras con África, el continente más golpeado por las guerras, las violaciones de los derechos humanos y la miseria. La apuesta por contener la inmigración irregular implica que miles de personas que huyen de la persecución en sus países de origen quedan atrapadas en los de tránsito (Marruecos, Argelia, Mauritania, Libia...) en condiciones muy precarias y expuestas a múltiples amenazas.

Como siempre, este epígrafe presta especial atención a lo sucedido a lo largo del año examinado en Canarias, Ceuta, Melilla y en el acceso de los polizones al procedimiento de asilo.

Canarias. En 2008, 355 personas solicitaron asilo en el archipiélago, 130 en la provincia de Tenerife y 225 en la de Las Palmas. Esto representa un descenso del 45,8% frente a los 655 de 2007 e incluso a los 366 de 2006. Esas 355 personas que demandaron protección internacional representan tan sólo el 3,87% de las que llegaron en embarcación de manera irregular al archipiélago en 2008.

La situación de los migrantes que han llegado por mar al archipiélago varían en función de la mayor o menor dificultad del Ministerio del Interior para tramitar su salida de territorio español a través de uno de los procedimientos posibles (expulsión, devolución). Por una parte, aquellas personas que difícilmente pueden ser devueltas son trasladadas directamente a la Península (como se explica en el epígrafe 8.3) y sin recibir información sobre la posibilidad de solicitar protección internacional.

Por otra, a las personas recluidas en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) se les incoa un expediente de devolución y se les entrega una hoja que explica, aunque de manera vaga, la posibilidad de solicitar asilo. También existe información visible, en forma de carteles sobre todo (en inglés, francés y español), acerca de la posibilidad de pedir el estatuto de refugiado.

La mayor parte de las solicitudes de asilo que se formalizan en Canarias se registran en los CIE, donde los miembros del servicio jurídico de CEAR entrevistan cada semana a aquellas personas que han expresado previamente su voluntad de solicitar el estatuto de refugiado³ y a otros internos que, aunque no lo hayan manifestado, proceden de países en conflicto o que por sus circunstancias específicas podrían obtener protección en el país. Aun así, es probable que se escapen algunos casos por el propio funcionamiento de los CIE, los limitados recursos y los plazos previstos para la devolución. En cambio, en 2008 sólo dos personas solicitaron asilo en los aeropuertos del archipiélago.

Melilla. En 2008, 167 personas solicitaron asilo en esta ciudad autónoma, una cifra similar a las de los últimos años: 146 en 2007 y 156 en 2006. El principal problema para acceder al procedimiento es el desconocimiento casi generalizado del

mismo por parte de las personas que lo podrían solicitar y la falta de consideración a este derecho por parte de las autoridades, lo que origina dificultades en el acceso y la garantía del mismo⁴.

El protocolo de actuación que siguen las autoridades competentes cuando un inmigrante llega de manera irregular se inicia siempre con la incoación del expediente de expulsión. Antes de iniciarse, normalmente no se realiza una entrevista adecuada en la que se puedan detectar posibles circunstancias de persecución, principalmente porque la Comisaría realiza los trámites con extrema celeridad y retrasa cualquier tipo de duda o aclaración. En la mayor parte de los casos, el interesado desconoce la posibilidad de solicitar asilo y hasta que llega al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y contacta con el servicio jurídico de CEAR no es informado de ello. En consecuencia, en todos los casos la formalización de la solicitud se produce días después de la incoación del expediente sancionador, incluso hasta dos meses después.

A esta situación se une la ausencia de traductores e intérpretes de determinados idiomas (hindi, pastu, bangla), por lo que las asistencias en la Comisaría se realizan con la participación de otro residente del CETI que tiene un conocimiento mayor del español y es capaz de asumir estas funciones. Esto, de ningún modo, garantiza el cumplimiento de una de las garantías esenciales de los solicitantes de asilo, como es la asistencia de un intérprete o traductor profesional que domine tanto su lengua materna como el español.

El programa de traslados a la Península también dificulta el acceso al procedimiento, puesto que existen casos de personas que, a la espera de ser citadas para formalizar su solicitud de asilo, fueron trasladadas cuando las autoridades consideraban que el CETI estaba saturado. En algunos casos, aunque se aconsejara formalizar la petición antes de emprender el viaje, los responsables de la Comisaría alegaron que era mejor que se hiciera en la Península, sin tener en cuenta que esto supone un perjuicio para el solicitante.

Por último, Asimismo, en 2008 se produjeron detenciones de solicitantes de asilo, aunque cuando llegaron a la Comisaría de la Policía Nacional fueron puestos en libertad, unos hechos que revelan que los policías que realizan las detenciones en el CETI desconocen el significado del documento provisional que acredita a los solicitantes de asilo.

Ceuta. En 2008, 285 personas solicitaron el estatuto de refugiado en esta ciudad autónoma, casi la mitad que en 2007 (469) y 2006 (456). Las dificultades de acceso al procedimiento son idénticas a las examinadas para el caso de Melilla. El primer y principal obstáculo para que una persona necesitada de protección internacional pueda solicitar asilo es la dificultad para llegar a territorio español. Como

se ha analizado en los últimos informes anuales de CEAR, tras los trágicos sucesos de agosto y septiembre de 2005 se impermeabilizaron aún más los perímetros fronterizos, que alcanzan en su totalidad una altura de seis metros.

Por su parte, Marruecos ha intensificado la vigilancia del territorio adyacente y ha creado un foso antes de la primera de las vallas españolas. Organizaciones de defensa de los derechos humanos que trabajan en este país siguen denunciando la práctica de las expulsiones ilegales de personas que intentan alcanzar a nado la costa ceutí. Según estas denuncias, cuando los agentes de la Guardia Civil los interceptan en el mar, los devuelven a territorio marroquí sin abrir el procedimiento previsto por la Ley de Extranjería, procurarles asistencia letrada ni respetar su derecho a acceder al procedimiento de asilo si lo desean.

Con el progresivo descenso de la llegada de migrantes, el CETI ha logrado albergar a todos y, al cierre de este Informe, acogía a unos 350 extranjeros, la mayor parte de ellos solicitantes de asilo inadmitidos a trámite.

Cuando el extranjero manifiesta su deseo de solicitar asilo ante la Oficina de Extranjeros, este trámite no se realiza de modo inmediato si no porta la hoja de filiación, un documento expedido por la Policía Nacional que comprende datos personales. En el caso de que no la tenga, es derivado a las dependencias policiales y sólo después se inicia la tramitación de la solicitud, un requisito que la Oficina de Extranjeros impone y que no está previsto en la legislación de asilo.

Por otra parte, cuando el extranjero es menor de edad, es tutelado por el gobierno autónomo e ingresado en un centro de acogida que tiene graves deficiencias y que sobre todo carece de un sistema de asesoramiento y asistencia a presuntivos solicitantes de asilo. Por ello, los menores que desean solicitar el estatuto de refugiado lo hacen habitualmente cuando alcanzan la mayoría de edad, ingresan en el CETI y reciben la asistencia letrada de CEAR, con los inconvenientes que tal demora conlleva.

Polizones. En 2008, se aplicaron las Instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de la Dirección General de Política Interior y de la Dirección General de Inmigración sobre el tratamiento de polizones extranjeros con fecha de 28 de noviembre de 2007. Estas pautas sustituyeron a la Instrucción de 14 de julio de 2005⁵ e incluyeron tres nuevos asuntos relativos al motivo de salida del país de origen, países de tránsito y solicitud que se realiza a las autoridades españolas.

CEAR considera que esta nueva Instrucción es insuficiente, a pesar de las tres nuevas preguntas que contempla y que en apariencia se centran en la protección internacional que pudieran merecer estos pasajeros clandestinos de los barcos que tocan puertos españoles. Sin embargo, no garantiza que desde el primer momento

suba abordó, no sólo la Policía, sino también un abogado para realizar una entrevista que sigue supeditada (como CEAR verifica en su práctica cotidiana) a que el polizón exprese su voluntad de solicitar el estatuto de refugiado, sea menor, esté enfermo (y por ello pueda ser desembarcado) o manifieste de manera expresa y directa su intención de entrar en territorio español. El Ministerio del Interior ha dejado pasar una nueva oportunidad para brindar protección y seguridad jurídica a estas personas.

En este sentido, en noviembre de 2008 el Defensor del Pueblo estudió la queja formulada por el caso de un polizón que viajaba en un barco que hizo escala en tres puertos españoles (A Coruña, Santander y Pasajes) y en los tres se cumplimentó el anexo de la citada Instrucción. Esta persona declaró la búsqueda de trabajo como motivo de salida de su país; en cuanto a su deseo respecto a las autoridades españolas, en la primera escala expresó "para cambiar de vida con respecto a su país", en la segunda añadió que "alguien le dé trabajo" y en la tercera no manifestó nada. Después de la tercera entrevista, escapó del barco.

El Defensor del Pueblo estimó que sus respuestas ponían de manifiesto su deseo de encontrar trabajo, y por tanto su intención implícita de entrada en territorio español, y entendió que las autoridades policiales pudieron ser más diligentes, sobre todo en la segunda entrevista, realizada en Santander y cuya valoración correspondía al Delegado de Gobierno en Cantabria, para determinar si existía esa intención de entrada en España y en ese caso proceder a tramitar el correspondiente expediente administrativo con la preceptiva asistencia letrada prevista en el artículo 22 de la Ley de Extranjería.

Igualmente, resultan destacables las resoluciones dictadas por la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya en los casos de los polizones que viajaban a bordo de los buques *Spring Tigre* (maliense) y *Grande Francia* (guineano). El servicio jurídico de CEAR-Euskadi solicitó la autorización de entrada de estos polizones por razones humanitarias, así como una copia del expediente administrativo, pero ambas solicitudes fueron denegadas por no estar CEAR supuestamente legitimada para solicitarlo al no tener de manera expresa la representación, a pesar de ser una ONG acreditada en la materia.

En este sentido, cabe citar la importante sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2009 en lo que se refiere al acceso al procedimiento judicial (y por tanto puede extrapolarse a la defensa legal en el procedimiento administrativo) por parte de una asociación en defensa de los derechos de las personas que forman parte de su colectivo de atención:

Por lo que se refiere, además, a la decisión de inadmisión por carencia de legitimación activa, se ha destacado que al conceder el art. 24.1 CE el

derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilizan al atribuir legitimación activa para acceder a los procesos judiciales, resultando censurables aquellas apreciaciones judiciales de falta de legitimación que carezcan de base legal o supongan una interpretación arbitraria, irrazonable o excesivamente restrictiva de la disposición legal aplicable al caso contraria a la efectividad del derecho fundamental (entre las más recientes, SSTC 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 4 y 85/2008, de 21 de julio, FJ 4).

Más concretamente, respecto de la legitimación activa de las asociaciones en los procedimientos contencioso-administrativos en que pretendan actuar defendiendo los intereses que constituyen sus fines estatutarios, se ha proclamado que en los supuestos en que exista una relación directa entre dichos fines y el motivo en que se fundamentaba la impugnación del acto administrativo, la conclusión de que la Asociación carecería de interés legítimo supone una aplicación en exceso rigorista de esta exigencia legal, toda vez que no cabe alegar en este tipo de supuestos que la Asociación, en atención a sus fines estatutarios, sea neutral o indiferente ante el mantenimiento de la norma o resolución recurrida (STC 282/2006, de 9 de octubre, FJ 3).

La situación en Canarias, Ceuta y Melilla, así como las dificultades de los polizones explican, junto con otros factores, el notable descenso del número de solicitantes de asilo en España en 2008.

2.2. LA MUERTE DE LAUCLING SONKO

Un hombre de piel negra fue enterrado en el cementerio ceutí de Santa Catalina, sin identificación alguna, al haber perecido ahogado la noche del 25 al 26 de septiembre de 2007, tras intentar penetrar en Ceuta a nado por la costa entre Beliones y Benzú. La Comandancia de la Guardia Civil declaró que un grupo de cuatro nadadores fue detectado por efectivos del instituto armado por medio de las cámaras térmicas y que éstos lo comunicaron a la patrullera del Cuerpo que se encontraba de servicio y a las fuerzas marroquíes⁶.

El 18 de marzo la Asociación Independiente de la Guardia Civil afirmó que se dio aviso a la patrullera del Servicio Marítimo de la Guardia Civil en funciones de vigilancia esa noche para que controlara la llegada de unos nadadores procedentes de Marruecos que pretendían arribar a territorio español, procediera a su detención y su devolución a aquel país a través del paso fronterizo.

Según informó *El Faro de Ceuta*, en declaraciones realizadas el 15 de abril ante la titular del Juzgado de Instrucción número 1 de la ciudad los guardias civiles mantuvieron que rescataron a los cuatro migrantes, que iban enfundados en trajes de neopreno, y que los subieron a bordo de la patrullera ya en aguas del espigón de Benzú, es decir en territorio español. Con la autorización de sus superiores, entraron en aguas marroquíes con la patrullera y acercaron a los cuatro subsaharianos a unos metros de la orilla sin que ninguno de ellos mostrara síntomas de estar en mal estado de salud. Sin embargo, al darse cuenta de que una de aquellas personas llegaba con dificultades a la arena, uno de los agentes se arrojó al mar para intentar reanimarlo. Aquel hombre se llamaba Lauling Sonko, era senegalés y falleció horas después tras ser conducido desde Marruecos a un puesto de la Guardia Civil.

El 18 de marzo de 2008 la Delegación de Gobierno en Ceuta confirmó que la patrullera de la Guardia Civil penetró en aguas marroquíes a "requerimiento" de Marruecos y que los funcionarios del Instituto Armado arrojaron a los migrantes al agua desde la embarcación cuando se encontraban a dos o tres metros de la orilla. Fuentes de la comandancia de la Guardia Civil declararon que mientras Lauling Sonko estaba a bordo de la patrullera se encontraba en buen estado⁷. Los tres guardias de dotación en la patrullera reconocieron que estuvo con vida en la embarcación antes de que lo arrojaran al agua. Las fuerzas de seguridad marroquíes (en concreto, la Mehanía) se negaron a aceptar en su territorio a Sonko, que presentaba claros signos de agonía, por lo que la propia Guardia Civil llamó a una ambulancia de Ceuta, por lo que el cuerpo permaneció en la playa hasta que casi una hora después, ya fallecido, fue evacuado⁸.

El Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ceuta ordenó el archivo de las actuaciones derivadas de su muerte tras señalar que no resultaba competente al haberse producido los hechos en territorio marroquí.

Sin embargo, estos hechos vulneran la legalidad nacional e internacional. Las actuaciones que concluyeron en la muerte por ahogamiento de Lauling Sonko no respetaron el procedimiento de denegación de entrada en territorio español establecido en la Ley de Extranjería, que exige la realización de una entrevista al interesado por el instructor del expediente. Esta entrevista, de carácter indagatorio, debe celebrarse de inmediato dada la celeridad del procedimiento y, si lo solicita, el afectado tiene derecho a ser asistido por un letrado. Ha de dictarse una resolución en el expediente y dar oportunidad de impugnarla a través de un recurso de alzada. Sin embargo, como se ha examinado, ninguno de estos trámites se cumplió.

Además, esta forma de actuación vulneró el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 13.4 de la Constitución de 1978, es decir, el derecho a solicitar asilo. Por la información de que dispone el servicio

jurídico de CEAR-Sur sobre estos cuatro migrantes, uno de ellos procedía de Costa de Marfil, dos de Camerún (país que tiene leyes homófobas y cuya zona septentrional está inmersa en conflictos políticos) y el fallecido de una región de Senegal, Cassamance, inmersa en un conflicto que desde hace tiempo causa violaciones de los derechos humanos y desplazamientos humanos forzados. Por tanto, todos ellos podían haber solicitado protección internacional.

Asimismo, la actuación de los agentes de la Guardia Civil que integraban la dotación de la patrullera conculcó el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en relación con el 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que prohíbe las detenciones arbitrarias. Así, la Observación General nº 8 (de 1982) del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho a la libertad y la seguridad de las personas señala que ese artículo 9.1 "es aplicable a todas las formas de privación de libertad, ya sea a consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo... el control de la inmigración".

El control de la inmigración no es, pues, un asunto situado más allá de la legalidad en el que las autoridades políticas y policiales pueden actuar como lo deseen en aras de una pretendida "eficacia". Por ello, es evidente que arrojar por la borda, u obligar a que se arrojen, a los migrantes recogidos a bordo de las patrulleras de la Guardia Civil al llegar a las costas marroquíes es un trato inhumano y degradante, vejatorio de la dignidad personal y muy peligroso.

Las autoridades y los agentes policiales españoles vulneraron también el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que impone: "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido de la dignidad inherente al ser humano". Y el artículo 16.1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes: "Todo Estado parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona".

En su actuación los agentes de la Guardia Civil soslayaron que, como la patrullera era de pabellón español, España se responsabilizaba de lo que sucediera en la misma y de la protección debida a quienes se hallaban allí. La Delegación del Gobierno y, en última instancia, el Ministerio del Interior, del que dependen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, son las autoridades administrativas y políticas responsables de la práctica que condujo a la muerte por ahogamiento de Lauling Sonko.

El servicio jurídico de CEAR-Sur tuvo conocimiento de estos hechos y de la identidad de la persona fallecida e informó de ello al Defensor del Pueblo en sendos escritos presentados los días 5 y 9 de octubre de 2007. Con fecha de 12 de noviembre de aquel año, el Defensor del Pueblo, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 3/1981 que regula esta institución, puso en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos por entender que podían ser constitutivos de delito. El Fiscal ordenó a la Fiscalía en Cádiz que reabriera el procedimiento.

Se inició así el correspondiente procedimiento penal en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ceuta, que en septiembre de 2008 dictó un auto de inhibición en favor de la Audiencia Nacional, recurrido por la Fiscalía, y el procedimiento penal fue finalmente sobreseído.

Con fecha de 28 de septiembre de 2008, el abogado del Comité René Cassin y presidente de CEAR-Sur, Alberto Revuelta, instó un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado y, en concreto, del Ministerio del Interior, para lograr una indemnización de reparación a la familia de Sonko, que le otorgó su representación jurídica.

En cuanto a las instancias internacionales, el 23 de octubre del pasado año la señora Fatuo Sonko (madre de Laucding), representada por Alberto Revuelta, presentó una comunicación ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas por el trato inhumano y degradante practicado por los agentes de la autoridad en la denegación de entrada en el territorio. Mediante un escrito fechado el 12 de diciembre de 2008, el Comité contra la Tortura admitió la queja y dio traslado de la



comunicación al Estado español, solicitándole que proporcionara cualquier información y observación sobre la admisibilidad y el fondo del asunto. El Estado español ha presentado las alegaciones que ha estimado en su defensa, que han sido debidamente contestadas en el plazo señalado por el abogado Alberto Revuelta. Al cierre de este Informe, se esperaba la decisión final del Comité contra la Tortura.

2.3. LAS DIFICULTADES EN EL AEROPUERTO DE EL PRAT

Hasta que a finales de 2008 la situación experimentó una cierta mejoría, era muy complicado solicitar asilo en el aeropuerto de Barcelona (el segundo español y décimo europeo en tráfico de pasajeros y de mercancías⁹), a pesar de que tiene conexiones directas con países como Colombia, Gambia, Argelia, Siria o Rusia, de los que proceden una parte relevante de las personas que cada año solicitan asilo en España. El número de peticiones del estatuto de refugiado formalizadas es muy reducido.

En 2008, 1.070 personas solicitaron asilo en un puesto fronterizo en España, la inmensa mayoría en el aeropuerto de Madrid-Barajas. En la provincia de Barcelona, entre puestos fronterizos y territorio nacional, sólo 215 personas pidieron protección internacional. En Madrid, en cambio, lo hicieron 2.333.

En cuanto a la asistencia letrada, durante 2008 la Policía del aeropuerto solicitó siempre un abogado del turno de oficio, a pesar de que en Barcelona existen tres organizaciones especializadas en asilo. El servicio jurídico de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat (CCAR, entidad asociada a CEAR) prestó la asistencia jurídica cuando había sido previamente avisado por familiares del solicitante y éste expresaba a la policía que disponía de letrado y le facilitaba sus datos, ya que hasta finales del pasado año la Policía no contactaba con la CCAR en estos casos¹⁰.

No hay datos disponibles sobre cuántas solicitudes de asilo se formalizaron en El Prat a lo largo de 2008, pero el servicio jurídico de la CCAR prestó asistencia jurídica a seis solicitantes de asilo, una persona procedente de Colombia y cinco de Argentina. No obstante, hubo más peticiones de asilo, en estos casos formalizadas con la asistencia de los letrados del Turno de Oficio de Extranjería.

El primer obstáculo de los extranjeros que llegan a El Prat huyendo de la persecución es la falta de información sobre el acceso al procedimiento. En 2007, una persona originaria de Bhután relató al servicio jurídico de la CCAR la odisea que sufrió hasta que pudo solicitar asilo. Esta persona residía en un campo en Nepal para refugiados de Bhután, donde su familia había estado comprometida con la defensa de los derechos humanos. En aquel campo asesinaron a su padre y violaron y asesinaron a su hermana por motivos políticos, por lo que tuvo que huir. Logró un billete de avión de Singapur a Dakar con tres escalas.

Al llegar a El Prat, en una de esas escalas, intentó solicitar asilo, pero no le permitieron formalizar la solicitud, ya que, según explicó, la policía lo encerró en una habitación, solo, durante las doce horas de espera del vuelo que le llevaría a Casablanca para continuar después hacia Dakar. En la capital de Senegal estuvo una semana y, a su regreso a Barcelona, se vio obligado a gritar para que no volvieran a embarcarlo a la fuerza. En aquella ocasión sí le permitieron realizar la petición de asilo y fue admitido a trámite.

El servicio jurídico de la CCAR ha contrastado que la práctica policial es tramitar las solicitudes de asilo sólo cuando se manifiesta tal voluntad de modo inequívoco, expreso y reiterado, puesto que no informan de esta posibilidad cuando el afectado relata que su vida corre peligro en su país, ha sido perseguido o necesita protección. Parece que la única forma de acceder al procedimiento es pronunciando la palabra "asilo", y en español, cuando en muchas ocasiones las víctimas de persecución desconocen la terminología.

Otro ejemplo de estas mismas situaciones. En la primavera de 2008, el servicio jurídico de la CCAR supo que en la sala de retornados de El Prat un ciudadano gambiano se había autolesionado para evitar ser repatriado en el vuelo que salía aquella misma mañana y afirmaba que prefería morir ahí mismo, donde llevaba una semana, a retornar a su país, donde su vida corría peligro. El servicio jurídico de la CCAR se puso en contacto con la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior (OAR), ACNUR y la policía fronteriza del aeropuerto para averiguar si les constaba la solicitud de asilo de un ciudadano gambiano.

La respuesta fue negativa, pero la Policía Nacional confirmó por teléfono los hechos acaecidos aquella mañana y que el ciudadano gambiano había sido atendido por el servicio médico y se encontraba de nuevo en la sala de retornados a la espera del siguiente vuelo a su país, puesto que se le había denegado la entrada. Ante la pregunta de si le habían informado de su derecho a solicitar asilo, ya que había manifestado temor a perder su vida si era devuelto, la policía afirmó que en ningún momento había expresado su intención de pedir asilo, ni el abogado que le había atendido en los trámites de solicitud de entrada lo había hecho constar.

El servicio jurídico de la CCAR logró ponerse en contacto con este ciudadano gambiano, que explicó la persecución que había sufrido en su país por su orientación sexual y aseguró que ya la había contado a los funcionarios del puesto fronterizo y al abogado, a través del traductor, pero nadie le había informado de que podía solicitar asilo en el aeropuerto y cómo tenía que hacerlo. Finalmente, logró pedir protección internacional y fue admitido a trámite.

Este caso sugiere que probablemente muchas otras personas no pueden acceder al procedimiento de asilo a pesar de manifestar un temor fundado a sufrir persecución

por alguno de los motivos que conducen al reconocimiento de la condición de refugiado. Igualmente, ilustra cómo una adecuada asistencia letrada en el procedimiento de denegación de la entrada hubiera permitido detectar que su relato podía fundamentar una solicitud de asilo y habría evitado la penosa situación que esta persona debió vivir.

Los abogados adscritos al Turno de Oficio de Extranjería no siempre tienen los conocimientos necesarios sobre el régimen de asilo, y a veces ni siquiera una actitud activa en la detección de casos de refugiados en los puestos fronterizos; su papel podría ser fundamental para la protección, ante la falta de formación o predisposición de los funcionarios policiales destinados a los puestos fronterizos.

Superados los obstáculos iniciales de acceso, en El Prat las personas son trasladadas a la sala de solicitantes de asilo de la Terminal A, separada de la sala de retornados. Estas dependencias, totalmente cerradas, sin ventanas, se construyeron en 2003 y están en un buen estado, constan de dos habitaciones para mujeres y dos para hombres, baños y un espacio común con sillones, mesa, sillas, televisión y un teléfono público desde el que se pueden realizar llamadas pero no recibirlas. En 2003, el Defensor del Pueblo recomendó que tanto la sala de retornados como la de solicitantes de asilo pudieran recibir llamadas, pero sólo se ha cambiado el teléfono de aquélla, por lo que se dificulta mucho la comunicación entre el solicitante de asilo y su abogado¹¹.

El servicio jurídico de la CCAR también tiene constancia, por los propios solicitantes de asilo, de que es práctica habitual de la policía entregar al solicitante de asilo un papel y un bolígrafo para que exponga de forma previa por qué razones quiere solicitar protección internacional. Es evidente, por tanto, que se excede en sus funciones, ya que su cometido es asegurar el correcto cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso al asilo por las personas necesitadas de protección internacional, no realizar un control previo a la entrevista, que es el acto de inicio del expediente. Tampoco permite el contacto entre el abogado y el solicitante de asilo antes de la realización de la entrevista, un aspecto esencial para tranquilizar a la persona e infundirle confianza y que, además, repercutiría en la calidad de las entrevistas.

Aunque en muchos casos la actuación de la Policía es correcta, durante 2008 el servicio jurídico de la CCAR detectó algunas irregularidades. En abril una ciudadana colombiana, cuya solicitud había sido inadmitida y rechazada su petición de reexamen, pero que contaba con el informe de ACNUR favorable a la admisión, estaba en la sala de retornados a la espera de ser devuelta. Sólo después de la intervención de ACNUR y del servicio jurídico de la CCAR pudo entrar en territorio español.

Por otra parte, la falta de información sobre el procedimiento y las personas que intervienen en el mismo lleva en numerosas ocasiones a los solicitantes a identificar al abogado del turno de oficio como el "abogado de la Policía". Varios

solicitantes de asilo asistidos por estos letrados en El Prat se han puesto en contacto después con el servicio jurídico de la CCAR para pedir que asumieran su caso, ya que desconfiaban de aquél y desconocían en qué punto se hallaba su expediente. En estos casos, el servicio jurídico de la CCAR les explica los trámites y ofrece su ayuda al abogado del turno de oficio, aunque no interviene mucho más, puesto que casi siempre la intervención letrada en un procedimiento ya iniciado puede acarrear más perjuicios que beneficios. Este problema podría solucionarse si se permitiera el contacto previo entre el abogado y el solicitante de asilo para transmitirle una información clara sobre el procedimiento de asilo.

En cuanto a la falta de información a los solicitantes de asilo en El Prat, si bien es cierto que en la mayor parte de los casos se entrega el folleto informativo, algunos han relatado que no se lo dieron en un idioma comprensible para ellos o que a los pocos minutos se lo retiraron. Esto les deja en una situación de desconocimiento del procedimiento, lo que agrava sus temores y ansiedades y perjudica sus alegaciones. Tampoco la actitud de algunos funcionarios policiales del puesto fronterizo es positiva, como relata un solicitante de asilo colombiano:

Cuando llegué a Barcelona, los policías del aeropuerto me hicieron unas preguntas y me llevaron a una oficina. Apenas me dijeron que me devolverían al día siguiente, solicité asilo. Los policías no lo tomaron de muy buena manera, me dijeron que me estaba riendo de ellos y que usaba el asilo para evitar la deportación. Hubo un policía que me habló muy feo, por su forma de mandarme se veía que estaba enojado. Lo que me dijo fue "vea esta hoja en blanco y escriba lo que quiera" y yo le dije "señor ¿qué escribo?", y me dijo "escriba lo que nos dijo, que la verdad no vale la pena, será devuelto de todas formas en el avión de mañana por la mañana".

Este comportamiento muestra la falta de formación de algunos agentes fronterizos en el régimen de protección internacional tanto en el plano teórico como en la sensibilidad hacia las personas que han sido víctimas de persecución. Lamentablemente, en algunos casos se criminaliza a quienes intentan solicitar asilo en España, prejuzgando que es una estratagema para evitar o retrasar el retorno.

Es imprescindible que los funcionarios policiales de los puestos fronterizos reciban formación y sensibilización sobre la protección internacional para mejorar la detección durante los controles fronterizos de personas necesitadas de protección; que el solicitante pueda optar libremente por la asistencia letrada de oficio o de una organización especializada; que se permita a éstas el contacto con ellos y el acceso a las dependencias donde se encuentran; y mejorar la formación en asilo de los abogados del turno de oficio para garantizar una asistencia de calidad.

Como elemento positivo, en los últimos meses de 2008 la CCAR comprobó que se habían producido algunos cambios en esta dirección por parte de la autoridad fronteriza y espera que durante 2009 esta mejora continúe.

2.4. A FONDO: EL CENTRO DE DETENCIÓN DE NUADIBÚ (MAURITANIA) Y EL ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

A petición del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, CEAR desarrolló en octubre de 2008 una misión de evaluación del centro de detención de migrantes existente en Nuadibú (Mauritania) y, como resultado de la misma, elaboró un informe sobre el estado y adecuación de las instalaciones, su base normativa, los procedimientos administrativos aplicados y el tratamiento dispensado a los migrantes. La evaluación se llevó a cabo por un equipo de profesionales de CEAR y la Fundación CEAR-Habitáfrica con experiencia previa en la gestión de centros para migrantes, procedimientos administrativos de extranjería y asilo, cooperación y elaboración de informes en materia de derechos humanos que dividió sus actividades en tres grupos de trabajo.

El primero realizó entrevistas con las autoridades mauritanas, la representación diplomática española, organismos internacionales presentes en este país, organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de los inmigrantes que residen en Nuadibú. Hay que destacar la ausencia de contacto con los oficiales de enlace españoles destinados en esta ciudad al amparo de la agencia europea Frontex¹² o de los instrumentos de cooperación bilateral en materia migratoria. A pesar de la autorización expresa otorgada por la Embajada de España, sus responsables alegaron que sólo se podría llevar a cabo una reunión con el visto bueno del Ministerio del Interior en Madrid; a juicio de CEAR, la realización de esta entrevista era muy relevante para comprobar las denuncias de los inmigrantes detenidos.

El segundo grupo realizó entrevistas con los migrantes detenidos en el centro o aquéllos que residen con carácter permanente en la ciudad. Sorprendió el escaso número de personas detenidas y el hecho de que finalmente el centro quedara vacío, lo que, según información de las organizaciones que atienden desde un punto humanitario a los migrantes, no había sucedido hasta el momento; al contrario, en meses anteriores había habido periodos con una intensa ocupación. Lo anterior llevó a preguntarse a los miembros de la misión si ello obedecía a su presencia.

Se realizaron también varios encuentros con el padre Jérôme Otitoyomi Dukiya, titular de la parroquia de Notre Dame de Nuadibú (merecedor de una mención especial del jurado del VII Premio Juan María Bandrés), así como con miembros y representantes de las asociaciones de inmigrantes de Senegal, Malí,

Gambia, Benin, Nigeria, Sierra Leona, Guinea Bissau, Togo, Costa de Marfil, Ghana, Burkina Fasso, Camerún, República Democrática del Congo, Chad, Zimbawe y Sudán.

Por último, el tercer grupo del equipo de evaluación centró su análisis en las condiciones del centro de internamiento, los servicios prestados y el estado de las instalaciones.

Como ya se ha mencionado, en la última década ha aumentado de manera constante el número de migrantes procedentes de países subsaharianos con destino a España, aunque entre 2007 y 2008 se ha constatado una disminución progresiva de las llegadas a la costa y, en especial, a Canarias. A pesar de que la cifra de migrantes procedentes de la región es muy reducida, en comparación con la de las personas procedentes del Magreb, América Latina o el este europeo, la visibilidad e incidencia en los medios de comunicación de su llegada a las costas tiene un impacto muy relevante en el imaginario colectivo.

El punto de partida de los inmigrantes y refugiados procedentes del África subsahariana se localizaba en un primer momento en el norte de Marruecos, utilizado como país de tránsito; sin embargo, debido a los distintos acuerdos suscritos con España y el consecuente refuerzo de los controles marítimos, se produjo un descenso significativo del número de embarcaciones (pateras) con destino a Andalucía y Canarias. Años más tarde, las entradas por vía terrestre en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla también se hicieron cada vez más difíciles, en especial tras los acontecimientos de octubre de 2005, las muertes producidas en las vallas fronterizas y la reacción represiva de las autoridades marroquíes¹³.

A consecuencia de estos hechos, las salidas de los subsaharianos se desplazaron hacia el sur, en una carrera que parece no tener fin, utilizando puntos de partida cada vez más lejanos y peligrosos. CEAR sostiene que no puede haber gestión a largo plazo de los flujos migratorios sin atender las causas reales de empobrecimiento y ausencia de perspectivas de las poblaciones afectadas; centrar la respuesta a este fenómeno en medidas de control de fronteras y contención sólo desvía las trayectorias seguidas, fortalece a las mafias que se lucran con el sufrimiento de los migrantes y genera un resentimiento de incalculables consecuencias.

Entre 2006 y 2007, tras el paulatino cierre de la vía marroquí, tuvo lugar lo que se denominó la "crisis de los cayucos", embarcaciones con una mayor capacidad y autonomía que no han dejado de llegar a las costas canarias; los cayucos han partido de las cercanías de los puertos mauritanos de Nuadibú y Nouakchott, de Senegal, Gambia e incluso de Guinea¹⁴.

Esta evolución de los acontecimientos ha acompañado y determinado la acción exterior de España y la Unión Europea, en un primer momento con el

impulso de acuerdos migratorios (bilaterales y multilaterales) con los países de origen o de tránsito. Ya el Acuerdo de Cotonou, firmado en el año 2000 entre la UE y los países ACP (entre ellos Mauritania), preveía la negociación de acuerdos de readmisión con los países de origen o tránsito. Cabe también mencionar que la UE ha firmado varios acuerdos de pesca con Mauritania para permitir a los barcos europeos faenar en sus aguas territoriales, acuerdos que tienen mucha incidencia en la economía del país e incluyen también previsiones en materia migratoria.

En julio de 2006, la Comisión Europea anunció que iba a otorgar a Mauritania una ayuda de 2,45 millones de euros para que mejorara la "gestión" de sus fronteras marítimas y terrestres y reforzara el compromiso de repatriar a los migrantes hacia sus países de origen¹⁵. En 2008, tras la adopción del documento estratégico y del programa indicativo nacional para el décimo Fondo Europeo para el Desarrollo, se aprobó una ayuda de 156 millones de euros, de los que ocho millones se destinaron a apoyar a las autoridades mauritanas en la gestión de los flujos migratorios.

Además de estos acuerdos y de los compromisos multilaterales adoptados por la UE, enmarcados en el enfoque global discutido y aprobado en la conferencia de Rabat de julio de 2006, para poner en marcha una política concertada entre los países de origen, tránsito y destino, España ha desarrollado una estrecha cooperación bilateral con Mauritania en esta materia.

Un punto destacado de la misma fue el convenio de 1 de julio de 2003. Después, durante el periodo más crítico de la "crisis de los cayucos" (el verano de 2006), el Gobierno español intensificó estas relaciones. En este contexto, el entonces secretario de estado de Asuntos Exteriores, Bernardino León, y el secretario de estado de Seguridad del Ministerio del Interior, Antonio Camacho, impulsaron la firma de acuerdos con varios países africanos a fin de evitar la llegada a España de los migrantes; en particular, con Mauritania se suscribió un protocolo de desarrollo del acuerdo de 2003 que implica la devolución a este país de personas de diversos países subsharianos, tales como Malí o Senegal, siempre que hubieran utilizado sus puertos como punto de partida.

Pero Mauritania es también un país de inmigración y refugio, ya que acoge a unos 300.000 trabajadores extranjeros en su territorio, de los que entre 10.000 y 40.000 están en Nuadibú¹⁶. La mayor parte trabajan en la economía informal: comercio, agricultura, restauración, construcción, empleo domestico... Hasta los años 80, los inmigrantes eran sobre todo hombres que viajaban solos, pero poco a poco fueron llegando también mujeres y niños¹⁷. Estas migraciones hacia Mauritania no son un fenómeno nuevo, ya que siempre hubo desplazamientos por motivos de trabajo o a consecuencia de los conflictos bélicos entre los países de África occidental, aunque hasta hace poco no existían leyes en estos países que regularan las migraciones.

En este contexto se enmarca la construcción en marzo de 2006 del centro de detención de Nuadibú por miembros del ejército español y con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El acuerdo de 2003 implica tanto la posibilidad de repatriar a las personas que han llegado a Canarias desde este país, como impedir nuevas salidas desde sus puertos, haciendo mención expresa a los nacionales de terceros países. Después de haber sido retornados a Mauritania, los ciudadanos malienses son repatriados a diversos puntos de su frontera común y los de otros países a la frontera senegalesa, en la localidad de Rosso.

Si bien Mauritania ha ratificado numerosos documentos y convenciones en materia de derechos humanos de Naciones Unidas, la Unión Africana y la Organización Internacional del Trabajo, carece de un marco normativo acorde con estos mandatos. La única referencia a la salida del territorio nacional en su legislación aparece en el decreto 64-169, de 15 de diciembre de 1964, relativo al sistema de inmigración, que señala que cuando se desee salir del territorio mauritano los inmigrantes deben presentar sus documentos de identidad extranjeros para que sean sellados por las autoridades administrativas de los puntos de salida¹⁸.

Por otro lado, de acuerdo con la ley número 65.046, de 23 de febrero de 1965, que establece disposiciones penales relativas al sistema de inmigración, todo ciudadano extranjero que haya omitido rellenar la tarjeta de información prevista en la ley o que haya proporcionado en ella datos falsos, incompletos o inexactos puede ser objeto de multa o cárcel. También es causa de sanción penal la permanencia en el país sin la debida acreditación. En cuanto a las sanciones administrativas, se derivan del incumplimiento de las disposiciones legales sobre la admisión y la permanencia en Mauritania y son, entre otras, la expulsión, la salida obligatoria del territorio y la devolución. Cabe destacar la sanción administrativa que asigna un domicilio o una residencia al extranjero cuya presencia en el territorio está considerada como peligrosa para la defensa nacional o la seguridad pública¹⁹.

Ante esta escasa regulación, parece evidente que no se contempla la tentativa de migrar a un tercer país como infracción penal o administrativa. Esta carencia se refleja en la ausencia de procedimientos formalizados que se apliquen a las personas detenidas, la inexistencia de resoluciones administrativas y la imposibilidad de recurrir ante autoridades administrativas o judiciales. Tampoco se prevé el derecho a la asistencia letrada o de intérprete. Asimismo, del estudio de la normativa y las propias declaraciones de las autoridades se deduce la falta de base legal del centro de detención de Nuadibú.

Las autoridades reconocieron a la misión esta situación deficitaria, que en su opinión se superará tras la aprobación de una ley reguladora de las migraciones, tanto

de la económica como de la necesitada de protección internacional. Existe un plan nacional sobre las migraciones que prevé la mejora de la protección de los migrantes, en primer lugar con el reforzamiento del marco legal, así como con la introducción de este asunto en el diálogo social; se contemplan también la sensibilización de los trabajadores y el impulso de actividades de protección de los sindicatos. Sin embargo, tal y como se trasladó a la misión, la inestabilidad derivada del golpe de estado del 6 de agosto de 2008 ha retrasado la ejecución de estas medidas y la aprobación de la nueva ley, cuyo proyecto (según la información recogida en las entrevistas realizadas) está ya preparado, aunque por razones obvias no es prioritaria.

La misión, tras la observación de las instalaciones del centro de detención de Nuadibú y las entrevistas realizadas con funcionarios, migrantes y organizaciones sociales, pudo comprobar su deficitaria situación. El centro está ubicado en una vieja escuela cuyas aulas han sido convertidas en celdas. Nuadibú tiene una población de aproximadamente 120.000 habitantes y el centro se encuentra en un barrio de asentamientos informales próximo al corazón de la ciudad, no muy lejos de las vías del tren que constituyen la frontera con el Sáhara Occidental. La gran mayoría de los habitantes de esta ciudad vive en condiciones de gran precariedad. En los últimos dos años se ha constatado un aumento considerable de su población, por lo que han proliferado también los asentamientos de *gazras* o barracas informales.

Una visión superficial del centro de detención permite constatar el deterioro de sus instalaciones por la falta de mantenimiento y, según algunas de las personas entrevistadas, por el robo de algunos de los elementos empleados por el ejército español en la reconstrucción del edificio. Las autoridades mauritanas manifestaron una preocupante falta de responsabilidad con su situación, aunque reconocieron que no reúne los requisitos mínimos y que es necesario avanzar hacia un enfoque humanitario de las migraciones. Las mismas autoridades señalaron de forma clara y reiterada que es una actuación que realizan a petición expresa del Gobierno español, por lo que quedan a la espera de lo que éste solicite o decida sobre el futuro mismo.

Como las celdas están cerradas y hay poco espacio, los migrantes pasan casi todo el día y la noche echados en los camastros o literas, hacinados y en unas condiciones muy precarias. La Media Luna Roja facilita el uso de un teléfono móvil para que puedan hacer por lo menos una llamada a sus familiares²⁰. Mientras están detenidos en el centro, no realizan ningún tipo de actividad. No se les permite caminar y hacer un poco de ejercicio en el patio, sólo caminan unos cincuenta o sesenta metros para ir a las letrinas, con custodia policial. Este estrecho control obedece al temor a que se produzcan fugas y al mal estado de las instalaciones. La información recibida, desde diferentes fuentes, coincide en que la estancia media

es de tres a quince días, salvo casos muy excepcionales. Las autoridades señalan que las repatriaciones se producen con la mayor celeridad.

Cuando hay mujeres, se les asignan celdas separadas de los hombres. En el caso de los menores, las autoridades señalaron que siempre viajan acompañados por familiares y otras personas a su cargo, por lo que no veían necesario otorgarles un trato diferenciado y les destinan a las mismas celdas. No hay ningún tipo de previsión para personas con necesidades especiales.

La Media Luna Roja mauritana presta la asistencia sanitaria. El centro dispone de un pequeño y básico dispensario para las curas y, en el caso de que un migrante deba ser hospitalizado, esta organización humanitaria asume y se responsabiliza de estos casos, tanto de su acompañamiento como del gasto, porque en este país no existe ningún tipo de cobertura sanitaria. En referencia a la hospitalización, varios representantes de las organizaciones de migrantes en Nuadibú denunciaron que son dados de alta de manera apresurada, ya que cuando recuperan la salud, los responsables del centro sanitario temen que se escapen. La misión de CEAR no pudo contrastar esta denuncia con otras organizaciones sociales y las autoridades niegan esta práctica.

Los internos formulan quejas sobre la comida y su cantidad. En general, todas las personas se quejaban fundamentalmente de pasar todo el tiempo en la habitación y no poder salir de la misma durante la noche para hacer sus necesidades, así como de soportar largas esperas para hacerlo durante el día. Ninguno de los detenidos entrevistados tenía una resolución escrita de ningún tipo, tampoco había indicio alguno de asistencia letrada o de intérprete, ni en el momento de la detención, ni en la comparecencia ante la comisaría de policía, ni en los días de estancia en el centro. Algunas personas plantearon quejas de malos tratos por parte de la policía mauritana en la comisaría.

En el caso de que algún familiar o amigo quiera visitar a algún migrante detenido en el centro, según la información facilitada por las autoridades se debe presentar una solicitud en las dependencias de la Dirección Regional de Seguridad Nacional. Este organismo es el encargado de autorizar o denegar estas visitas, aunque, ante la pregunta del número de solicitudes aceptadas, los funcionarios no pudieron detallar el número o la frecuencia de las respuestas favorables. Por otra parte, los representantes de las asociaciones de migrantes entrevistados señalaron que a los detenidos sólo se les permite recibir visitas como favor o previo pago de pequeñas cantidades por sus familiares o conocidos a los funcionarios que custodian el centro.

Varios de los detenidos entrevistados explicaron que habían emprendido procesos migratorios muy prolongados en el tiempo. Los migrantes señalaron que tras

su detención habían sido inmediatamente trasladados a la comisaría de policía, donde se producía un registro de sus nombres y nacionalidades. En algún caso afirmaron que otros compañeros detenidos habían sido puestos en libertad a continuación.

Es importante destacar que únicamente cinco de las personas detenidas reconocieron durante la entrevista haber sido interceptadas cuando pretendían iniciar el viaje hacia las costas canarias. En estos casos admitieron haber pagado cantidades que oscilaban entre las 150.000 y 200.000 ouguiyas (entre 450 y 600 euros). Otra de las personas señaló que había sido detenida cuando de manera voluntaria acudió a la comisaría a denunciar la estafa de 100.000 ouguillas (unos 300 euros), al haber pagado a una persona que le iba a facilitar transporte a Canarias y de la que no volvió a saber nada.

En los ocho casos restantes, las personas detenidas manifestaron haberlo sido en Nuadibú cuando se encontraban trabajando, en la mayoría de los casos en labores de pesca, o en el desarrollo de labores cotidianas de desplazamiento, y negaron de manera tajante su pretensión inmediata de emigrar de forma clandestina hacia las costas canarias. Los malienses entrevistados se quejaban de que la policía tiene la presunción de que todos los malienses quieren salir hacia España.

Según la información recogida de diferentes interlocutores, los migrantes no son informados de cuándo y cómo se realizarán los traslados. Por lo general, éstos se suelen llevar a cabo por la tarde noche, después de la cena; aparecen los microbuses y un policía les va llamando por sus nombres para que vayan subiendo a la respectiva furgoneta. Teniendo en cuenta el tiempo para llegar a Rosso (unas doce horas) y a Gogui (más de veinte), les entregan a cada uno galletas y una botella de agua.

En las entrevistas, muchos de ellos expresaron su preocupación sobre cómo llegar desde la frontera donde se les deja hasta su lugar de origen. Alguno manifestó que desde el lugar donde les abandonan hasta su aldea deben recorrer más de mil kilómetros sin ningún tipo de recurso (transporte, comida y bebida...). La percepción generalizada de migrantes, autoridades y organizaciones sociales es que, una vez producida la expulsión, la opción más generalizada es la de un nuevo intento.

Algunos migrantes entrevistados en la ciudad de Nuadibú, que ya habían sido expulsados y, por lo tanto, ya habían hecho este viaje, relataron su dureza:

Vamos muy apretados, por la noche hace frío y por el día, calor. Los autobuses son muy viejos y van muy despacio, además, apenas tienen ventanillas para abrir. Cuando pedimos que paren para hacer nuestras necesidades, no lo hacen; lo hacen cuando quieren y nos tenemos que aguantar. Algunos policías son malos y nos hacen sufrir.

Es obvio que estas conclusiones deben contextualizarse en la realidad de un país como Mauritania. A pesar de las condiciones en que se encuentra el centro, varios inmigrantes que han pasado por el mismo y por las comisarías (tanto de Nuadibú como de Nouakchott), donde antes de abrirse el centro eran detenidos hasta ser expulsados, dicen que nada tiene que ver con la situación anterior:

Las celdas de las comisarías son cuartos muy pequeños, oscuros y malolientes donde retienen a asesinos, drogadictos... junto con los inmigrantes. En estas comisarías los inmigrantes siempre están hacinados, no pueden ni moverse, muchas veces es imposible sentarse en el suelo. En la comisaría no dan comida, ni siquiera agua, todo lo que necesitas, empezando por la comida, la tienes que comprar a precios muy caros. Hay que estar todo el tiempo muy pendiente porque, en cuanto te vas quedando dormido o te descuides, te roban cualquier cosa que tengas: ropa, dinero, móvil, comida... Ahí ni siquiera hay patio y las necesidades se hacen en un cubo. Se pasa mucho miedo.

Mauritania tiene un procedimiento de asilo formalizado tan sólo desde 2005²¹. La normativa establece que las solicitudes deben ser presentadas ante el Ministerio del Interior por el propio solicitante o por ACNUR. A los solicitantes se les debe entregar un documento con carácter de permiso de residencia temporal que puede renovarse a los tres meses; esta situación les otorga el derecho a trabajar y a utilizar los servicios sociales. Las solicitudes se comunican a la Comisión Nacional Consultiva sobre Refugiados, que examina los casos y comunica su opinión al Ministerio del Interior, organismo que decide sobre el reconocimiento de la condición de refugiado.

La persona que es reconocida como refugiado, según el artículo 13 del decreto del 3 de marzo de 2005, tiene derecho a recibir "el mismo trato que los ciudadanos en lo que respecta al acceso a servicios de salud, empleo, seguridad social y educación". Ninguna de las dos normas prevé un procedimiento de apelación en caso de que se rechace la petición de asilo.

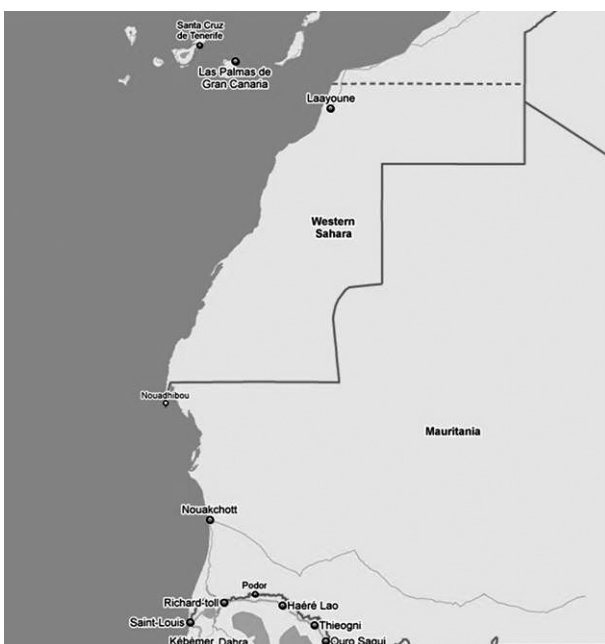
Pese a la existencia de estas normas, la legislación mauritana todavía no se ha puesto en práctica y, dado que la Comisión Nacional Consultiva sobre Refugiados aún no funciona regularmente, la tarea de examinar las solicitudes de asilo sigue recayendo en ACNUR. Según datos obtenidos por Amnistía Internacional, actualmente hay 950 refugiados bajo la protección del Alto Comisionado. En marzo de 2008, sólo se había confirmado el estatuto de refugiado de 38 de los 80 casos transferidos hasta esa fecha de ACNUR al Ministerio del Interior²². La inestabilidad institucional durante 2008 paralizó este proceso.

Según la información facilitada por las dos organizaciones contrapartes de ACNUR en Mauritania, APEAH y ALPD, se han planteado casos de intentos de expulsión de solicitantes de asilo y refugiados reconocidos bajo mandato del ACNUR; aunque, cuando han tenido conocimiento de estos hechos, tras contactar con las autoridades policiales y las oportunas comprobaciones, los procedimientos se han paralizado y las personas han sido puestas en libertad.

La mayoría de los detenidos en el centro de Nuadibú declararon haber abandonado su país de origen por razones económicas, para ayudar a sus familias, y excluyeron la persecución por los motivos vinculados a la Convención de Ginebra. Sólo uno de ellos alegó su nacimiento en Nouakchott y ser descendiente de senegaleses que habrían fallecido en los acontecimientos de 1989, pero no había recibido información sobre la posibilidad de acceder a una protección internacional. Es obligado destacar cómo las condiciones en que se desarrollaron las entrevistas y las propias circunstancias de la detención dificultaban la expresión de problemas de esta índole.

Los representantes y miembros de las organizaciones de migrantes presentes en Nuadibú manifestaron su conocimiento de numerosos colectivos de refugiados, pero que en la mayoría de los casos ni siquiera se contemplaba el acceso a la protección internacional ante la nula perspectiva de que su solicitud fuera efectivamente analizada.

De acuerdo con la información recogida, no existe un protocolo o al menos un cauce organizado para acceder a los migrantes detenidos durante su estancia en el



centro o facilitarles información sobre la posibilidad de su acceso a un procedimiento de protección internacional. Debido a la inexistencia de asesoramiento jurídico, ni siquiera se contempla la eventualidad de entrevistas por parte de las organizaciones especializadas con presencia en Nuadibú. Esta realidad supone una vulneración del principio de no devolución, que garantiza que los detenidos no se someten a procedimientos de repatriación ni son devueltos a un país en el que correrían peligro de sufrir violaciones graves de los derechos humanos.

Los migrantes detenidos en este centro no tienen acceso inmediato al sistema mauritano de determinación de casos de asilo. La Asociación Nacional de Lucha contra la Pobreza (ALPD), una de las contrapartes locales de ACNUR, así como el resto de las organizaciones que tienen como objeto social la atención a los refugiados deberían contar con una autorización expresa para la entrada en los centros de detención con la finalidad de entrevistarse con los migrantes, detectar los casos de asilo y ofrecer su asistencia.

Para paliar esta situación, mientras no se apruebe la nueva ley de extranjería y asilo, debería ponerse en práctica el procedimiento de asilo y las garantías previstas en la actual normativa, incorporándose el acceso a un procedimiento de apelación con efectos suspensivos. Asimismo, en las actuales circunstancias de paralización del procedimiento, el Gobierno mauritano debería otorgar protección con carácter inmediato a todos los refugiados reconocidos bajo el mandato de ACNUR en su territorio.

Una vez analizada la situación del centro de detención de Nuadibú, lo inadecuado de sus instalaciones, las condiciones en que se mantiene a las personas que son objeto de expulsión a Senegal y Malí, así como la ausencia de una base legal en Mauritania que ampare su funcionamiento, CEAR señaló en el informe de la misión que las autoridades de este país debían proceder a su cierre inmediato. Asimismo, en coherencia con esta medida, tanto el Gobierno español como la UE, a través de la agencia FRONTEX o los acuerdos bilaterales en vigor, deberían suspender con carácter inmediato la cooperación en materia migratoria en cualquier tipo de operativo que conduzca a la detención de inmigrantes en Mauritania en las condiciones descritas.

Como refleja el informe de la misión, la situación anterior a la existencia de este centro era similar en cuanto a la ausencia de fundamento y garantías legales de las actuaciones administrativas, lo que se agravaba con una mayor opacidad y la dificultad de control e intervención de las organizaciones sociales en las comisarías. En este sentido, el Gobierno español y la UE puede incidir en esa realidad ayudando a consolidar el Estado de Derecho en Mauritania, su sistema legal, la capacitación de sus funcionarios...

CEAR tiene una posición crítica ante el proceso de externalización de las políticas de extranjería y asilo de la UE, ya que erosionan garantías básicas del Estado de Derecho al trasladar a terceros países la responsabilidad del control de las migraciones sin que se desarrollen, en la misma medida, mecanismos de control sobre el respeto a los derechos humanos fundamentales en aspectos tan relevantes como la asistencia letrada, el acceso al procedimiento de asilo, el derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas o los plazos de detención.

NOTAS

1. Fuente: ACNUR. <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/49c796572.pdf>
2. Según el Ministerio del Interior, desde agosto de 2006, cuando se puso en marcha el dispositivo Frontex a diciembre de 2008, "FRONTEX ha multiplicado por dos la inversión destinada a África y ha pasado de 12 a 14 millones de euros". Además, "España seguirá siendo la primera beneficiaria de fondos de la UE en materia de inmigración (Fondos de Fronteras y Retorno). Percibirá 90 millones de euros correspondientes a 2009 y 2010, lo que supone el 18,6% del total de la Unión Europea". Fuente: Ministerio del Interior: *Balance de la lucha contra la inmigración ilegal 2008*. Disponible en: http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2008/pdf/bal_lucha_inmigracion_ilegal_2008.pdf
3. Se han cumplido ya tres años de trabajo de CEAR dentro de los CIE canarios, desde que en mayo de 2006 lo autorizó una Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.
4. En las dependencias policiales cualquier trámite tiene prioridad sobre la formalización de las solicitudes de asilo, que queda postergada a los momentos en que la comisaría tiene menor volumen de trabajo. Esto generó en 2008 retrasos de hasta dos meses en la formalización de las solicitudes, lo que perjudica a estas personas, ya que la orden de expulsión sí se incoa tempranamente. Asimismo, las entrevistas no se realizan en un lugar adecuado en el que se garantice la privacidad.
5. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006. pp. 54-55. Disponible en www.cear.es
6. Teletipo de Europa Press del 17 de marzo de 2008.
7. *El Faro de Ceuta*. 19 de marzo de 2008.
8. *El Faro de Ceuta*. 17 de marzo de 2008.
9. En la última década se ha duplicado el volumen de pasajeros en El Prat y se prevé un ascenso aún mayor en breve, cuando entre en funcionamiento la Terminal Sur.
10. En su *Informe sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España*, el Defensor del Pueblo recomendó que en aquellas ciudades en las que hubiese turno de oficio y servicios jurídicos de organizaciones no gubernamentales especializadas en asilo se informara al interesado de la posibilidad de acogerse a cualquiera de las dos formas, antes de la formalización de la solicitud. Sin embargo, a pesar de que este documento del Defensor del Pueblo data de 2005, en el aeropuerto de El Prat en 2008 no se dio esta opción a los solicitantes de asilo, por lo que se les privó de acceder a una asistencia jurídica especializada, tal y como lo contemplan la Ley y el Reglamento de Asilo.
11. Defensor del Pueblo: *Informe 2003*. pp. 433-436. Disponible en <http://www.defensordelpueblo.es/informes1.asp>
12. Sobre el Frontex, véase: *La situación de los refugiados. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 44-50.
13. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata, Madrid, 2006. pp. 71-81. La misión pudo constatar la reiteración de estas prácticas en la zona fronteriza adyacente a Nuadibú conocida como *Kandahar*, con el abandono de migrantes en la zona minada que se extiende entre los controles de las autoridades marroquíes y mauritanas. Durante los días de realización de la misión, Médicos del Mundo atendió, a petición de las autoridades, a una mujer con su hijo recién nacido expulsada por la policía marroquí a la zona minada.
14. Las costas de Mauritania se encuentran a unos 700 kilómetros de Canarias y los migrantes suelen usar barcos de pesca para un viaje muy peligroso que puede tardar hasta siete días.
15. Comisión Europea: *Mauritanie: nouvelles mesures pour lutter contre l'émigration clandestine vers l'UE*. Bruselas, 10 de junio de 2006. IP/06/967.
16. Haimoud Ould Ramdan: «Droits des étrangers et protection des étrangers en Mauritanie». *Mémoire, Revue Juridique de Droit Mauritanie*. p. 11. Caritas Mauritanie: *Projet d'appui aux migrants de Nouadhibou*. 2008. p. 7.
17. CIMADE: «Maroc, Algérie, Mali, Sénégal, Mauritanie, Pays d'émigration, de transit et de blocage». *Etat des lieux de la situation des migrants en 2008*.
18. Haimoud Ould Ramdan: «Droit des étrangers et protection des réfugiés en Mauritanie». *Mémoire, Revue juridique de droit mauritanien*, abril de 2007. p. 7.

INFORME 2009 DE CEAR

19. Véase: Salim Jaaffar: «Les droits des étrangers en Mauritanie au regard des réfugiés et des demandeurs d'asile». *Revue du droit des étrangers en Mauritanie*. Nouakchott, 18 de marzo de 2005.
20. En este punto, había desacuerdo entre los migrantes detenidos en el centro. Algunos aseguraron que no lo habían podido hacer, otros que sí. Según la Media Luna Roja, esto se podía deber a que algunos llevaban pocos días en el centro y aún no había sido posible facilitar esta prestación.
21. Las dos normas aplicables en esta materia son el decreto 2005.022, de 3 de marzo de 2005, dictado por el primer ministro para "establecer las modalidades de aplicación de las convenciones relativas a los refugiados" y la Circular 0007, de 2 de mayo de 2006, del ministro del Interior, sobre las "modalidades para el registro de solicitudes de asilo y del estatuto de refugiado". El decreto del 3 de marzo de 2005 se refiere a las dos definiciones del término refugiado contenidas en el artículo 1 de la Convención de Ginebra y el artículo 1 de la Convención de 1969 por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de la Organización de la Unidad Africana.
22. Amnistía Internacional: *Mauritania: "Nadie quiere tener nada que ver con nosotros"*. 1 de julio de 2008. Índice AI: AFR 38/001/2008. pp. 28-30.

CAPÍTULO 3

LA ADMISIÓN A TRÁMITE

El primer epígrafe de este capítulo analiza la evolución de la admisión a trámite a lo largo de 2008 y constata que se produjo un ligero aumento del porcentaje de personas que superaron la primera fase del procedimiento de asilo. Sin embargo, un año más la OAR inadmitió a trámite a demasiados solicitantes, muchos de ellos procedentes de países inmersos en graves crisis de derechos humanos. Particularmente, llama la atención la caída en picado de la admisión de los solicitantes originarios de Costa de Marfil, como se examina en el segundo epígrafe. Mientras que en 2005 el 95,21% de ellos fueron admitidos a trámite, en 2008 sólo lo fueron el 51,35%, una variación sustancial en los criterios de la OAR que no se justifica en absoluto por la situación interna de este país africano.

Directamente relacionada con los criterios de admisión a trámite de la OAR está la enorme reducción del número de solicitantes de asilo colombianos en España el pasado año. En 2008, prosiguió el exilio y el desplazamiento interno forzado de miles de colombianos, pero muchos de ellos descartaron viajar a nuestro país para solicitar protección internacional después de que en el último trimestre de 2007 la OAR inadmitiera a trámite a la inmensa mayoría de ellos. Precisamente, el último epígrafe se centra en la difícil situación social que a lo largo de 2008 vivieron los más de cien colombianos que entraron en España entonces gracias al informe favorable de ACNUR tras la resolución de inadmisión decretada por la OAR.

3.1. UN LIGERO AUMENTO DE LA ADMISIÓN

En 2008 se produjo un ligero aumento del porcentaje de admisión a trámite de los solicitantes de asilo en España, puesto que del 45,56% de 2007 se pasó al 49,22%, una cifra sin embargo aún lejana del 58,28% de 2006. Fueron los ciudadanos de Guinea (17,78%), Nigeria (21,81%) e India (29,31%) los que tuvieron mayores dificultades para que sus solicitudes de asilo superaran la primera fase del procedimiento, al contrario que los de Sri Lanka (96,88%), Somalia (90,36%), Irak (88,46%) y Palestina (81,54%).

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.

Por otra parte, en 2008 se presentaron 1.522 recursos contra las resoluciones de inadmisión a trámite de la OAR, la mayoría presentados por ciudadanos de Nigeria (493), Colombia (324) y Costa de Marfil (78). En 2008, los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo en Madrid, los competentes para resolver sobre las resoluciones de inadmisión a trámite desde 2004, aprobaron sentencias estimatorias que afectaron a 124 personas (el 11,60%), por lo que su solicitud de asilo fue admitida a trámite, y sentencias desestimatorias que involucraron a 865 personas (80,92%). Asimismo, la Audiencia Nacional está aceptando un número significativo de recursos presentados contra las sentencias desestimatorias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

No son pocas, pues, las sentencias que año tras año corrigen las resoluciones de la OAR en materia de inadmisión a trámite. Así, por ejemplo, una de la Audiencia Nacional del 27 de febrero de 2008, al resolver sobre un recurso presentado por un ciudadano argelino, planteó: "La forma en que se realiza la narración de este episodio —que determina su salida de Argelia y la llegada a España— pone de manifiesto que el relato es coherente, trabado y verosímil. Cuestión diferente es si se proporcionan o no indicios sobre la veracidad del mismo, lo que es una cuestión que ha de resolverse en el procedimiento de asilo y no en la presente fase de inadmisión".

"Pues bien, en este caso, la ahora (parte) apelante narra en su solicitud una situación de persecución por razón de sus ideas políticas, manifestadas a través de su participación en manifestaciones y protestas, lo que ha provocado que haya sido detenido en varias ocasiones y que se haya tenido que esconder de las autoridades de su país de origen. De modo que las consecuencias de su disidencia política fueron

las sucesivas detenciones, tras las protestas realizadas (...) Por tanto, la parte apelante tiene razón cuando declara que en este trámite de admisión no puede pronunciarse el juez de instancia sobre si concurren o no indicios suficientes de la persecución sufrida, pues tal cuestión sólo corresponde para la concesión del derecho de asilo y no para su inadmisión a trámite (...) Y aun en esta resolución final tampoco se precisa una prueba plena, bastando la concurrencia de los expresados indicios”.

La sentencia, por fin, concluye: “A la luz de cuanto llevamos expuesto se colige que no concurre la causa de inadmisión aplicada por la Administración y confirmada por el juez de lo contencioso administrativo, pues el relato no es ‘manifiestamente’ inverosímil. Por el contrario, la narración de los hechos contenida en la solicitud de asilo reúne una apariencia de verdad suficiente para el trámite de admisión, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo”¹.

Un año más, CEAR considera que la OAR inadmitió a trámite a demasiados solicitantes de asilo, muchos de ellos procedentes de países inmersos en graves crisis de derechos humanos. Particularmente, llamó la atención la caída en picado de la admisión a trámite de solicitantes originarios de Costa de Marfil, como se analiza en el epígrafe siguiente.

3.2. EL AUMENTO DE LAS INADMISIONES DE LOS MARFILEÑOS

A pesar de que en los últimos cinco años se ha duplicado el porcentaje de solicitantes de asilo admitidos a trámite (del 23,47% de 2004 al 49,22% de 2008), los criterios aplicados por la OAR en sus resoluciones siguen siendo muy restrictivos con respecto a determinadas nacionalidades, en las que la notable caída del porcentaje de admisión no está justificada por una sustancial mejora de la situación del país correspondiente. Si en su Informe 2007 CEAR abordó esta situación respecto al caso de los nigerianos y en el Informe 2008 respecto a los argelinos, en esta ocasión el análisis se centra en los ciudadanos de Costa de Marfil.

En 2002 empezó en este país una guerra civil que enfrentó a distintos grupos rebeldes con el Gobierno y, pese a una corta tregua en 2003 y 2004 y de la intervención de tropas extranjeras, las hostilidades y la situación de inestabilidad política y social mantienen el número de actos de violencia perpetrados contra la población civil. De hecho, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea criticaron la situación del país y, en el caso del Consejo de Seguridad de la ONU, impusieron sanciones al Gobierno.

No obstante, contribuyó a reducir la tensión política el acuerdo de paz firmado en Ouagadougou (capital de Burkina Faso) el 4 de marzo de 2007, que estableció un mando militar conjunto, la constitución de un nuevo gobierno basado en el

reparto de poderes, la eliminación gradual de la “zona de confianza” entre el norte y el sur del país, el desmantelamiento de todas las milicias, la organización de elecciones (fijadas inicialmente para antes de enero de 2008) y el proceso de identificación y registro de votantes antes de las mismas.

Sin embargo, como subraya Amnistía Internacional, “ambos bandos continuaron cometiendo abusos contra los derechos humanos, cuyas principales víctimas eran las mujeres, y el hostigamiento y las agresiones físicas, perpetrados sobre todo en controles de carretera, siguieron estando muy extendidos”². De hecho, las fuerzas de seguridad fueron responsables de detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales de detenidos. Al mismo tiempo, en julio de 2008 se conocieron graves denuncias de abusos sexuales generalizados por parte de integrantes de la misión de Naciones Unidas (ONUCI).

El Consejo de Seguridad de la ONU ha prorrogado cada seis meses el mandato del contingente militar francés y de su misión de observación en el país (renovado en la actualidad hasta julio de 2009) sin que se hayan celebrado aún las elecciones³.

Asimismo, algunos refugiados y desplazados internos empezaron a regresar a sus lugares de origen, como señaló ACNUR en julio de 2007: “Desde la firma del acuerdo de paz, algunos desplazados internos y refugiados han comenzado espontáneamente a volver a sus hogares. Algunos factores clave que impiden el retorno son la inseguridad y la percepción de inseguridad, así como la falta de infraestructuras y la insuficiencia de alimentos. Obviamente, la agitación política y el desorden militar han generado un estado de inseguridad en Costa de Marfil. Como resultado de la frágil situación de seguridad, se informa de que al menos 750.000 personas son desplazados internos, mientras que alrededor de 50.000 solicitaron asilo en los países vecinos, principalmente en Liberia y Guinea. Además, cerca de 40.000 refugiados liberianos que se habían asentado espontáneamente en Costa de Marfil fueron forzados a regresar a su país en condiciones precarias”.

Parece que con la firma del Acuerdo de Ouagadougou la situación ha experimentado algunos cambios positivos, a pesar de que tanto la finalización completa del proceso de desarme, desmovilización y reintegración en la sociedad de los miembros de los grupos armados como el proceso de identificación tomarán tiempo y de que la seguridad en algunas zonas del país continúa siendo una fuente de preocupación. En consecuencia, ACNUR ha revisado su posición sobre la necesidad de protección internacional de los solicitantes de asilo de este país a partir de cinco criterios generales.

En primer lugar, todas las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos marfileños deberían ser examinadas a partir de sus aspectos individuales de acuerdo al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado justo. En segundo

lugar, en los países donde no se aplique la Convención de 1969 de la OUA y el solicitante no sea reconocido como refugiado, se le debería otorgar alguna forma de protección, preferiblemente para las personas originarias de las ciudades de Man y Duekoue y sus alrededores; del tercio sudoeste de Bas Sassandra (entre Meagui y San Pedro); la ciudad de Bouaké en la provincia de Vallée du Bandama y sus alrededores; y la región y las cercanías de las ciudades de Ferkessedougou y Ouangolodougou, además de la zona fronteriza con Burkina Fasso.

En tercer lugar, cuando las administraciones responsables de la concesión del estatuto de refugiado invoquen la posibilidad de la alternativa del desplazamiento interno, se deberían considerar las circunstancias personales del solicitante y la situación en las distintas regiones, en especial la fragilidad del proceso de paz, el significativo número de desplazados internos que existen en varias partes del país y las dificultades humanitarias de muchos habitantes.

En cuarto lugar, los marfileños que ya han sido reconocidos como refugiados deben mantener su estatuto y el retorno ha de ser estrictamente voluntario. En quinto lugar, en cuanto a las personas a quienes se les ha denegado todo tipo de protección internacional, ACNUR recomienda a los Estados que lleven a cabo las devoluciones de manera prudente y cumplan las obligaciones que se derivan de la legislación internacional en materia de derechos humanos.

A pesar de las recomendaciones de ACNUR y de la inestabilidad que aún persiste, en 2008 la OAR apenas admitió a trámite a la mitad de los solicitantes de asilo marfileños (51,35%), un acusado descenso respecto al 82,27% de 2007, el 89,24%



INFORME 2009 DE CEAR

de 2006 y el 95,21% de 2005. El principal criterio de la OAR para adoptar la resolución sobre la admisión de los marfileños fue su procedencia o no de las zonas de conflicto señaladas por ACNUR en su llamamiento de julio de 2007. En el caso de que los solicitantes no fueran originarios de las zonas de Man y Duekoue, del tercio sudoeste de Bas Sassandra (entre Meagui y San Pedro), de la ciudad de Bouaké (en la provincia de Vallée du Bandama), de la región y los alrededores de las ciudades de Ferkessedougou y Ouangolodougou y de la zona fronteriza con Burkina Faso, la OAR decretó de manera automática la inadmisión a trámite.

Por el contrario, bastó con que los marfileños alegaran su procedencia de alguna de las zonas conflictivas para que su solicitud fuera admitida a trámite, aunque no aportaran ningún documento que acreditara su identidad. Esta actuación contraviene el principio de que toda petición de asilo debe ser estudiada de manera individualizada y a partir de las alegaciones específicas.

En el último lustro el servicio jurídico de CEAR ha asistido a centenares de solicitantes de asilo marfileños y por tanto ha constatado de manera cotidiana el notable descenso del porcentaje de admisión a trámite, que ha afectado a personas como éstas:

D. M. vivía en compañía de su esposa y su hijo menor de edad en Gagnoa, donde trabajaba como carpintero. En 2006, en medio de una oleada de asesinatos de civiles, sus padres fueron ejecutados por miembros de un grupo armado. Ni siquiera pudo recuperar los cadáveres porque los sepultaron junto al resto de personas asesinadas en una fosa común. Estas milicias obligaban a los hombres jóvenes a unirse a sus fuerzas irregulares, razón por la que D. M. se vio obligado a huir. Dejó a su mujer y a su hijo y se mantuvo escondido hasta que pudo abandonar el país y a principios de 2007 llegó a Mauritania después de atravesar Mali.



Una vez en Mauritania, logró contactar con varios hombres que organizaban viajes a España y, tras ganar algo de dinero, pagó una cantidad próxima a 300 euros y logró subir a un cayuco en mayo de aquel año. Le indicaron que sólo podía llevar algo de provisiones y le prohibieron hacer preguntas o llevar un mínimo equipaje. En aquel cayuco viajaban 56 personas de diferentes países, pero sólo llegaron 45.

D. M. estaba herido, desorientado y sufría un intenso dolor en las piernas. En el hospital canario donde lo trataron tuvieron que amputarle la pierna derecha. Cuando fue dado de alta y pudo recuperarse, formalizó su solicitud de asilo, pero en marzo de 2009 fue inadmitido a trámite. Por haber sufrido la amputación de una pierna, ACNUR pidió a la OAR que considerara su permanencia en España por razones humanitarias, pero fuera ya del ámbito del asilo.

V. D. vivía en la región de Odienne, en Costa de Marfil, con sus padres, su esposa y su hija. Al estallar la guerra en febrero de 2002 tuvo que abandonar los estudios debido al cierre de todos los centros educativos en las zonas asediadas por los grupos armados rebeldes y en 2004 empezó a trabajar vendiendo bolsas para una empresa. El 24 de abril de 2008, tras acabar las ventas, se dirigió a la ciudad de Man en transporte público para entregar como siempre el dinero recaudado a la persona designada por la empresa.

Sin embargo, el autobús en el que viajaba fue asaltado por un grupo rebelde, que robó todas sus pertenencias a los pasajeros. Entre el grupo de ladrones, V. D. reconoció a Ben Doublese, el recaudador en la zona de Odienne de las "tasas" semanales que los ciudadanos deben pagar a los rebeldes. A pesar de que el miedo lleva a la mayor parte de las personas a no denunciar estas agresiones, dos días después del asalto fue voluntariamente a hacerlo para demostrar a su jefe que no era cómplice de los atracadores.

Pero, como temía, después ya no pudo vivir en paz. Los rebeldes iban a su casa y le obligaban a declarar durante horas en su "oficina de control". Un día el rebelde al que denunció fue a la tienda donde trabajaba y le propinó una paliza para amenazarle de muerte si no se marchaba del país. Aquel mismo día ese rebelde y otros se dirigieron armados a su casa para que les acompañara al lugar del atraco para desmentir su denuncia. Pero logró escapar y llegar a Guinea, donde permaneció cinco meses. Tras pasar por Senegal, arribó a Gambia y se embarcó en un cayuco con rumbo a Tenerife junto con otras 64 personas.

La travesía, que duró tres o cuatro días, fue terrible: el agua se acabó el primer día, casi todos enfermaron, entre ellos V. D. Cuando fueron detectados por las patrulleras, V. D. fue trasladado de Tenerife a Fuerteventura, donde

solicitó asilo. En Canarias, este joven marfileño intentó ponerse en contacto con su familia y supo por una vecina que, como se escapó, los rebeldes detuvieron durante un tiempo a su esposa y a su padre y más tarde los trasladaron a la cárcel de Bouaké y que su madre con el resto de hermanos huyó a Malí.

En febrero de 2009 la OAR inadmitió a trámite su solicitud de asilo por estar apoyada en alegaciones inverosímiles.

Por tanto, aunque la situación en Costa de Marfil ha mejorado, aún es conflictiva y no justifica la caída tan acusada del porcentaje de admisión a trámite de los solicitantes de asilo originarios de este país, que, por otra parte, aumentaron en 2008 en España de 335 a 500.

3.3. EL ACUSADO DESCENSO DE LOS SOLICITANTES COLOMBIANOS

En 2008, el número de solicitantes de asilo colombianos en España cayó en picado (un 69,88%), al pasarse de los 2.497 de 2007 a 752, de los que 468 lo pidieron en el puesto fronterizo del aeropuerto de Barajas. Es la cifra más exigua desde 2003, cuando se redujo debido a la imposición del visado de entrada a estos ciudadanos en el año anterior. En cuanto a las resoluciones de admisión a trámite, en 2008 la OAR rechazó en la primera fase del procedimiento a 418 (el 53,11%) y admitió a trámite a 369 (el 46,89%).

La principal causa de la llamativa disminución en 2008 del número de ciudadanos colombianos que solicitaron asilo en España fue el severo endurecimiento de la admisión a trámite en Barajas en el último trimestre de 2007⁴: entre el 1 de enero y el 15 de octubre de 2007 en los casos atendidos por CEAR, el 60,23% fueron admitidos a trámite; entre esta fecha y el 31 de diciembre, tal porcentaje se desplomó hasta el 16,31%.

A raíz del aumento del número de solicitantes colombianos a lo largo de 2007, la respuesta de la OAR fue la aplicación de unos criterios muy restrictivos, hasta definir una política de "inadmisión generalizada" que CEAR consideró desproporcionada, arbitraria y opuesta a los principios de la legislación de asilo española. En muchos de aquellos casos, la OAR elaboró un informe de instrucción adaptado a la mayoría de los procedimientos que justificaba la inadmisión al situar las solicitudes en un contexto determinado (ciudadanos procedentes del departamento del Valle del Cauca, por ejemplo) y planteaba que el conflicto tenía relación con el narcotráfico y no con las violaciones de los derechos humanos.

Dicho informe consideraba que los relatos de los solicitantes eran estereotipados, muy similares y que se apoyaban en documentación falsa, una situación que,

sin embargo, se produce sólo en algunos casos⁵. También establecía textualmente que “todos los solicitantes” presentaban estos paquetes documentales y que buena parte de ellos exhibía irregularidades que probaban su falsedad, así como que eran frecuentes las contradicciones entre los relatos y los documentos, contradicciones que también se daban entre varios miembros de una misma familia.

La situación llegó incluso hasta el extremo de inadmitir a trámite las solicitudes de asilo formuladas por familiares en primer grado de solicitantes ya admitidos a trámite en España con el argumento de que el relato era “manifiestamente inverosímil”, a pesar de que en el caso del pariente la OAR había considerado que existían indicios de persecución y, por tanto, procedía la admisión. En consecuencia, se realizó una instrucción acelerada de centenares de solicitudes y la naturaleza del procedimiento de asilo quedó desvirtuada.

Así lo confirmó una sentencia de la Audiencia Nacional fechada el 23 de septiembre de 2008, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el servicio jurídico de CEAR-Madrid contra la inadmisión a trámite de un ciudadano colombiano en noviembre de 2007: “La situación previa y masiva de este tipo de solicitudes (...) no excusa que haya que evaluar cada solicitud por separado”. Además, subrayó que en el expediente “sólo se contiene una imputación genérica de falsedad documental hecha por la Administración al conjunto de documentos presentados por la parte actora que, sin embargo, tampoco aparece pormenorizada y concretada respecto de este caso específico en el informe de instrucción del expediente, como sería de exigir para una adecuada motivación de la denegación de la solicitud por este motivo, de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 30/1992”. Evidentemente, el citado informe aludía a la existencia de mafias que facilitan documentos a los interesados en solicitar asilo en España.

En agosto de 2006, CEAR ya puso en conocimiento de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior su preocupación por la existencia de estas redes delictivas, que se lucran de la necesidad de protección internacional de miles de ciudadanos colombianos. En diciembre de 2008, un periódico español informó del desmantelamiento por parte de la policía colombiana de la “red colombiana de los falsos asilados políticos”⁶ y de que los detenidos, acusados de tráfico personas y falsedad documental, cobraban por cada salida del país entre 1.500 y 4.000 euros, además de los gastos del vuelo. Esta red se creó en 2006 en Cali y entonces funcionaba también en las ciudades de Armenia, Pasto, Neiva y Bogotá.

CEAR se felicitó por ello, pero considera que en ningún caso esto puede justificar la política restrictiva de inadmisión a trámite, cuando incluso los propios solicitantes reconocieron y manifestaron el engaño del que habían sido objeto ante la necesidad imperiosa de solicitar el estatuto de refugiado en España.

De hecho, el informe de la Oficina para Colombia de ACNUR ha subrayado en relación a la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población afectada por este fenómeno⁷: "El desplazamiento interno forzado de la población es una realidad generada por el conflicto. En la medida en que éste persista, miles de personas continuarán huyendo en busca de protección (...) En la medida en que la acción de las autoridades limite o impida los actos de violencia en contra de la población y que en las diferentes áreas del país existan menos organizaciones armadas y portadoras de armas, se presentarán menos factores de amenaza y de riesgo para la población. Sin embargo, en el camino hacia el logro de esos objetivos se presentan riesgos para algunos sectores de la población por el hecho de residir en las áreas en que se concentran las acciones armadas en las zonas donde se dan las principales disputas por el control de territorio en el que tienen presencia los grupos desmovilizados o en el que han ocurrido acciones de violencia e intimidación por parte de grupos desmovilizados o de algunos de sus miembros".

Asimismo, en los últimos años CEAR ha podido conocer, verificar y contrastar en terreno la realidad colombiana a través de encuentros con instituciones, organizaciones sociales y asociaciones de defensa de los derechos humanos y sabe que es imposible el desplazamiento interno de la población amenazada en condiciones de dignidad y en muchos casos ni siquiera de seguridad. Además, es evidente el clima de terror, amenazas y violencia que se cierne sobre sectores sociales como los sindicalistas, los defensores de los derechos humanos, las comunidades de paz como la emblemática de San José de Apartadó... colectivos que viven sometidos a una estrategia de persecución, hostigamiento e incluso exterminio.

El acusado descenso del número de solicitantes de asilo colombianos en España a lo largo de 2008 no puede atribuirse, pues, a una mejora sustancial de la situación de Colombia, puesto que miles de personas no tuvieron más opción que dirigirse a otro punto del país o emprender el camino del exilio, sino al aumento desorbitado de la inadmisión a trámite en el último trimestre de 2007, y que llevó a muchos colombianos a descartar la posibilidad de viajar a España para solicitar asilo, buscando protección internacional en otros países.

3.4. A FONDO: LA SITUACIÓN SOCIAL DE LOS COLOMBIANOS QUE ENTRARON A FINES DE 2007 GRACIAS AL INFORME FAVORABLE DE ACNUR

Como se ha mencionado en el epígrafe anterior (y analizó en profundidad el Informe 2008 de CEAR), en el último trimestre de 2007 se produjo un llamativo disenso entre las resoluciones de inadmisión a trámite de la OAR y el informe favorable a la admisión de la Delegación de ACNUR en España en numerosas solicitudes

presentadas por ciudadanos colombianos. Aunque esta situación se produce con cierta frecuencia, pocas veces como entonces se han acumulado tantos casos en tan corto periodo de tiempo, ya que más de cien solicitantes entraron en nuestro país gracias al informe favorable de ACNUR y con un documento provisional expedido por el Ministerio del Interior que les permitía residir de manera regular hasta la resolución definitiva de sus recursos.

En 2008, la saturación de la administración de justicia originó que se prolongara el señalamiento de las vistas judiciales por periodos superiores a un año, por lo que a principios de 2009 muchas personas aún carecían de sentencia para el recurso contencioso-administrativo que habían presentado contra la inadmisión a trámite. En los casos en que sí la hubo, la respuesta de los juzgados fue dispar y, en aquéllos en que se desestimaron los recursos, los afectados están a la espera de la resolución del recurso de apelación interpuesto ante la Audiencia Nacional.

Sin embargo, durante el tiempo de espera estas personas viven en una extrema vulnerabilidad, ya que carecen de ayudas sociales y autorización de trabajo. Desde su entrada en España, este colectivo sólo ha podido acceder de manera puntual a los diferentes recursos de que dispone el sistema de acogida a solicitantes de asilo y refugiados. Por ejemplo, aquellas personas que contaban con familiares y amigos fueron acogidas en sus casas, mientras que el resto fueron trasladadas a los dispositivos de primera acogida de Cruz Roja en Madrid, en los que permanecieron mientras les buscaban alternativas. Dentro de este colectivo, hay personas que tenían familiares en primer grado que habían solicitado asilo y habían sido admitidos a trámite, incluso algunos residían en centros de acogida.

CEAR trabajó para reagrupar a estas unidades familiares y por ello solicitó de manera excepcional, y mientras se clarificaba su situación jurídica, su acceso a los recursos en los que sus familiares ya estaban acogidos, petición que finalmente aceptó la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGII) del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTI). El resto de las personas permanecieron acogidas por Cruz Roja hasta que a principios de enero de 2008 la DGII autorizó su derivación a los centros de acogida.

En éstos recibieron un trato individualizado (alojamiento, manutención, diagnóstico médico personalizado, orientación sociocomunitaria, atención jurídica y asistencia psicológica) y se adaptaron los recursos sociales a los diferentes estados de necesidad de cada persona o unidad familiar. Sin embargo, la carencia de una autorización de trabajo les impidió en un principio el acceso al sistema educativo, sanitario y social, aunque estos aspectos se fueron solventando con el apoyo de los equipos técnicos de las diferentes organizaciones que los acogían o asistían.

En general, estas personas fueron accediendo a los recursos específicos para los solicitantes de asilo de manera gradual pero desigual, ante la falta de criterios claros por parte de la DGII y en función también de las comunidades autónomas donde residían. En concreto, en lo que se refiere a la información, orientación e intermediación laboral y al diseño de itinerarios individualizados e integrales que facilitaran su posterior inserción sociolaboral, desde mayo de 2008 se les autorizó el acceso a las acciones y ayudas contempladas en el programa FIS-ARIADNA⁸ y una gran parte pudo emprender actividades formativas.

Aunque esto contribuyó a su proceso de integración, la larga espera de la respuesta judicial, así como la carencia de medios económicos y de autorización de trabajo que les permitiera lograr su subsistencia de manera autónoma les devolvió a la situación de especial vulnerabilidad que tenían al entrar en territorio español.

Entre las personas incluidas en los dispositivos de alojamiento y las que continuaban acogidas por familiares, así como entre las organizaciones sociales especializadas late la sensación de haber realizado durante alrededor de un año un trabajo jurídico, social y de orientación y formación laboral que no tendrá ningún efecto positivo sobre dicho colectivo si finalmente no obtienen una autorización especial que posibilite su acceso al mercado laboral.

El testimonio de una de las personas afectadas por esta situación es muy clarificador:

Vine a España en diciembre de 2007. Llegué al aeropuerto de Barajas y ahí solicité asilo. Me metieron, junto con mi hija de 4 años y mi suegro, en una sala donde nos tomaron los datos. Después nos recluyeron en un centro en el mismo aeropuerto, donde pasamos unos diez días. Al cabo de esos días nos dijeron que podíamos entrar en España, ACNUR nos apoyaba. Sin embargo, nos dijeron también que nuestra solicitud estaba inadmitida, no nos iban a dar asilo. Así que decidimos poner un recurso. Llevo desde entonces esperando a que me digan qué ocurre con mi caso, sin poder trabajar mientras tanto, y hasta finales de 2009 no nos dirán qué pasa con el recurso.

En Madrid, nos metieron en un hotel. De ahí decidí irme a Zaragoza, donde vive mi suegra. Los primeros días todo iba bien, sin embargo, al cabo de un tiempo la situación empezó a empeorar. Me empezaron a decir que no aportaba nada. ¿Qué podía aportar en mi situación? En Zaragoza me decían que no me podían apoyar porque mi solicitud de asilo había sido inadmitida. La situación se fue deteriorando. En aquel momento mi suegro ya se encontraba en Bilbao. Me dijo si quería ir allá, le dije que sí. Él se encargó de preguntar en la oficina de CEAR en Bilbao qué es lo que podía hacer y qué necesitaba. Así

que para cuando llegué a Bilbao, en mayo de 2008, ya tenía un sitio donde dormir, en uno de los pisos de acogida de CEAR. Aquí es imprescindible conocer gente para poderse mover, si no una se estanca. Tienes que tener un apoyo para que te informen sobre adónde ir, qué papeles necesitas, qué tienes que hacer.

Cuando vine, esperaba trabajar y vivir con toda mi familia junta, rehacer mi vida. Las cosas no son como se esperan, una espera algo, pero lo que encuentra es otra diferente.

Estoy bien porque estoy con mi niña. Aquí me acogieron, tengo techo, comida y mi niña tiene lo que necesita, está estudiando. CEAR te apoya mucho, hace que no me sienta desamparada, una se siente segura. Si no tuviese este apoyo ¿con quién contaría? ¿con quién podría hablar? ¿dónde podría vivir? Te apoyan en todos los sentidos. Por ejemplo, al principio no quería ir a la psicóloga, pensaba: yo no estoy loca. Pero es diferente de lo que creía. Estar con ella es como estar con una amiga, es un apoyo, es poder contar con alguien. Me han ayudado en todo. Ahora estoy estudiando gerontología, aquí te apoyan mucho para que te formes. Así, cuando pueda trabajar, voy a estar preparada.

Espero que resuelvan mi caso bien y poder trabajar. Mientras tanto, no tengo permiso para hacerlo. Me he movido mucho para conseguir un trabajo. He entregado el currículum en muchos sitios, pero es muy difícil que te llamen si no tienes "papeles". Los empresarios tienen miedo de tener problemas con la policía si contratan a alguien sin "papeles". Y para trabajar en familias, en las casas, tienes que contar con alguien que te recomiende. De nuevo se hace muy importante conocer a gente.

A la espera de que su situación jurídica se aclare finalmente, los objetivos de las organizaciones que apoyan a estas personas se centran, como se ha visto, en la formación profesional y el fomento de las redes sociales que puedan ayudar en el futuro a la inserción laboral. Sin embargo, esta situación de espera prolongada despierta una gran desesperación entre estas personas, más aún en las unidades familiares. Desde el punto de vista psicológico, son frecuentes los sentimientos de impotencia y frustración. La imposibilidad de normalizar la existencia genera en muchas personas sentimientos de indefensión y de pérdida de control de su vida que conllevan estados de estrés y de angustia, unos sentimientos que pueden agravar las posibles situaciones traumáticas que hayan vivido en Colombia. En reiteradas ocasiones, CEAR ha solicitado al Gobierno que procure a estas personas autorizaciones de trabajo, ya que su situación podría mejorar de manera sustancial, pero no ha habido una respuesta.

INFORME 2009 DE CEAR

NOTAS

1. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. nº 19. Noviembre de 2008. Editorial Lex Nova. pp. 163-164.
2. Amnistía Internacional: *Informe 2008. El estado de los derechos humanos en el mundo*. EDAI. Madrid, 2008. p. 143
3. *Afrol News*, 30 de enero de 2009. <http://www.afrol.com>
4. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 69-74. Disponible en www.cear.es
5. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2007. pp. 81-90. Disponible en www.cear.es
6. *El Mundo*, 12 de diciembre de 2008. p. 23.
7. Oficina para Colombia de ACNUR: *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero de 2004-abril de 2007*. www.acnur.org
8. Este programa tiene como finalidad trabajar en la mejora de la capacidad de inserción laboral de los colectivos considerados como desfavorecidos, entre ellos los refugiados, los solicitantes de asilo y las personas con protección complementaria, y facilitar su integración en la sociedad de acogida. Cofinanciado por el Fondo Social Europeo, pretende encontrar soluciones novedosas en la inserción en el mercado de trabajo y que dichas prácticas, si resultan exitosas, se difundan y transfieran a las políticas nacionales. El hecho de que los estos solicitantes de asilo colombianos pudieran acceder a estas acciones permitió que una gran parte de ellos pudiera emprender actividades formativas.

CAPÍTULO 4**LAS CONCESIONES DE LOS ESTATUTOS DE REFUGIADO Y APÁTRIDA**

Como se analiza en el primer epígrafe de este capítulo, en 2008 se produjo una caída histórica de la protección otorgada por España a los refugiados, ya que sólo 151 personas lograron el estatuto de refugiado y 126 la protección complementaria. Sólo el 5,34% de los solicitantes sobre los que el pasado año el ministro del Interior firmó una resolución de asilo lograron protección en nuestro país. Unas cifras que revelan la magnitud de la crisis del derecho de asilo en España.

El segundo epígrafe se centra en las consecuencias que a lo largo de 2008 tuvo la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad en 2007 de cara a reconocer la persecución por motivos de género como uno de los supuestos que dan lugar al reconocimiento como refugiado. A continuación se examina cómo otro hito importante que tuvo lugar en 2007, una sentencia del Tribunal Supremo favorable a la concesión del estatuto de apátrida a una mujer saharauí, no tuvo ninguna repercusión en 2008, puesto que la OAR siguió denegando este estatuto a los saharauís, a pesar de que en julio del pasado año el Tribunal Supremo emitió otra sentencia similar.

Este capítulo se cierra con un análisis en profundidad de las dificultades de las víctimas de trata para acceder al procedimiento de asilo con garantías, dificultades derivadas en este caso del estricto control que ejercen sobre ellas los grupos mafiosos que las mantienen en condiciones de semiesclavitud.

4.1. UN DESCENSO HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN

En 2008, se produjo una caída histórica de la protección otorgada por España a los refugiados. La exposición de las cifras es concluyente y esclarecedora:

- La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) recomendó la concesión del estatuto de refugiado a 141 personas, la cifra más reducida desde 1984, cuando se aprobó la Ley de Asilo vigente al cierre de este Informe.
- El ministro del Interior firmó la concesión del estatuto a 151 personas¹, el 2,91% de las resoluciones de asilo que suscribió y el dato más exiguo desde, al menos, 1995. En 2007, fueron 204 las personas que lo obtuvieron, lo que supone un descenso del 25,98%.
- En cuanto a las distintas formas de la protección complementaria, sólo 126 personas accedieron a una de ellas, apenas el 2,43%, cuando en 2007 la lograron 340 personas (el 5,24%).
- El ministro del Interior firmó resoluciones de denegación de la protección internacional que afectaron a 2.289 personas (el 44,13%) y resoluciones de inadmisión a trámite que perjudicaron a 2.531 personas (el 48,79% de las personas afectadas por resoluciones de Interior en materia de asilo en 2008).
- A 31 de diciembre de 2007, sólo 2.008 personas vivían en España con el estatuto de refugiado en vigor. La nacionalidad más representada entre este colectivo es la colombiana con 314 personas (el 15,64% del total), seguida de la rusa con 224 (el 11,16%).

En 2008, el año en que se conmemoró el sesenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, España redujo hasta cotas ínfimas su compromiso con el derecho de asilo (reconocido en el artículo 14 de la Declaración) y los refugiados, como asegura la presidenta de la Sección Española de Amnistía Internacional, Itziar Ruiz-Giménez²:

España se encuentra a la cola de Europa en solicitudes y concesiones de asilo. [...] Amnistía Internacional reconoce el derecho del Estado español a controlar la inmigración, pero insiste en que dicho control debe respetar y proteger los derechos humanos de acuerdo con los tratados internacionales ratificados por sus sucesivos gobiernos. Además de asistencia letrada, intérprete y unas condiciones de acogida y rescate dignas, el Estado español debe facilitar a estas personas el acceso al proceso de asilo y cuidar de que ninguna sea enviada a un país donde corran riesgo sus derechos

humanos. Los refugiados también son titulares de los derechos a la protección frente la discriminación, a la libertad religiosa, a tener un documento de viaje e identidad, el derecho al trabajo, al alojamiento, a la educación y la asistencia sanitaria, el derecho a la protección contra sanciones por entrada ilegal, a la libertad de movimiento y a una solución duradera en el país de asilo, al reasentamiento o la repatriación voluntaria.

En 2008 se presentaron recursos judiciales contra la denegación del estatuto de refugiado por el ministro del Interior a 490 personas, frente a las 471 de 2007. De esas 490 personas, 119 eran colombianos y 78 marfileños. Sólo 16 personas (el 2,42% de las personas afectadas por sentencias judiciales sobre la denegación del estatuto de refugiado) obtuvieron el pasado año el estatuto de refugiado por esta vía y 10 (el 1,51%) la protección complementaria, mientras que 583 recibieron sentencias desestimatorias (el 88,20%). De las 16 personas que lograron el estatuto por vía judicial, ocho fueron ciudadanos colombianos y, de las 10 que obtuvieron la protección complementaria, dos fueron colombianos y dos ecuatoguineanos.

En la última década, entre 1999 y 2008, 189 personas obtuvieron en España el estatuto de refugiado y 134 la protección complementaria por la vía judicial. Sin embargo, alrededor del 90% de las sentencias judiciales deniegan la protección internacional. Para analizar las causas de este elevado porcentaje deben tenerse en cuenta varios condicionantes, tal y como resaltó el Defensor del Pueblo de 2005: el elevado tiempo de resolución de los expedientes determina que muchos solicitantes en el momento de la formalización del recurso ya tengan o intenten conseguir su regularización en España por otros medios; la escasa documentación recogida en los expedientes; los problemas de los abogados para preparar sus demandas al no tener acceso a los expedientes y, por tanto, el desconocimiento de las características particulares de su representado; la dificultad para la comunicación entre el abogado y el asistido; la falta de especialización de los letrados que no pertenecen a las organizaciones sociales que intervienen en el procedimiento de asilo; y el desconocimiento en muchos casos por parte de los órganos judiciales de la situación social y política de los países de origen³.

En cuanto a la apatridia, la OAR excluyó de sus boletines de asilo mensuales de 2008 los datos de solicitud y concesión de este estatuto que sí incluyó en los de 2007. Por ello, habrá que esperar al Informe 2010 de CEAR para conocerlos, ya que para entonces se habrán publicado en la Memoria de la OAR sobre el pasado año. En el apéndice estadístico de este Informe sí se incluyen los datos definitivos de solicitud y concesión de la apatridia correspondientes a 2007.

4.2. LAS CONSECUENCIAS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ASILO POR LA LEY DE IGUALDAD

El 17 de febrero de 2009 la Audiencia Nacional notificó a CEAR una sentencia que otorgó el estatuto de refugiada a una mujer que sufrió maltrato continuo y prolongado por parte de su marido por entender que se trata de una grave persecución por motivos de género y que ésta es una de las causas contempladas en la legislación de asilo.

Esta sentencia, fechada el 13 de enero, señaló en su fundamento cuarto: "Aun cuando la persecución por motivos de género no fue incluida expresamente en la Convención de Ginebra de 1951 como uno de los motivos que podían dar lugar a la condición de refugiado, de conformidad con el espíritu y la finalidad de la Convención, instrumento internacional de carácter evolutivo cuyo objetivo es asegurar la protección de las personas que la requieren, tal definición debe ser interpretada desde una perspectiva de género y, por tanto, cabe incluir en la persecución aquellas solicitudes de asilo que se refieren a actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, castigados por transgredir los valores y costumbres morales entre otros, y claro está el supuesto del matrimonio forzoso y la mutilación genital femenina en cuanto constituyen graves actos de persecución específica por razón de sexo que ocasionan un profundo sufrimiento y daño, tanto mental como físico, que son manifestaciones de persecución por agentes estatales o particulares".

"Cabe recordar —añade la sentencia— el contenido de la disposición adicional vigésimo novena de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que añade una nueva disposición adicional tercera a la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Conforme a dicha disposición, 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".

El Informe 2008 de CEAR ya analizó en profundidad la modificación de la Ley de Asilo por la Ley Orgánica 3/2007 (en adelante Ley de Igualdad)⁴. Tanto las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres como CEAR consideraron importante aquel cambio de la norma básica de asilo⁵, ya que se reforzó una reivindicación tan relevante como el reconocimiento de la persecución por motivos de género como otro más de los supuestos que permiten el acceso al estatuto de refugiado. Se podría decir que, casi seis décadas después de la aprobación de la Convención de Ginebra, se ha añadido un sexto supuesto de persecución a los cinco clásicos (raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas y pertenencia a un grupo social determinado).

No obstante, y tras reconocer este notable avance en la defensa de los derechos de las mujeres, esta reivindicación no quedó del todo satisfecha, puesto que la persecución por motivos de género debe ir más allá de lo recogido en la Disposición Adicional 29ª de la Ley de Igualdad, más allá de que se trate únicamente de mujeres que huyan de sus países debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.

El concepto de género hace referencia al proceso de construcción psicosocial de la masculinidad y la feminidad y se manifiesta a través de conductas y funciones asignadas a mujeres y a hombres, destacando las relaciones de poder y subordinación entre ambos. El género se construye a través del proceso de socialización y está determinado por el contexto cultural, social, político y económico. La perspectiva de género es una herramienta de análisis y planificación imprescindible para obtener información sobre las relaciones entre mujeres y hombres en un contexto determinado; comprender los procesos que producen y reproducen el desequilibrio entre ambos, la valoración asimétrica de la capacidad y de los comportamientos y el acceso desigual a los recursos y al poder; y diseñar acciones para eliminar estas desigualdades. 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 debido a su orientación sexual o identidad de género.

Por este motivo, CEAR reivindica que se reconozca la persecución por motivos de género en un sentido más amplio, puesto que la redacción de la Disposición Adicional 29ª excluye las solicitudes de asilo que plantean la orientación sexual o la identidad de género como un motivo de persecución cuando se trata de hombres, una preocupación que ha sido planteada en numerosas ocasiones por las organizaciones y entidades que defienden los derechos del colectivo de gays, lesbianas, transexuales y bisexuales. Al hablar de este tipo de persecución, CEAR considera más adecuado concebir el género en un sentido amplio, con el uso del término "personas" en lugar de "mujeres", para evitar así acudir al cajón de sastre que es el supuesto de "pertenencia a un determinado grupo social" cuando se alega como origen de la persecución la orientación sexual o la identidad de género.

En la práctica, desde la entrada en vigor de la Ley de Igualdad, y a pesar de lo establecido en su Disposición Adicional 29ª, no se ha producido ningún avance, ya que la OAR sigue manteniendo la definición establecida en el artículo 3.1 de la Ley de Asilo, sin hacer una especial mención en sus resoluciones a esta modificación legislativa. En 2008 se presentó, por ejemplo, la solicitud de un ciudadano de un país magrebí que alegó que había sido perseguido por su orientación sexual. La persecución y la discriminación empezaron ya en su infancia, en el seno de su

propia familia; después padeció el hostigamiento también en la escuela, por parte de sus profesores y compañeros, una situación que originó que intentara suicidarse varias veces.

Al llegar a la edad adulta, el maltrato se exacerbó, mediante continuos rechazos en sus intentos de acceder a un puesto de trabajo, si bien el motivo que determinó su partida al exilio fue la falsa imputación de un hecho delictivo que finalizó con una condena por parte de un tribunal, en un procedimiento en el que careció de las mínimas garantías legales y que concluyó con su encarcelamiento debido a su orientación sexual.

Durante su estancia en prisión, las vejaciones fueron constantes, incluidas las sexuales, allí vivió un "verdadero infierno". Después de recurrir la sentencia, fue absuelto por falta de pruebas, pero aun así continuó sufriendo abusos por parte de los miembros del tribunal, ya que el propio juez señaló en la vista que "si lo hubiera juzgado por su homosexualidad, lo habría condenado a cinco años de prisión". Además, a partir de estos hechos fue expulsado de su familia y rompió toda relación con ella.

Al llegar a España, formalizó su petición de asilo y, a juicio del servicio jurídico de CEAR, encajaba en la persecución por motivos de género. Por ello, y tras la admisión a trámite, se redactó un informe de apoyo a la concesión del estatuto de refugiado, que finalmente obtuvo. Sin embargo, a pesar de que los motivos de persecución alegados tenían un evidente componente de género, la resolución que le concedió el estatuto no hizo ninguna alusión y se limitó a subrayar que se cumplían todos los requisitos del artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra, que define la condición de refugiado.

Igualmente, en 2008 el Ministerio del Interior concedió el estatuto a una ciudadana originaria del Magreb que alegó padecer un síndrome en el que había una alteración cromosómica. Cuando nació, se le expidió una partida de nacimiento correspondiente al sexo masculino, pero, a medida que llegó a la pubertad, empezó a experimentar el desarrollo propio del sexo femenino. En consecuencia, su documentación como varón no correspondía con su aspecto, motivo por el que empezó a sufrir todo tipo de humillaciones y maltratos por parte de su familia, la razón esencial de su exilio fue que en su país era considerado homosexual, algo tipificado como delito en el Código Penal con una pena privativa de libertad que puede alcanzar los tres años. Asimismo, sufrió abusos por parte de las autoridades y aseguró haber sido violada en múltiples ocasiones por miembros de las fuerzas policiales. La persecución de las autoridades de su país persiste en España, ya que en el consulado se niegan a renovar su pasaporte "si no se extirpa las mamas y se corta el pelo".

Con la asistencia del servicio jurídico de CEAR, esta persona formalizó su solicitud de asilo. En la OAR se presentó un informe de apoyo a la admisión a trámite y un estudio cromosómico que probaba que había sufrido dicha alteración. Finalmente, obtuvo el estatuto de refugiado, pero, al igual que en el caso anterior, la resolución se limitó a señalar que cumplía con todos los requisitos del artículo 1.A.2 de la Convención de Ginebra.

Pero no en todos los casos la respuesta otorgada bien por el Gobierno, bien por los tribunales ha sido tan favorable a la concesión del estatuto de refugiado por persecución por motivos de género, se haga o no mención en las resoluciones a la modificación planteada por la Disposición Adicional Vigésimonovena.

En 2008, la Audiencia Nacional desestimó el recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria del estatuto de refugiado en el caso de una pareja de homosexuales. Los fundamentos jurídicos de la sentencia transcribían el informe de la instructora de la OAR, en el que se señalaba que los elementos probatorios no pueden considerarse prueba o indicio de los hechos alegados. Además, añadía: "El resto de los elementos probatorios aportados son insuficientes, bien porque están alejados en el tiempo, bien porque no están acreditados o bien porque, estando relativamente acreditados, parecen 'magnificados' por las solicitantes para dotarles de un tinte de persecución por motivo de su orientación sexual". Asimismo, la instructora subraya: "Los hechos narrados resultan actos aislados e inconexos entre sí, desprendiéndose de la lectura de los relatos que las solicitantes habrían intentado al parecer acumular el mayor número de incidentes posibles para dotar a los mismos de un mayor nivel de gravedad con el pretendido objeto de sostener una historia de tintes homofóbicos".

A pesar de que son continuos los casos en que la persecución por motivos de género es el principal argumento para solicitar asilo, la OAR no ofrece datos específicos sobre los supuestos alegados por cada una de las personas que piden protección internacional en España, por lo que es imposible valorar en términos absolutos la repercusión de la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad.

En cuanto al proyecto de nueva Ley de Asilo, que al cierre de este Informe se tramitaba en el Parlamento, no menciona la Disposición Adicional 29ª de la Ley de Igualdad. Sin embargo, como subraya en un extenso documento de propuestas que se incluye en el correspondiente apéndice de este Informe, CEAR considera imprescindible citar de manera expresa en la exposición de motivos de la nueva ley la única modificación en la Ley de Asilo realizada desde 1994.

4.3. LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA A LOS SAHARAUIS

Después 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 argelina⁶, en 2008 se produjo un notable aumento de las solicitudes de apatridia por parte de saharauis⁷. A pesar de aquella histórica sentencia, la OAR, que también se encarga de la instrucción y resolución de los casos de apatridia, denegó de manera sistemática este reconocimiento a este colectivo⁸.

Como la OAR esgrime de manera recurrente los mismos argumentos, se analiza, a título de ejemplo, la solicitud formulada por A. A. S. Este hombre, que vivía en los campamentos de refugiados de Tindouf (Argelia) desde 1991⁹, llegó a España el 4 de febrero de 2008 con pasaporte argelino y un visado de estancia en el territorio Schengen válido hasta el 16 de marzo. El 12 de febrero solicitó el estatuto de apátrida y apenas dos meses después, el 9 de abril, el ministro del Interior respondió de manera negativa con los siguientes argumentos en la resolución que firmó a propuesta de la OAR: los saharauis que viven en los campamentos de Tindouf, como titulares de pasaportes de nacionalidad argelina, tienen reconocidos derechos tales como la garantía de la no devolución a los territorios del Sáhara Occidental ocupados militarmente por Marruecos desde fines de 1975, la asistencia material y la expedición de documentos que los identifican y les permiten viajar fuera de Argelia y regresar; Argelia, como país de asilo, otorga la correspondiente protección a los refugiados saharauis; éstos también reciben protección o asistencia de un organismo de Naciones Unidas diferente a ACNUR (la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental, MINURSO); y finalmente pueden optar por solicitar una determinada nacionalidad, bien la argelina, bien la marroquí.

Cuando A. A. S. pidió el reconocimiento del estatuto de apátrida, la OAR ya había recibido un elevado número de solicitudes similares. Por ello, la Abogacía del Estado, a instancias del director de la OAR, elaboró un informe jurídico sobre la aplicación de la Convención de Nueva York de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas en estos casos a partir de la solicitud formulada por H. M. M. Precisamente, en la valoración negativa de la solicitud de A. A. S el Ministerio del Interior se apoyó en este informe jurídico, a pesar de que el artículo 10 del Reglamento de Apatridia señala: "Concluida la instrucción por la Oficina de Asilo y Refugio, ésta elevará la correspondiente propuesta de resolución debidamente motivada e individualizada al ministro del Interior, a través de la Dirección

General de Extranjería e Inmigración". En consecuencia, difícilmente puede hablarse de propuesta de resolución y, por ende, de resolución motivada e individualizada si, para valorar las circunstancias que concurrían en la solicitud de A. A. S., se analizaron las de H. M. M.

Una prueba de estas prácticas es que en la respuesta a la solicitud de A. A. S. se menciona, entre otros fundamentos de derecho, que se formuló cuando ya había expirado el plazo establecido en el artículo 4.1. del Reglamento de Apatridia¹⁰, pero es falso puesto que formalizó su solicitud a los ocho días de su entrada en España. Al margen de este error de bulto, conviene examinar los argumentos que la OAR suele emplear para denegar estas solicitudes, puesto que carecen de fundamentos jurídicos.

En cuanto a que los saharauis sean titulares de un pasaporte argelino que les reconoce derechos como la garantía de no devolución, la asistencia material y la expedición de documentos que les identifican y permiten viajar y regresar a este país, cabe recurrir a varios textos legales. En primer lugar, el artículo 3.1 del Código Civil subraya que "las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras". En este sentido, el artículo 1.2 del Reglamento de Apatridia establece: "En ningún caso se concederá dicho estatuto a quienes se encuentren comprendidos en alguno de los supuestos previstos en el artículo 1.2 de la citada Convención".

Y el artículo 1.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas señala que ésta no se aplicará a "las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país". Se infiere, pues, que la Convención no se aplicará a aquellas personas que tengan reconocidos por las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia todos los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Es cierto, como afirma el Ministerio del Interior en sus resoluciones, que los saharauis disfrutaban en Argelia del derecho a la no devolución, la asistencia material y la expedición de pasaportes para poder identificarse y viajar, aunque obvia que no tienen reconocidos los derechos políticos o el de acceso a cargos públicos en la Administración, entre otros.

En cuanto a que Argelia como país de asilo otorga la correspondiente protección a los refugiados saharauis, la OAR mantiene esto sin amparo legal alguno. Como se desprende del artículo 1.2 de la Convención de 1954, en relación con el artículo 1.2 del Reglamento de Apatridia, las causas para no aplicar la Convención a una persona son que ésta reciba protección o asistencia de un organismo de la ONU distinto a ACNUR o tener reconocido por las autoridades competentes del país donde haya fijado su residencia los derechos y obligaciones inherentes a la

posesión de la nacionalidad de tal país. Puede deducirse, pues, que no existe disposición normativa alguna ni en la Convención ni en el Reglamento que ampare la denegación de este estatuto a aquellas personas que reciban protección de un tercer país. De hecho, A. A. S. no negó haber recibido dicha protección en Argelia, sino que pidió que España reconociera que carecía de nacionalidad.

En relación a si los saharauis reciben protección o asistencia de un organismo de la ONU diferente a ACNUR, debe aclararse que la MINURSO fue establecida por la Resolución 690 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 29 de abril de 1991, de acuerdo al Plan de Arreglo que aceptaron tanto el régimen marroquí como el Frente Polisario, legítimo representante del pueblo saharauí. El Consejo de Seguridad aprobó un periodo de transición durante el que la responsabilidad de todos los asuntos relacionados con el referéndum (en el que los saharauis elegirán entre la independencia o la integración en Marruecos) recae en exclusiva sobre el Representante Especial del secretario general de la ONU, ayudado en su tarea por un adjunto y un grupo formado por personal civil, militar y policial de la ONU que se conoce como la MINURSO. Por tanto, no es objetivo de la MINURSO dispensar protección alguna a los saharauis, sino supervisar la estabilidad en la zona y organizar un referéndum libre y justo (para el que, por cierto, aún no hay fecha).

Por último, una vez más hay que desestimar el argumento de que los saharauis pueden optar por solicitar una determinada nacionalidad. A. A. S. complementó su solicitud de apatridia con documentación que acreditaba que había nacido en el Sáhara Occidental y alegó haber residido en los campamentos de Tinduf desde 1991. Por tanto, conviene plantearse ahora si esta persona es considerada nacional suyo por Marruecos o Argelia. En el primer caso, A. A. S. nació en el Sáhara Occidental, territorio que no tiene vínculo alguno de soberanía territorial con Marruecos, según el dictamen de 16 de octubre de 1975 del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya solicitado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

En cuanto a Argelia, este país documenta a los saharauis refugiados en su territorio por razones humanitarias, pero nunca ha efectuado alguna manifestación dirigida al reconocimiento o concesión de la nacionalidad a este colectivo. La expedición del pasaporte no implica en este caso la concesión de la nacionalidad.

Los argumentos expuestos para rebatir la sistemática denegación del estatuto de apatridia en España a los saharauis por parte del Ministerio del Interior fueron asumidos por el Tribunal Supremo en la citada sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 de noviembre de 2007 y en otra sentencia de esta misma Sección con fecha de 18 de julio de 2008.

4.4. A FONDO: LA CONCESIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS

La trata de personas es una de las más graves violaciones de los derechos humanos y puede considerarse una forma de esclavitud moderna. Para abordar este drama que afecta a miles de personas, cabe partir de la definición recogida en los diversos instrumentos internacionales suscritos por España, entre ellos el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (conocido como Protocolo de Palermo) firmado en Palermo (Italia) en 2000 y ratificado por España en 2003, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El Protocolo de Palermo señala que la trata de personas es “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. La explotación incluye, como mínimo, la derivada de la prostitución y de otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares, servidumbre y extracción de órganos”.

Igualmente, y para conocer su verdadera dimensión, es importante diferenciar la trata del tráfico ilegal de inmigrantes, definido por Naciones Unidas como el “procedimiento para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico de la entrada ilegal de una persona en un país del que no es nacional ni reside permanentemente”.

Las principales diferencias entre ambas son, sobre todo, la voluntad, la finalidad y la duración. La trata se caracteriza por la falta de consentimiento de la persona y se ejerce mediante coacción, engaño o violencia, mientras que en el tráfico hay una aceptación expresa por parte del migrante. En cuanto a la finalidad y la duración, en la trata es la explotación, es decir, hay una continuidad en la acción. En cambio, en el tráfico ilegal de inmigrantes el objetivo es el traslado de la persona de un país a otro y normalmente la relación entre el traficante y la persona traficada termina una vez que se cruza la frontera y se paga la cantidad pactada.

Por último, mientras que el tráfico de migrantes es una violación de las leyes migratorias, la trata es una vulneración de derechos humanos universalmente reconocidos, como son el derecho a la vida, la libertad, la integridad, la salud, a no sufrir esclavitud o servidumbre forzada y a no padecer prácticas de tortura u otras formas de trato inhumano o degradante. Esta práctica ausencia de derechos por

parte de la víctima de trata hace que a menudo sea vista como una mercancía propiedad de los responsables de la red.

Si bien, y como se desprende de la definición citada, la trata puede ser de varios tipos (principalmente con fines de explotación laboral, sexual, para extracción de órganos o matrimonios forzados), en las siguientes páginas el análisis se centrará en aquélla que tiene fines de explotación sexual, ya que es la más presente entre las personas que solicitan asilo.

Entre las principales causas que pueden dar lugar a la trata de personas se encuentran los innumerables conflictos existentes a lo largo de todo el planeta, la persecución sufrida por determinados grupos por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política, así como la difícil situación de las mujeres en muchos países y la cada vez mayor feminización de la pobreza, al igual que la globalización, las políticas de cierre de fronteras y los deseos de una mejor vida tanto de las propias mujeres como de sus familias.

La trata, al igual que cualquier otra vulneración de los derechos fundamentales, tiene importantísimas secuelas para sus víctimas: efectos sobre la salud, como lesiones traumáticas debidas a los golpes, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados o cansancio crónico; consecuencias psicológicas, como depresión, insomnio, disminución o anulación de la autonomía o de la autoestima, estrés postraumático; y de tipo social, como aislamiento, dificultades para establecer relaciones interpersonales, carencia de habilidades (marginación social que se agrava cuando se encuentra en un país con un idioma y unas costumbres diferentes y carece de redes sociales).

Evidentemente, estos efectos son aún más devastadores en los niños, niñas y adolescentes, puesto que, además de lo mencionado, su desarrollo físico, emocional, cognitivo y social se ve gravemente alterado. No obstante, debe tenerse en consideración que estas consecuencias no sólo afectan a las víctimas, sino que en numerosas ocasiones también pueden perjudicar a sus familias por las posibles amenazas y agresiones de los integrantes de las redes o por las deudas adquiridas por las víctimas, que pueden incluso hacer perder las propiedades de la familia, que también puede ser objeto de estigmatización y rechazo en su comunidad.

Como se ha expuesto, son diferentes las causas por las que una persona se convierte en víctima de trata y algunas de ellas pueden incluirse entre las que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado o, cuando menos, de la necesidad de protección internacional. En numerosas ocasiones ésta es la vía por la que personas que están siendo objeto de una persecución o que temen ser objeto de la misma por su etnia, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas pueden huir de sus países de origen para buscar protección. Lo mismo

ocurre en aquellas zonas donde existe un grave conflicto bélico y son precisamente estas situaciones de necesidad o falta de garantías las utilizadas por las redes para atraer y captar a sus víctimas.

También puede darse el caso de que una persona, por haber sido explotada sexualmente, tema enfrentarse a una persecución en caso de regresar a su país. Por ejemplo, debido a una vulneración de las leyes penales o migratorias (éste sería el caso de países en los que está penalizado el ejercicio de la prostitución, aunque sea forzada, o cuando se haya salido del país sin cumplir los requisitos legales exigidos), a la imposibilidad del pago de la deuda "contraída" con la red o a una posible estigmatización u ostracismo en su comunidad de origen, lo que le impediría llevar una vida digna.

Son diversas las dificultades que CEAR enfrenta al asistir a una víctima o a una presunta víctima de trata que desea solicitar asilo o ya lo ha hecho. La primera puede ser identificarla como tal, puesto que no es fácil llegar a esta conclusión. Sí existen indicios que en determinadas ocasiones pueden facilitarlo, como la carencia de documentación de identidad y de inmigración (pasaporte y/o permiso de residencia); el lugar de residencia, así como las personas con las que convive y la imposibilidad de cambiar voluntariamente de domicilio; el hecho de que normalmente acudan a las distintas organizaciones, dispositivos o servicios acompañadas de "compatriotas", quienes además suelen actuar de traductores¹¹; su agotamiento, porque con frecuencia se quedan dormidas mientras esperan, y también en ocasiones pueden tener una apariencia algo descuidada; sus dificultades para comunicarse, a pesar de llevar algún tiempo viviendo en nuestro país, en contraste con su fácil manejo del lenguaje propio de personas que ejercen la prostitución; la desganancia y el ocultamiento de información durante las entrevistas, el recurso a un discurso aprendido, el hecho de que actúen siguiendo instrucciones y suelen recibir frecuentes llamadas al teléfono móvil; su limitación de movimiento y de la capacidad de realizar trámites tales como el empadronamiento o la obtención de la tarjeta sanitaria.

Otra notable dificultad suele ser el hecho de que normalmente evidencian un claro temor a exponer su verdadera situación, sobre todo cuando aún se encuentran bajo el poder o la influencia de la red. Una muestra de ello son, por ejemplo, las solicitudes de asilo de las nigerianas, quienes en numerosas ocasiones repiten ante las autoridades españolas el relato que los miembros de la red les han dicho que tiene que exponer (normalmente conflictos étnicos o religiosos, matrimonios forzosos...), sin que puedan responder ninguna de las preguntas que se les formulan y difieran de lo que les han indicado que deben decir.

También es frecuente que las propias redes "aconsejen" a las solicitantes utilizar una nacionalidad diferente a la propia, normalmente de países en los que

existe un grave conflicto (por ejemplo, Sudán y Somalia) para evitar una posible devolución o expulsión. Sin embargo, ello en numerosas ocasiones les perjudica enormemente, ya que hace que sus alegaciones resulten inverosímiles.

Para el abogado que la asiste en su solicitud de asilo es esencial proporcionar a la persona toda la información necesaria e intentar conquistar su confianza. Si le comunica que tiene la posibilidad de ser asistida por un intérprete y un abogado, de disponer de cierta asistencia social y sanitaria en el caso de que lo soliciten, le está facilitando la información necesaria para que, posteriormente y tras haber reflexionado, pueda acercarse de nuevo y, con la seguridad de tener a donde o a quien acudir, dar el paso necesario para intentar liberarse de esa situación.

Igualmente, es importante explicarle que toda la información que proporcionen es confidencial, que nadie debe conocer qué han alegado en su solicitud. No obstante, no es una tarea fácil lograr que reconozcan su situación y demuestren su confianza, por lo que es necesario trabajar este tipo de solicitudes de forma muy pausada y siempre teniendo en cuenta las necesidades de la solicitante en cada momento del proceso. También es difícil que reconozcan que los motivos que expusieron en sus solicitudes de asilo no suelen coincidir, normalmente, con lo que les ha ocurrido, sino que "eso es lo que les dijeron que tenían que decir", por lo que ocultan lo realmente sucedido hasta que reciben una respuesta negativa.

Por ello, es fundamental realizar una intervención interdisciplinar que permita avanzar en la recuperación de la víctima y la reconstrucción de los hechos que motivaron la salida de su país, puesto que es habitual que las personas que han sido víctimas de trata tengan dificultades para recordar determinados hechos o exponerlos de forma coherente. Igualmente, es frecuente que tengan dificultad de comunicación o pérdidas de memoria a consecuencia de las duras situaciones a que se han visto expuestas y del miedo a sufrir represalias por parte de la red.

Todo ello hace que en numerosas ocasiones las solicitudes de asilo de personas que han sido víctimas de trata sean inadmitidas o denegadas por falta de verosimilitud o resultar incoherentes o incongruentes. Según la información a la que CEAR ha tenido acceso, durante 2008 al menos doce personas, casi todas ellas originarias de países subaharianos (excepto sendas mujeres de Colombia y República Dominicana), solicitaron asilo en el aeropuerto de Barajas y, o bien reconocieron expresamente ser víctimas de una red dedicada a la explotación sexual de personas, o bien de sus alegaciones y su comportamiento se deducían indicios suficientes para considerar que podían serlo. De éstas, CEAR prestó asistencia letrada a tres mujeres originarias de Sudán, Nigeria y Ghana. De todas las solicitantes, una fue admitida a trámite, cinco inadmitidas y seis, a pesar de ser inadmitidas en frontera, fueron autorizadas a entrar en España por el informe de ACNUR favorable a la admisión.

En lo relativo a las solicitudes de asilo presentadas en territorio nacional, destacó el número de ciudadanas nigerianas, así como el de otras nacionalidades del África subsahariana, entre ellas y sobre todo de Sudán. En todos estos casos, existían los indicios expuestos para considerar que podían ser víctimas de trata: un elevado número de mujeres acudían acompañadas hasta la puerta de la OAR, se encontraban indocumentadas, exponían los mismos hechos como fundamento de su solicitud y no mostraban interés por la ayuda que se les pudiera prestar por parte de la Unidad de Trabajo Social de la OAR o por acudir a un centro de acogida para solicitantes de asilo.

Asimismo, hay que dejar constancia de que, a pesar de que miembros de varias organizaciones de la Red Española contra la Trata de Personas¹² mantuvieron entrevistas con varias ciudadanas rusas que se encontraban en distintos CIE tras haber sido detenidas en redadas realizadas en prostíbulos de diversas provincias, tan sólo una de ellas presentó una solicitud de asilo y fue admitida a trámite. Igualmente, pidió asilo una persona transexual originaria de Venezuela, cuyo caso presentaba indicios de ser víctima de trata y que igualmente fue admitida a trámite. Todas estas solicitudes admitidas a trámite, al igual que otras formuladas a lo largo de 2007, se encuentran aún a la espera de una respuesta definitiva sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.

Por último, cabe destacar otro importante problema detectado en relación con las víctimas de trata que solicitan asilo y es el del Estado responsable del estudio de la petición en virtud de los convenios suscritos por España, especialmente el conocido como Reglamento de Dublín. Son varios los casos en que víctimas que habían logrado escapar de las redes o mafias que las habían traído y estaban explotando y que por motivos de seguridad se habían trasladado a otros países europeos fueron reenviadas a España al haber solicitado asilo (muchas veces bajo la influencia de estos grupos) con anterioridad en nuestro país. Este reenvío fue acordado por los Estados, al aplicar de manera mecánica la legalidad, sin considerar el riesgo que implicaba para la solicitante que en España se hallaran miembros de la red de la que había huido.

Sirva como ejemplo de la realidad descrita el testimonio de una víctima de trata que solicitó asilo en España y finalmente obtuvo una protección complementaria:

Soy de un pequeño pueblo cercano a la ciudad de Benin City, en el Estado de Edo, Nigeria. Mi familia tenía un pequeño negocio y vivíamos bien hasta que mi padre enfermó y murió. Después de su muerte, la vida era bastante difícil. Era la mayor de todos los hermanos y, como mi madre no podía hacerse cargo de todos, la familia de mi padre decidió que ya tenía edad para casarme. En mi país es frecuente, sobre todo en los pueblos, que sea tu familia la que arregle tu matrimonio y así sucedió. Mi tío aceptó la propuesta de un hombre de la zona, era mucho mayor que yo y ya tenía otras dos esposas. No estaba

conforme con la boda y así se lo dije, pero él me dijo que era una buena oportunidad para la familia porque tenía una buena posición económica. Aun así, no quería casarme y pocos días antes de que se celebrara la boda, escapé. Me fui a Lagos, pero la vida no era como pensaba, sino que era muy difícil, sobre todo si no conoces a nadie o no tienes familia.

Un día conocí a una mujer que me ofreció ayuda. Durante un tiempo estuve en su casa y un día me preguntó si quería viajar a Europa, que me había conseguido un buen trabajo. Acepté, me pareció una buena idea porque siempre había oído lo bien que se vive en Europa. Ella me arregló el viaje y la documentación y así llegué a España. Cuando llegué, me fueron a buscar al aeropuerto y me llevaron a la casa donde iba a vivir. Allí fue cuando me enteré de que el trabajo consistía en ejercer la prostitución, que tenía que hacerlo hasta que les pagara los cuarenta mil euros que les debía. No quería, pero me pegaban y me amenazaban y no tenía más remedio porque me decían que iban a hacer daño a mis hermanas pequeñas.

Así estuve durante casi un año, hasta que ya no pude aguantar más y me escapé, arriesgándome a lo que pasara.

NOTAS

1. Entre la resolución de la CIAR y la firma por parte del ministro del Interior de la concesión del estatuto de refugiado suelen transcurrir tres meses y, por ello, no coinciden los datos de la CIAR e Interior.
2. *Frontera Cero*, nº 6. Invierno de 2008-2009, p. 2. Disponible en www.cear.es
3. Defensor del Pueblo: *Informe sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España*. Madrid, 2005.
4. *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 88-94. Disponible en www.cear.es
5. La Disposición Adicional 29ª recogida en la Ley de Igualdad señala: "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".
6. *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 83-84. Disponible en: www.cear.es
7. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona a tener una nacionalidad, que es el vínculo jurídico que une a un individuo con un determinado Estado y le permite ejercer un amplio conjunto de derechos. Los apátridas, las personas que carecen de nacionalidad, no tienen acceso a esos derechos.
8. En sus anteriores informes anuales CEAR ha revisado las dificultades para obtener el estatuto de apátrida en España, así como la realidad de los apátridas en el mundo. Particularmente, el capítulo 7 del Informe 2004 analizó en profundidad el marco jurídico internacional, la legislación española, algunos casos atendidos por CEAR y las carencias de la protección social de los apátridas. *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2004. pp. 174-187. Disponible en www.cear.es
9. Sobre el largo exilio y la tenaz resistencia del pueblo saharauí, véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006. pp. 28-40. Disponible en www.cear.es
10. El artículo 4.1 del Reglamento de Apátridia señala: "La solicitud habrá de presentarse en el plazo de un mes desde la entrada en el territorio nacional, salvo en los supuestos en los que el extranjero disfrute de un periodo de estancia legal superior al citado, en cuyo caso podrá presentarse antes de la expiración del mismo...".
11. Este acompañamiento es realizado, en numerosas ocasiones, por otra mujer, que posiblemente viajó hace algún tiempo a Europa y, después de años de haber sido explotada sexualmente y de haber pagado la deuda contraída con la red con la que vino, se dedica al control de las nuevas víctimas.
12. Su página web es: <http://www.redconlatrata.org>

CAPÍTULO 5

EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL MUNDO

En 2008, continuó el proceso de armonización de las políticas de asilo en la Unión Europea que debe desembocar antes de 2012, según el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, en un procedimiento único. En este sentido, la Comisión Europea presentó en junio el *Libro Blanco*, continuación del *Libro Verde*, que, tal y como examina el primer epígrafe, revisa el estado de la transposición a los ordenamientos nacionales de las directivas comunitarias en materia de asilo. A continuación, se examinan el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que supone una involución en la construcción de una política común ajustada a los principios de los derechos humanos, y la Directiva de Retorno, en vigor desde junio de 2008, una norma absolutamente regresiva porque implica una apuesta política de enorme calado: la criminalización de la inmigración irregular. Además, aumentan los obstáculos para el acceso al asilo en la Unión Europea.

Este capítulo finaliza con un análisis comparado de las políticas de acogida a los refugiados en Canadá, Australia y cuatro países de la UE: Suecia, Alemania, Bélgica e Italia. Este enfoque, hasta ahora inédito en los Informes anuales de CEAR, ofrece una mirada diferente sobre el grave retroceso del compromiso de los países del Norte con los refugiados, particularmente en Alemania y Australia. En cambio, otros países, principalmente Canadá, mantienen un nivel de protección altísimo que se apoya también en la participación activa de la sociedad civil.

5.1. EL 'LIBRO BLANCO' DE LA COMISIÓN EUROPEA

El Informe 2008 de CEAR examinó el denominado *Libro Verde*, un paso más en el proceso hacia la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo¹. El pasado año la Comisión Europea realizó el siguiente paso y presentó el llamado *Libro Blanco*², un documento que, entre otras cosas, pretende analizar el grado de homogeneidad y armonización de las políticas de asilo en los 27 países de la Unión Europea. La UE ya inició hace años este proceso en materia de acogida, establecimiento de un mismo procedimiento de asilo y concesión de la protección a través de las diferentes directivas aprobadas, así como con el Reglamento de Dublín y el sistema Eurodac.

En este documento, la Comisión Europea plantea un análisis bastante prudente e incluso autocrítico, ya que admite que ha habido una disminución de los niveles de protección en Europa, pero en cambio asegura que han mejorado en los países fronterizos.

En lo referente a los criterios de determinación del estatuto de refugiado, a la Comisión Europea le preocupa que en diferentes países de la UE existan criterios dispares sobre situaciones de persecución similares en los mismos países de origen. También subraya que en muchos países miembro ha habido un franco retroceso en la concesión del estatuto de refugiado, pero, en cambio, añade que se otorgan un mayor número de resoluciones de protección complementaria.

La Comisión Europea señala que el objetivo principal de sus propuestas es garantizar el acceso a todas aquellas personas que requieren protección internacional y para ello cree necesario avanzar hacia un único procedimiento de asilo que asegure una mayor eficacia, rapidez y calidad de las decisiones. Asimismo, para uniformizar el estatuto de refugiado y la protección complementaria, recomienda mejorar la cooperación entre las distintas administraciones nacionales al objeto de intercambiar formación, buenas prácticas y criterios para la determinación del estatuto. Esa cooperación puede permitir establecer criterios comunes de intervención con perfiles especialmente vulnerables. Ante todo ello, se deberá definir un sistema de responsabilidad y de protección y la Comisión Europea dice aspirar a unos niveles de protección más elevados y armonizados.

El *Libro Blanco* también revisa con una mirada crítica las directivas ya aprobadas. En cuanto a la que se refiere a las normas mínimas de acogida³, considera que ha dejado demasiado margen de aplicación a los Estados y por ello propone modificaciones como incluir a las personas que obtienen una protección complementaria o la protección de las personas más vulnerables. Además, plantea la necesidad de facilitar un acceso más sencillo al mercado laboral, sin tantas trabas burocráticas.

Respecto a la directiva sobre procedimientos de asilo, la Comisión Europea apuesta por establecer un único procedimiento para que no haya grandes divergencias entre los Estados. Para ello es preciso establecer garantías procesales comunes para evitar estas diferencias y asegurar un acceso igualitario al procedimiento. En este punto, cabe subrayar que todas las solicitudes de asilo tienen un carácter individual y que, por tanto, no pueden ser examinadas de manera conjunta. Por otra parte, la Comisión también recuerda algo muy importante en el contexto global como son los flujos migratorios de carácter mixto (en los que participan migrantes y refugiados) y el aumento de los perfiles de especial vulnerabilidad en el marco de los complejos conflictos del tiempo histórico actual.

En cuanto a la directiva de determinación del estatuto de refugiado, la Comisión Europea considera necesario precisar más los términos de la protección complementaria para aclarar en qué situaciones un actor no estatal puede ser responsable de la persecución. Además, señala que conviene clarificar cuándo existe una verdadera posibilidad de desplazamiento interno con garantías de protección y seguridad, en función de la jurisprudencia internacional y europea en la materia, y reconsiderar los grados de protección y acceso a los derechos sociales de las personas titulares de la protección complementaria.

Una de las partes más importantes del *Libro Blanco* es la que plantea la estrategia para desarrollar esta política. La Comisión Europea subraya que la cooperación interestatal es un elemento imprescindible para avanzar hacia la convergencia de las decisiones de los procedimientos de asilo, ya que a menudo se presentan resoluciones diferentes sobre solicitudes muy similares.

Por otra parte, el 18 de febrero de 2009 la Comisión Europea anunció la creación de la Oficina Europea de Asilo, decisión que deberá ser ratificada por los ministros del Interior. ACNUR cree que esta Oficina fortalecerá la cooperación y la extensión de las buenas prácticas en materia de asilo entre los Estados miembro. "Esto debería ayudar a reducir las diferencias entre los Estados miembro en materia de legislación y en último término permitir sistemas más coherentes, justos y efectivos de asilo en la UE", aseguró su portavoz, Ron Redmond.

También el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE, en sus siglas inglesas), del que CEAR forma parte, apoya la creación de esta Oficina al objeto de lograr una cooperación efectiva entre los Estados, aunque matiza que deberá disponer para ello de un presupuesto adecuado⁴. El ECRE precisa que debe garantizarse que esta Oficina será un organismo de gestión transparente en el que participen tanto ACNUR como las organizaciones sociales especializadas a fin de asegurar una actuación transparente y mecanismos de control y evaluación eficaces. Asimismo, precisa, deberá estar sometida al control del Parlamento Europeo.

Debido a la relevante función de esta Oficina en la creación de un sistema europeo de asilo, es esencial que se constituya un grupo de trabajo que defina sus funciones y responsabilidades, al igual que el presupuesto necesario para su cumplimiento, para garantizar que la cooperación de los 27 países en esta materia se inspirará en las normas de protección de los derechos humanos. La Comisión Europea debe realizar una labor de control y seguimiento del respeto del derecho de asilo en la UE y por ello es esencial que se fiscalice la aplicación y la transposición de las directivas⁵.

Uno de los principales objetivos del sistema europeo de asilo es el apoyo a los Estados que reciben un mayor número de solicitantes (entre los que no está España). En ese sentido, la equiparación de los niveles de protección pretende contribuir a atenuar los movimientos de los refugiados entre los países de la UE, en la mayor parte de los casos debido a las notables diferencias de los sistemas de protección entre los diferentes países.

En cuanto al Reglamento de Dublín, tanto la Comisión Europea como los Estados se muestran satisfechos con su funcionamiento, ya que consideran que ha servido para consolidar un sistema que permite ordenar la determinación de la responsabilidad en el estudio de algunas de las solicitudes que se presentan en la UE⁶. En cambio, en marzo de 2008 el ECRE presentó un informe de evaluación del Reglamento de Dublín⁷ en el que subraya que este procedimiento retrasa y a veces dificulta un análisis adecuado y pormenorizado de la solicitud. También considera inadmisibles que se realice una transferencia a un Estado que, por ejemplo, no ha traspuesto la directiva de normas mínimas de acogida e incluso que se transfiera a solicitantes con un perfil especialmente vulnerable. Más aún, señala el ECRE, el Reglamento de Dublín tiene un efecto perverso como es el hecho de que algunas personas evitan solicitar asilo en determinados países ante la falta de protección y toman mayores riesgos en su viaje para llegar al país europeo donde desean pedir asilo.

Al respecto, la Comisión considera que el desarrollo de la armonización de los niveles de protección en la UE garantizará una sustancial mejora del sistema definido en su día por el Convenio de Dublín y desde 2003 por el Reglamento de Dublín. En todo caso, sí considera que se deben fortalecer y clarificar las diferentes disposiciones con el objetivo de unificar la aplicación por parte de diferentes Estados de determinadas cláusulas, como, por ejemplo, la cláusula humanitaria y soberana sobre la unidad familiar, por la que un Estado asume una solicitud de una persona porque ya ha tramitado la de un familiar suyo, según el artículo 15 del Reglamento de Dublín. Un punto controvertido es la propuesta de suspender las transferencias de solicitantes de asilo a aquellos países que no puedan ofrecerles una acogida adecuada.

En lo referente al sistema Eurodac, la Comisión Europea considera que deben desbloquearse los datos sobre los refugiados ya reconocidos al objeto de evitar que puedan solicitar asilo en otro país, así como clarificar los plazos para la transmisión y la eliminación de la información. Así, es importante introducir más información en la base de datos para realizar la determinación del Estado responsable con más criterios. La Comisión también valorará la utilización de Eurodac por parte de las autoridades en el ámbito penal o policial, un elemento muy polémico que vulnera los principios de confidencialidad y concede "carta blanca" para abusar de las cláusulas de exclusión y, en consecuencia, causar un grave perjuicio al derecho de asilo.

La política europea de asilo tiene una dimensión cada vez más internacional, pero esta perspectiva se ha acrecentado por la apuesta de la UE, no por un mayor compromiso con los refugiados, sino por involucrar a los países fronterizos del Norte de África y el este de Europa en el control de las migraciones al igual que a los países de origen y tránsito. Parece que la UE no quiere asumir en el futuro inmediato sus responsabilidades actuales con los refugiados, a pesar de que sólo acoge a una pequeña parte de los que existen en el mundo.

Uno de los aspectos de la internacionalización de la política europea de asilo son los programas regionales de protección. En 2009, se desarrollarán los ya iniciados en Tanzania, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, mientras que se estudiará si se podrán desarrollar en otras regiones (Oriente Medio, Afganistán, norte de África...). Otro aspecto es la participación en los programas de reasentamiento de ACNUR, de hecho el 27 de noviembre de 2008 el Consejo de la UE decidió promover el reasentamiento de hasta diez mil refugiados iraquíes durante 2009.

El *Libro Blanco* es, pues, es documento analítico y propositivo prudentemente crítico, pero sólo desembocará en una reforma efectiva de las políticas de asilo en la UE cuando los Estados muestren un mayor compromiso con los refugiados, más allá de la creación de un órgano administrativo de apoyo y formación y de la apuesta por la contención e incluso represión de las migraciones.

5.2. EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

El 24 de septiembre de 2008, durante la Presidencia Francesa, el Consejo de la UE aprobó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo⁸, que obtuvo el respaldo oficial de los líderes europeos en la Cumbre celebrada en París los días 15 y 16 de octubre⁹. El Pacto es un instrumento político, sin carácter vinculante, cuya utilidad dependerá del peso que le den las presidencias checa y sueca de la UE en 2009 y, sobre

todo, de cómo se plasme en el próximo Programa Europeo sobre Migración y Asilo (ya bautizado como La Haya II o Programa de Estocolmo), que se debe elaborar este año con vigencia para el próximo lustro. Si se incorpora, a pesar de ser una vaga formulación de objetivos políticos que llama a los Estados miembro a organizar la "inmigración legal" más que a construir una política común, sin establecer mecanismos prácticos de ejecución, se utilizará para definir futuros instrumentos normativos que serán vinculantes para los Estados.

El proceso de construcción de las políticas europeas de inmigración y asilo, con la participación de otros actores de decisión además de los Estados (la sociedad civil a través de los procesos de consultas abiertas, el Parlamento Europeo), podría ser un contrapeso a la apuesta de la mayor parte de los gobiernos por restringir derechos, criminalizar a los migrantes e impermeabilizar las fronteras.

Sin embargo, el impacto político y social del Pacto no puede subestimarse ante la amenaza de la xenofobia y el fascismo, que pueden nutrirse de los graves efectos de la crisis económica, porque puede emplearse para avalar el severo retroceso de las políticas actuales y que se expresan en los acuerdos de readmisión, la organización de repatriaciones conjuntas entre varios Estados miembro y los acuerdos con países de origen y tránsito.

La política de "tolerancia cero" con la inmigración irregular que impone este Pacto no puede verse como tolerancia cero contra las personas en situación de irregularidad porque estimula brotes de xenofobia y discriminación, así como la criminalización del inmigrante irregular. En este sentido, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en el contexto de la posible criminalización de las entradas y estancias irregulares en Italia que se concretó después, se remitió al Derecho Internacional para recalcar que éstas deben ser objeto sólo de sanciones administrativas¹⁰.

El contexto social actual puede llevar a la puesta en práctica de medidas contrarias a los derechos humanos. En este sentido, el 3 de febrero de 2009 varios periódicos europeos publicaron escalofriantes relatos de los constantes brotes xenófobos y racistas en Italia. Sólo unos días antes en el Reino Unido un grupo de trabajadores británicos se manifestaron en contra de los trescientos empleados italianos de la empresa siciliana IREM, poniendo en cuestión la libre circulación de trabajadores, uno de los pilares de la integración europea.

El Pacto acoge la restrictiva agenda francesa de contratos de integración, exigencia de conocimiento del idioma y prohibición de las regularizaciones masivas y no establece mecanismos de ejecución de su vaga formulación de principios y objetivos, ni medidas de seguimiento eficaces. Aunque sugiere la celebración de un debate anual de los Estados miembro y la elaboración de informes periódicos de

seguimiento del Consejo de la UE y la Comisión Europea, estos mecanismos son claramente insuficientes en el proceso de armonización actual.

Por otro lado, anteriores iniciativas de la Comisión Europea orientadas a la construcción de un sistema común migratorio han sido claramente excluidas del Pacto. Por ejemplo, en el Consejo Europeo de octubre de 2008 en París no tuvo eco la propuesta formulada en octubre de 2007 por la Comisión para la aprobación de una directiva sobre un procedimiento común que permitiera a nacionales de terceros países residir y trabajar en el territorio de cualquier Estado miembro y sobre un elenco común de derechos para trabajadores de terceros países que legalmente residen en la Unión.

El Pacto es un reconocimiento evidente de que los Estados miembro no sólo quieren mantener el control sobre sus políticas migratorias, sino que tienen diferentes perspectivas del fenómeno migratorio, un claro indicador de que el proceso de armonización de la política migratoria está aún en un estado inicial y, aunque su importancia actual en el proceso es escasa, no quiere decir que no la tenga en los próximos años, lo que es altamente preocupante.

El Pacto pretende que los Estados se comprometan con sus cinco principios y sus distintas líneas de acción. Estos principios son "organizar la inmigración legal en función de las prioridades, necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro y favorecer la integración"; "luchar contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito"; "reforzar la eficacia de los controles fronterizos"; "construir la Europa del asilo"; y, en quinto lugar, "establecer una cooperación global con los países de origen y de tránsito, favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo".

Las necesidades de migrantes en la UE, expuestas en el Pacto desde una visión puramente instrumentalista, se han reconocido en los últimos años en numerosos estudios y foros, como las Conferencias Ministeriales sobre Migración y Desarrollo celebradas en Rabat (Marruecos) y Trípoli (Libia) en 2006. Precisamente, aquel año el Consejo de Europa determinó abiertamente la necesidad de establecer políticas de "migración legal ordenada" con un respeto absoluto a las competencias de los Estados para acomodar este fenómeno a las necesidades de sus respectivos mercados laborales. En esta línea, el Pacto establece una política de inmigración definida a partir de las necesidades laborales, tal y como defienden los gobiernos francés y español.

Asimismo, la supuesta intención de favorecer la integración de los inmigrantes que figura entre los principios del Pacto se convierte en papel mojado, puesto que medidas como la política de "migración temporal y circular", la atracción de

trabajadores altamente cualificados a través de la llamada "tarjeta azul" y las restricciones al derecho a la reagrupación familiar no están precisamente encaminadas a favorecer la integración, al contrario, se busca que el inmigrante contribuya al desarrollo económico europeo y, cuando ya no sea necesario, regrese a su país.

Respecto a la línea de acción orientada a "controlar mejor la inmigración familiar", el Pacto ignora de modo alarmante no sólo la directiva sobre reunificación familiar (un intento al menos de armonizar los criterios para la reunificación familiar, aunque fue criticada por todas las ONG), sino todos los convenios internacionales y regionales de derechos humanos que reconocen de manera expresa el derecho a la vida familiar y a la reunificación¹¹. El Pacto plantea "controlar mejor la inmigración familiar, pidiendo a cada Estado miembro que, excepto en el caso de categorías particulares, tenga en cuenta en su legislación nacional, en cumplimiento del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, sus capacidades de acogida y las capacidades de integración de las familias, en función de los recursos y condiciones de alojamiento en el país de destino, así como, por ejemplo, de su conocimiento de la lengua del país".

Como se aprecia, este texto adolece de contradicciones intrínsecas, ya que se enuncia como una forma de cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando en realidad se trata de lo contrario: una condición exagerada para el ejercicio del derecho a la vida familiar. El Pacto invita a los Estados a tener en cuenta las capacidades de acogida cuando se trata de asuntos de migración familiar; sin embargo, como el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (o Tribunal de Luxemburgo) ha planteado, sólo se admite ese criterio como uno más de los factores al decidir sobre casos individuales¹². Respecto al hecho de que el Pacto ni siquiera mencione la directiva del derecho a la reunificación familiar¹³, este Tribunal de Justicia insta a los Estados no sólo a aplicarla, sino a hacerlo de acuerdo con sus obligaciones de respeto a los derechos fundamentales.

Un repaso de la terminología y contenidos del Pacto evidencia la línea política latente: el combate de la inmigración irregular a través de expulsiones colectivas, la prohibición de las regularizaciones masivas y la presión a los países de origen para suscribir acuerdos de readmisión tanto comunitarios como bilaterales, acuerdos de lucha contra la inmigración irregular y el control de fronteras a los que se supeditan las ayudas al desarrollo.

Pese a la formulación de que los extranjeros en situación irregular deben abandonar la UE en el marco de la promoción de retorno voluntario y el respeto a los derechos y la dignidad de las personas, la práctica de las repatriaciones colectivas conjuntas entre diferentes Estados es cada vez más frecuente y el Pacto puede ser usado precisamente como una justificación para obviar la obligación de

realizar un análisis individual de las medidas de expulsión. Además, en la línea de mejorar la eficacia de los controles en las fronteras, el Pacto establece el fortalecimiento del dispositivo FRONTEX, con más presupuesto, más medios operativos y un despliegue más amplio.

El FRONTEX ha sido muy criticado por parte de las organizaciones sociales por su opacidad y porque dificulta o llega a impedir el acceso al procedimiento de asilo a aquellas personas susceptibles de protección internacional y tampoco vela por los derechos humanos de los inmigrantes. El último informe de evaluación de la Comisión Europea sobre el funcionamiento de esta Agencia subraya la necesidad de formación de sus miembros en materia de asilo y derechos humanos y de evaluar su eficacia no sólo a partir del número de intercepciones, sino que en el marco de sus operaciones se garanticen los derechos de los afectados.

El cuarto compromiso ("construir la Europa del asilo") recuerda que "cualquier extranjero perseguido tiene derecho a obtener ayuda y protección en el territorio de la UE conforme a los valores fundamentales de la UE y a los compromisos internacionales de los Estados miembro". El Pacto apuesta por la implantación de un "régimen común de asilo europeo" para "evitar las discrepancias que se dan todavía hoy en la concesión del régimen de refugiado y sus consecuencias". Así, prevé que "antes de 2012 se implantará "el procedimiento único de asilo", que incluirá garantías comunes y por el que "los refugiados y aquellos que se benefician de otras formas de protección tendrán el mismo estatus en Europa".

Asimismo, propone la creación de equipos europeos encargados de examinar las solicitudes de asilo con el fin de organizar la ayuda a aquellos países que tengan que hacer frente a afluencias masivas de solicitantes. Y, junto con el compromiso de que la UE participará en los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR, señala que "se organizará entre los Estados miembro de manera voluntaria un mejor reparto de aquellas personas que hayan obtenido el régimen de refugiados".

Esta declaración de buenas intenciones es sólo retórica ante el discurso central del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo: el cierre de las fronteras europeas a aquellos inmigrantes que no sean necesarios para el desarrollo económico. Sin embargo, como afirma Mikel Mazkarian (miembro de SOS Racismo)¹⁴, el fenómeno migratorio no es "ordenado" como pretende la UE, sino que es un fenómeno diverso, en gran medida impredecible y dependiente de una multitud de factores que escapan del control de la UE. Entre esos factores están sin lugar a duda las condiciones de pobreza, violencia e injusticia en los países de origen de los migrantes. Esto es de particular importancia en la frontera sur, una de las más desigualitarias del mundo, con una diferencia de renta media de 1 a 10 entre un marroquí de Tánger y su vecino español de Algeciras¹⁵. La UE ha renunciado a valorar estos factores y sus

compromisos internacionales en materia de derechos humanos y protección internacional en sus políticas migratorias.

5.3. LA DIRECTIVA DE RETORNO

La Directiva sobre los procedimientos y normas comunes en los Estados miembro para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio fue presentada por la Comisión Europea en septiembre de 2005, matizada por los acuerdos de los ministros del Interior adoptados el 5 de junio de 2008 y aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de junio del pasado año¹⁶.

Esta directiva fija el internamiento máximo de un inmigrante irregular en 18 meses, lo que implica que ningún Estado puede establecer un plazo mayor, pero sí uno menor, por lo que puede suponer un mínimo avance en el caso de Estados que no ponían ningún límite a esto. Además, los que tienen plazos más cortos no están obligados a ampliarlos hasta el límite que establece la Directiva, lo que explica que gobernantes como José Luis Rodríguez Zapatero, que la apoyaron, aseguraran que no ha supuesto ningún perjuicio para los migrantes, sino "beneficios" para los que viven en Estados que carecían de plazo máximo de internamiento.

En la Unión Europea conviven básicamente dos sistemas de regulación del internamiento de extranjeros. Uno de ellos, aplicado entre otros por Francia y España, establece un plazo que oscila en torno a un mes, durante el que debe tramitarse la expulsión. En cambio, nueve países (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Malta, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) no contemplan en su legislación ningún límite para la retención de migrantes, mientras que en Alemania ya es de 18 meses.

El sistema de detención prolongada con fines coactivos causa un enorme sufrimiento a personas que no han cometido ningún delito. Además, se ha demostrado absolutamente ineficaz como medio para disminuir la migración irregular, puesto que es similar el número de expulsiones que llevan a cabo España y Francia (con un procedimiento más garantista) y Alemania. La única ventaja de este sistema es que algunos gobiernos lo consideran útil para transmitir el mensaje de que actúan con mano dura frente a la migración ilegal, opción que, por cierto, ha proporcionado suculentos réditos electorales en Italia o Francia.

La práctica ha degenerado hasta tal punto que, como el Parlamento Europeo ha denunciado en numerosas ocasiones, los centros de internamiento son ya mucho peores que las cárceles, porque éstas al menos están sujetas a una regulación muy precisa y cuentan con un sistema de garantías. La consecuencia es que las

personas están encerradas (frecuentemente hacinadas) en auténticas celdas, muchas veces sin asistencia sanitaria, sin acceso a abogados, sin control judicial, sin poder comunicarse con el exterior y sin un sistema de supervisión por organismos independientes.

Las principales medidas de la Directiva de Retorno son seis. En primer lugar, el artículo 3 contempla el envío forzado del inmigrante al país de origen, a un país de tránsito con el que la UE tenga un acuerdo de repatriación o a otro al que el afectado decida ir y sea admitido. Por tanto, no se trata de una repatriación o retorno en sentido estricto, sino de una expulsión.

En segundo lugar, una vez emitida una orden de expulsión, se establece un periodo para el retorno voluntario del inmigrante de entre 7 y 30 días. Transcurrido ese periodo, el artículo 14 instituye el internamiento de los inmigrantes irregulares hasta 6 meses o 12 meses más (un total de 18 meses) en caso de falta de cooperación del inmigrante para su repatriación o problemas en el proceso. Sin embargo, no está en manos del inmigrante evitar la prolongación del internamiento, ya que uno de los aspectos más crueles de la Directiva es que la Policía puede prolongar la detención cuando el Estado de procedencia no colabore en la identificación del extranjero. Esto supone que muchas personas puedan permanecer durante 18 meses internadas sin tener ninguna posibilidad de evitarlo, porque ni siquiera su colaboración con la Policía permite en todos los casos su identificación y expulsión.

En tercer lugar, el internamiento significa la privación de libertad y ello es posible no necesariamente por decisión judicial, sino mediante una orden administrativa, aunque se exige un "control judicial lo más rápidamente posible". En cuarto lugar, el artículo 15 permite la detención de menores no acompañados, aunque esta medida se tomará "sólo como último recurso y por el menor tiempo posible". No obstante, los artículos 3 y 8 posibilitan que los menores no acompañados sean expulsados a países donde no tengan un tutor o una familia, siempre que haya estructuras adecuadas de acogida. Durante su internamiento se les asegura el acceso a la educación.

En quinto lugar, aunque no se garantiza la asistencia jurídica gratuita, los ministros del Interior introdujeron la posibilidad de la defensa gratuita de los inmigrantes detenidos, pero no la convirtieron en obligatoria. En sexto lugar, el artículo 9 establece que, cuando una persona en situación irregular sea expulsada, tendrá prohibida su entrada en territorio comunitario durante un periodo de cinco años.

Sobran, pues, los motivos para el rechazo de la Directiva de Retorno, como señala Javier de Lucas¹⁷:

La primera razón del rechazo es su efecto criminalizador. La Directiva permite afianzar una visión simplificadora y parcial del fenómeno migratorio, puesto que contribuye a identificar los conceptos de inmigrante y delincuente. Es la coartada para legitimar un giro antisocial, excluyente, que castiga a los más vulnerables. Una lógica que, según hemos visto en la estrategia de guerra antiterrorista pero también en la caza a los gitanos a la que hemos asistido en las últimas semanas en Italia, recurre a la denuncia del peligro que supuestamente representa una minoría, como coartada que justificaría medidas que violan principios elementales en el Estado de Derecho.

Quizás lo más grave de la Directiva es su capacidad contaminadora de principios básicos del Estado de Derecho, como el de garantía jurisdiccional de los derechos, la presunción de inocencia y el principio de favor libertatis, y la posible quiebra de la facultad a ejercer los derechos ante una instancia independiente. En segundo lugar, repugna al Estado de Derecho la creación de una categoría de sujetos para los que vale otra lógica jurídica, que no es la del Estado de Derecho, sino la de la excepcionalidad.

Esta Directiva ahonda en la lógica de la vulnerabilidad e inseguridad en el estatus de quienes son estigmatizados como delincuentes cuando sólo son indocumentados, y hace posible la precariedad en la titularidad de derechos y en la garantía de los mismos, la arbitrariedad administrativa frente al control judicial: menos aún que infraciudadanos, son seres humanos incompletos. No existen, son invisibles: la suya es una presencia ausente, una presencia sin pertenencia. Pero repugna particularmente al Estado de Derecho la existencia de un limbo jurídico al que van destinados los reos de este procedimiento de retorno. Me refiero a los Centros de Internamiento de Extranjeros, un *tertium genus* que no es prisión, pero tampoco centro de acogida o integración, pues suponen un régimen de privación de libertad y con débiles garantías.

La Directiva también entraña el riesgo de lesionar gravemente derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales ratificados por los Estados miembro. Así, en primer lugar, pone en marcha procedimientos de privación de libertad como respuesta a una falta administrativa. Estos procedimientos son potencialmente arbitrarios ya que pueden adoptarse sin control jurisdiccional por autoridades administrativas.

En segundo lugar, la Directiva de Retorno autoriza plazos de detención desproporcionados que pueden llegar hasta los 18 meses, como ya se ha señalado. En este sentido, la subcomisión de extranjería del Consejo General de la Abogacía Española señala que, además de vulnerar la doctrina del Tribunal Constitucional

sobre "el carácter restringido y excepcional de la medida de internamiento", el artículo 16.4 del Convenio Europeo de Extradición fija en cuarenta días el tiempo máximo de prisión preventiva para extranjeros. Es decir, podrá darse la circunstancia de que la UE ofrezca un trato peor a un inmigrante que no ha cometido ningún delito que a un extranjero que sí ha delinquido y que será extraditado.

En tercer lugar, las condiciones del internamiento se parecen a las de una prisión. La Directiva de Retorno no garantiza suficientemente el derecho de comunicación y afecta a la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa, el principio de presunción de inocencia y otras garantías imprescindibles en los procedimientos administrativos sancionadores. En cuarto lugar, impone un doble castigo a los inmigrantes afectados puesto que, además de la privación de libertad y su expulsión, prohíbe su regreso a la UE durante cinco años.

En quinto lugar, autoriza el internamiento de menores no acompañados en los mismos centros y su expulsión sin garantía de reagrupación familiar, en contradicción con los derechos reconocidos en la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño. En sexto lugar, permite que se realicen expulsiones a terceros países, y no al país de origen, lo que es doblemente lesivo para los afectados. Por último, permite que quienes hayan sido detenidos durante los siete días posteriores a su entrada en territorio europeo sean expulsados sin ni siquiera disfrutar de las escasas garantías de la propia Directiva.

Por todos estos motivos, la Directiva de Retorno suscitó un profundo rechazo de las asociaciones de defensa de los derechos humanos, los movimientos sociales y la mayor parte de las fuerzas políticas de izquierda. Así, por ejemplo, la Asamblea de los Movimientos Sociales reunida durante el III Foro Social Mundial de las Migraciones (celebrado en Rivas Vaciamadrid en septiembre de 2008) exigió en la conocida como Segunda Declaración de Rivas: "La derogación de la Directiva de Retorno de la UE, así como de todos los instrumentos legales que permiten la detención de migrantes en el mundo; el desmantelamiento del FRONTEX y de todos los dispositivos policiales y militares que securitizan las políticas migratorias y la fiscalización por parte de organizaciones sociales de los centros de internamiento, hasta su cierre definitivo".

En definitiva, lo que origina un mayor rechazo de esta directiva es que convierte la vida de millones de personas en Europa en una vida de perseguidos. El número de personas en situación irregular, según la propia Unión Europea, es de al menos ocho millones. Si se quisiera aplicar esta norma con rigor, habría que convertir a países enteros en cárceles para poder "acoger" a semejante población "reclusa". Esto lo saben perfectamente los gobiernos europeos, que son muy conscientes de que es imposible aplicar tal regulación con carácter general y que sólo un

porcentaje mínimo de migrantes puede ser internado. Sin embargo, a partir de este momento, millones de personas tienen que vivir escondidas y acosadas ante el temor de que se les aplique esta regulación. Es una situación en la cual la aplicación de la ley va a ser necesariamente arbitraria y va a originar toda clase de abusos.

Particularmente pésimo es el tratamiento que ofrece a las personas en situación de especial vulnerabilidad. La Directiva define con precisión una categoría de extranjeros considerados vulnerables, no para excluirlos de su aplicación, sino para que se les otorgue un trato específico que, sin embargo, no detalla. En consecuencia, de manera expresa, permite el encarcelamiento de ancianos, minusválidos, niños, mujeres víctimas de violaciones, víctimas de torturas, familias monoparentales...

Precisamente, uno de los motivos de mayor crítica a la Directiva es el trato que concede a los menores de edad, el hecho indignante de que un niño sin límite de edad (de tres, seis, doce años) pueda permanecer en la cárcel durante dieciocho meses por una situación (la falta de documentación) en la que normalmente no ha tenido intervención. Además de la censura moral que merece esta regulación, desde el punto de vista legal vulnera frontalmente los tratados internacionales y, en particular, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los países de la Unión Europea¹⁸.

Como asegura Javier de Lucas: "Si una 'Directiva de Retorno' fuera necesaria, ésta debería priorizar las propuestas positivas que, además de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, hagan posible el retorno auténticamente voluntario y contribuya a gestionar la inmigración en términos del beneficio de todas las partes implicadas y en el respeto de los derechos humanos de quienes, por su condición de inmigrantes, son sujetos particularmente vulnerables".

Como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, la Directiva de Retorno no es una iniciativa aislada, al contrario, revela de manera evidente el rumbo que ha tomado la construcción europea y la crisis de los derechos humanos en el viejo continente. En la conferencia inaugural del III Foro Social Mundial de las Migraciones, el presidente del Servicio Pastoral para los Migrantes de la Conferencia Episcopal Brasileña y fundador de la organización continental Grito de los Excluidos, Demetrio Valentini, subrayó que el FSMM no sólo debía rechazar la conocida como "Directiva de la Vergüenza", sino analizar de manera más profunda la compleja realidad de las migraciones y entender las razones por las que la UE ha emprendido este duro viraje: "No es una medida circunstancial, esta iniciativa revela que estamos ante una crisis de civilización que afecta a la humanidad. Tenemos que buscar soluciones globales e inclusivas, no parciales y excluyentes".

La Directiva de Retorno agrava la opacidad que envuelve estas prácticas hoy en la UE, apuesta por un incremento desorbitado de los plazos de internamiento, debilita las garantías de asistencia jurídica y, en conjunto, refuerza las dificultades para el acceso al procedimiento de asilo, a la protección internacional, que las organizaciones de derechos humanos han denunciado en los últimos años.

5.4. A FONDO: LA ACOGIDA A LOS REFUGIADOS EN CANADÁ, AUSTRALIA, SUECIA, ALEMANIA, BÉLGICA E ITALIA. UN ANÁLISIS COMPARADO

El compromiso de los países en materia de asilo se mide fundamentalmente a través de dos indicadores: las garantías jurídicas que ofrecen a las personas necesitadas de protección internacional en el acceso al procedimiento y los programas de acogida que desarrollan para garantizar o favorecer el proceso de adaptación e integración de los refugiados.

Existen muchas diferencias entre los modelos de acogida en los países industrializados. Posiblemente, las transformaciones acontecidas en el mundo y la obsesión de éstos por el control de fronteras, las medidas de seguridad y lucha contra el terrorismo han originado una disminución de los grados de protección y de acogida de los refugiados, así como la introducción de medidas que dificultan el acceso al procedimiento. A pesar de ello, todavía hay algunos países donde los estándares de protección y acogida están más avanzados. En las siguientes páginas se analizan los casos de seis países representativos de esta realidad.

Canadá. En 1986, ACNUR otorgó al pueblo de Canadá la Medalla Nansen (su máxima distinción anual) en reconocimiento a su constante contribución a la causa de los refugiados. Canadá es uno de los países con niveles más elevados en materia de protección de los refugiados, a pesar de las restricciones que ha impuesto en los últimos años y las dificultades que puedan padecer las personas refugiadas en dicho país¹⁹. Según los datos de ACNUR, en 2007 solicitaron asilo 28.340 personas y 11.200 fueron acogidas en programas de reasentamiento y en 2008 recibió a 36.900 solicitantes.

Este país tiene tres programas distintos de acogida para afrontar las distintas situaciones en que se pueden encontrar los refugiados: un programa de reasentamiento para aquellos refugiados que están en otro país en condiciones precarias; un programa de ayuda económica que proporciona servicios de acogida, alojamiento temporal y orientación básica a aquéllos que a su llegada a Canadá han solicitado asilo; y, en tercer lugar, el Patrocinio (Private Sponsorship Program), un programa de iniciativa social por el que diversos grupos canadienses se responsabilizan del reasentamiento de refugiados procedentes del extranjero, proporcionándoles la

orientación y el apoyo emocional y económico necesario, utilizado generalmente para aquellas personas que todavía se encuentran en su país y necesitan acogerse a la protección internacional. Los tres programas incluyen derecho a servicio jurídico gratuito e intérprete.

El Programa de Asistencia al Reasentamiento (Resettlement Assistance Program) depende del Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC), a través del que el Gobierno federal selecciona y apoya a refugiados en el exterior para que migren a Canadá como residentes permanentes. El CIC contrata a organizaciones para administrar y proveer servicios para los refugiados patrocinados por el Gobierno (Government Assisted Refugees, GAR) o a los de patrocinio mixto entre gobierno y sector privado. Los refugiados reasentados son enviados a distintas provincias de acuerdo con el sistema anual de cuotas que se negocia entre el Gobierno federal y los provinciales (con excepción de Québec que gestiona su propio programa para refugiados).

Los refugiados atendidos por este programa reciben apoyo económico del Gobierno federal durante el primer año en Canadá y en casos especiales incluso durante 24 meses. Los servicios que presta incluyen la recepción en el aeropuerto, la provisión de vivienda temporal y la orientación sobre la vida en Canadá en la lengua materna del refugiado. Se prevé que estos servicios se deben ofrecer durante las primeras seis semanas y al final de este periodo se espera que tengan un número de seguro social, asistencia para encontrar vivienda permanente, tarjeta sanitaria, registro en el impuesto de beneficio a los niños, una cuenta bancaria y un chequeo médico general en una clínica comunitaria local. También pueden optar a recibir clases de inglés.

Desde que en 2002 se implementa el Acta de Inmigración y Protección de Refugiados, se modificaron los criterios de selección de los refugiados asistidos por el Gobierno en el exterior, y se pasó de priorizar el criterio de habilidad o experiencia para establecerse "exitosamente"²⁰ en Canadá a las "necesidades especiales" de protección. Es decir, se pasó a dar preferencia a aquellos refugiados con problemas de salud mental y física, víctimas de tortura, personas que han vivido en campos de refugiados o desplazados durante largo tiempo y con bajos niveles de alfabetización y/o analfabetismo en su lengua materna.

Canadá reasienta anualmente entre 10.000 y 12.000 refugiados de setenta nacionalidades distintas. En 2009, a través del Programa de Reasentamiento y Patrocinio, prevé acoger a 1.400 y 2.500 iraquíes, respectivamente, que se encuentran en Damasco²¹.

Para aquellas personas que solicitan asilo personalmente a su llegada a este país existe el Programa de Restablecimiento²², Información y Acogida, cuyo objetivo es

“la integración exitosa” mediante programas de acogida y aprendizaje del idioma local, inglés o francés según la región del país. Los programas de acogida son gestionados por agencias de servicios de las distintas provincias y ONG, que ofrecen orientación sobre aspectos tan diversos como vivienda, ciudadanía, educación, empleo, salud, transporte, asistencia jurídica... Existen diferencias notables entre las distintas provincias, aunque comparten unas normas mínimas comunes; por ejemplo, los programas gratuitos de aprendizaje de la lengua van dirigidos a nuevos inmigrantes y refugiados, pero no cubren a los solicitantes de asilo, con excepción de la Columbia Británica, que cuenta con cursos de idioma específicamente para este colectivo.

El Convenio de colaboración entre Canadá y Estados Unidos, suscrito en diciembre de 2004, afecta a los solicitantes de asilo que llegan a Canadá en busca de protección internacional, ya que ambos países han consensuado el concepto de tercer país seguro, de tal manera que, si una persona entra por Estados Unidos y después se dirige a Canadá, es Estados Unidos el país que debe examinar su petición de asilo, y viceversa. Eso conllevará, por la localización geográfica de Canadá, una disminución de las personas que acceden al asilo en dicho país.

Finalmente, está el interesante Programa de Patrocinio Privado de Refugiados (Private Sponsorship Program), que consiste en que grupos u organizaciones patrocinan a solicitantes de asilo para que vivan en Canadá y les ofrecen asistencia y apoyo para establecerse. Los patrocinadores se ofrecen de manera voluntaria para la acogida de refugiados porque éstos necesitan protección y consideran que se puedan beneficiar de empezar una nueva vida en Canadá. Adquieren el compromiso legal de apoyar a la persona durante su primer año de estancia o hasta que logre su independencia económica. Los casos que proponen no son una garantía para que la persona sea aceptada en Canadá, sólo un aval para que su petición de visado sea estudiada. Aun así, es más fácil ser aceptado cuando se cuenta con un patrocinador.

Existen distintos patrocinadores, desde comunidades conformadas por asociaciones y organizaciones de derechos humanos y de defensa de las personas refugiadas, a grupos de al menos de cinco personas mayores de edad (no se aceptan patrocinadores individuales) ciudadanas canadienses o residentes permanentes; y convenios de patrocinio entre el Gobierno y organizaciones sociales. Los casos se presentan en la embajada del país del refugiado y, si se le concede el visado, se notifica el hecho al patrocinador para que costee su viaje a Canadá.

A su llegada al país, obtiene un permiso de residencia permanente y el patrocinador le acompaña en su proceso de integración desde su llegada. Los patrocinadores tienen la obligación de cubrir las necesidades materiales básicas de los refugiados, les ofrecen orientación, respaldo financiero y apoyo emocional en su primer

año o hasta que el refugiado sea autónomo económicamente. En los casos de colectivos con necesidades especiales (mujeres en riesgo, víctimas de tortura, familias numerosas, enfermos...) existe un programa de patrocinio en el que participan el Gobierno y patrocinadores privados y que puede mantenerse durante un periodo máximo de tres años.

Australia. La acogida de los refugiados se divide en dos programas, uno para los llegados por tierra y otro para los llegados por mar²³. A pesar de que en 2007, solicitaron asilo sólo 3.970 personas y 9.600 fueron acogidas en programas de reasentamiento, el sistema de protección de los refugiados intenta por todos los medios desincentivar la elección de Australia como país de destino. Aunque ésta es una tendencia casi generalizada entre los países industrializados, este caso es especialmente lacerante²⁴.

En este país, a través de la llamada "solución del Pacífico"²⁵, los solicitantes de asilo que viajan por mar y no llegan a tocar tierra firme son confinados en centros de detención gestionados por la Organización Internacional para las Migraciones en las islas de Nauru y Manus, en Papua Nueva Guinea, o en otros centros de detención en el norte de Australia, como Port Hadland, Curtin y Woomera, dirigidos por empresas privadas. Al mismo tiempo, tiene concertado un programa de reasentamiento con Estados Unidos, de tal manera que los solicitantes de asilo recluidos en Nauru que son reconocidos como refugiados pueden ser reasentados en Estados Unidos, del mismo modo que los refugiados cubanos y haitianos retenidos en la base militar norteamericana de Guantánamo, en Cuba, pueden ser realojados en Australia. Este acuerdo pretende disuadir a los potenciales refugiados de buscar protección internacional en Estados Unidos y Australia.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas calificó hace ya algunos años la política de asilo australiana como arbitraria e ilegal al optar por encerrar de manera automática e indefinida en centros de detención a los solicitantes de asilo a la espera de la resolución de su expediente (un proceso que puede durar años), sin tener cargos imputados ni opción a una revisión judicial. Las denuncias de las organizaciones de defensa de los derechos humanos australianas sobre los campos de detención son constantes y alarmantes: carencia de servicios básicos, escasez de empleados, trato inhumano...

A aquellos solicitantes de asilo o refugiados que logran llegar de manera legal, por ejemplo con un visado de turismo o estudios, y formalizan su solicitud de asilo se les otorga un visado de protección permanente mientras se tramita su expediente. Estos solicitantes de asilo tienen derecho a un plan de asistencia que satisface necesidades básicas como la alimentación, el alojamiento y la atención sanitaria. Los refugiados disponen también de programas de idiomas, derecho al

seguro social, servicios de traducción de documentos y agencias privadas de inserción laboral.

Suecia. Como la directiva sobre normas mínimas de acogida de solicitantes de asilo establece criterios básicos, persisten diferencias sustanciales entre los distintos países, aunque todos ellos cubren de una manera u otra el derecho a la información, el alojamiento, la atención sanitaria, el acceso a la educación obligatoria, el empleo y la formación ocupacional²⁶.

El programa de reasentamiento de Suecia acoge cada año entre 1.200 y 1.900 refugiados de otros países bajo el amparo de ACNUR. A través de este programa, una persona puede lograr el estatuto de refugiado o un permiso de residencia según la necesidad de protección en este país, previa valoración de su caso. Las autoridades intentan limitar la concesión del estatuto, ya que conlleva el reconocimiento de ciertos derechos, como el acceso a la nacionalidad sueca tras cuatro años de residencia, el derecho a documentos de pasaporte, el apoyo a la reagrupación familiar y el cobro de una pensión.

Los servicios que se ofrecen en el programa de reasentamiento son la recepción en el aeropuerto, acompañado de un intérprete, la instalación en un apartamento de alquiler y el acompañamiento para la orientación en el nuevo país. El Estado sueco, bajo la premisa de que deben tener el mejor comienzo posible en la nueva sociedad, para que sean partícipes de ella y puedan integrarse, apoya a los recién llegados durante los dos primeros años. Durante el periodo de introducción, se les ofrece enseñanza de sueco y ayuda para la búsqueda de empleo, con la posibilidad de realizar estudios para poder acceder a trabajos cualificados, si es el caso. Cuentan también con seguro médico y dental.

Sin embargo, la gran mayoría de los solicitantes de asilo no llegan por la vía del reasentamiento (en 2008, Suecia recibió a 24.353 solicitantes) y los que lo hacen por las vías "tradicionales" tienen los mismos derechos, aunque sólo pueden trabajar al cumplir cuatro meses desde la presentación de la solicitud.

El Consejo de Inmigración es el organismo estatal encargado de los refugiados. Gestiona los alojamientos para los solicitantes, la mayor parte apartamentos compartidos, aunque pueden escoger si quieren vivir por su cuenta, con amigos, por ejemplo, o en apartamentos de acogida temporal. Aproximadamente el 50% eligen las plazas de acogida temporal y el otro 50% prefiere la otra opción²⁷.

En los centros se organizan actividades para todos los solicitantes de asilo: explicación del modo de vida en Suecia, aprendizaje de sueco, apoyo y acompañamiento a otros solicitantes de asilo recién llegados, cursos de formación ocupacional para la creación de pequeños negocios... Además, todos se someten a un examen médico gratuito y tienen garantizada la salud dental y las emergencias médicas.

También reciben una tarjeta llamada LMA por la que pueden disponer de su prestación económica diaria y del seguro médico. La prestación va dirigida a sufragar los gastos de alimentación, ropa, vestido, productos de higiene, tarjetas de teléfono... Su cuantía varía en función de si el solicitante de asilo vive por su cuenta o en un apartamento de acogida temporal. Además de estas ayudas generales, pueden recibir otras en función de necesidades particulares como artículos infantiles, equipamientos para personas discapacitadas físicas, suplementos nutricionales, gafas... Las ayudas sociales pueden reducirse si el solicitante no participa en las actividades que se organizan sin justificación alguna, si obstaculizan la investigación sobre su identidad u ocultan información relevante sobre su trámite de asilo. Sus hijos menores de edad tienen derecho a la educación desde la etapa pre-escolar y, si lo desean, a formarse en su idioma de origen. La atención a sus necesidades se hace de manera coordinada entre las distintas administraciones públicas que intervienen y las ONG.

La tramitación de la solicitud de asilo suele tardar unos diez meses. Si obtienen el estatuto, se les asigna un apartamento en régimen de alquiler social que el Consejo de Inmigración pone a su disposición en coordinación con las autoridades locales. Aquéllos que viven por su cuenta pueden escoger entre recibir una ayuda económica o un apartamento municipal.

Las personas que, tras recibir la denegación del estatuto, deciden abandonar este país de manera voluntaria obtienen una ayuda para el retorno. De todos modos, puede realizar una nueva solicitud de asilo antes de recurrir la denegación y aguardar la decisión final ante el recurso. Esto ha causado que el trámite del asilo, a menudo, no finalice nunca y una persona pueda permanecer en Suecia como "eterna" solicitante de asilo.

Alemania. A pesar de tener una amplia tradición en esta materia por haberse sentido en deuda durante años con la comunidad internacional, en la actualidad Alemania tiene uno de los modelos de acogida más restrictivos de la Unión Europea.

A su llegada, los solicitantes de asilo son instalados en hostales o apartamentos que dependen del Estado federal. Después de los tres primeros meses, son enviados a un centro de estancia temporal en uno de los 16 estados federados. No pueden salir del estado que los "acoge" ni escoger en cuál desean vivir durante los tres primeros años.

En todos los estados alemanes hay como mínimo un centro de primera acogida y un centro de alojamiento temporal para solicitantes de asilo. Estos últimos, denominados *Wohnheim*, acostumbran a ser privados o dependen de las autoridades locales. Algunos estados han descentralizado el sistema de alojamiento, especialmente

para las familias con hijos y en casos especiales de enfermedad. En la mayoría casi nunca se les autoriza a vivir en apartamentos privados.

Las condiciones de los centros no son las más adecuadas, sólo algunos de ellos cumplen las exigencias mínimas, y están alejados de las poblaciones y mal comunicados. Son centros "semi cerrados", sin comodidades, cuyo objetivo es albergar a un gran número de personas. Las habitaciones son muy básicas y carecen de comodidad alguna. Tampoco existen actividades adecuadas, ni siquiera para los niños. Está prohibido que los residentes reciban visitas y sólo se autoriza la entrada a los abogados, aunque su ubicación lo dificulta. La unidad familiar se respeta sólo si llegaron y formalizaron la solicitud de manera conjunta; de lo contrario, pueden ser ubicados en centros distintos.

Los menores de edad tienen derecho a la educación obligatoria, pero después no pueden cursar estudios universitarios. Los adultos no pueden realizar cursos de formación ocupacional y sólo los que ya han obtenido el estatuto de refugiado tienen derecho a asistir a clases de alemán.

No tienen la asistencia sanitaria garantizada, sino que se limita a aquéllos que padecen enfermedades graves o dolorosas. Para lograr un tratamiento o una visita médica, deben obtener un cupón previamente en la Oficina de Bienestar Social. Existen centros especiales de atención en materia de salud mental, pero el acceso depende del estado donde reside el solicitante. Aquéllos que han sido víctimas de tortura, violencia sexual o padecen estrés postraumático tienen que recurrir a un tratamiento individual en un centro privado.

Transcurrido un año desde la presentación de la solicitud, obtienen la autorización de trabajo, pero (como también sucede en España y otros lugares) suelen quedar relegados a aquellos sectores que no son cubiertos por los ciudadanos alemanes o europeos. Asimismo, pueden ser obligados a aceptar trabajos en los centros de alojamiento temporal, que se caracterizan por sus malas condiciones y sus exiguos salarios.

Si en los centros no quedan plazas libres, el alojamiento puede sustituirse por la concesión de una ayuda económica. Las ayudas que reciben los residentes en los centros son de 40,90 euros mensuales, mientras que los que viven por su cuenta no perciben más que 184,07 euros. En casos especiales, como enfermedad y embarazo, se pueden obtener ayudas para la salud, otras ayudas básicas o para cubrir las necesidades especiales de los niños, que son concedidas por las autoridades de manera discrecional. Las ayudas se pueden retirar si el solicitante decide abandonar el centro o rechaza el trabajo que le han ofrecido allí.

Sólo si el solicitante de asilo obtiene finalmente el estatuto de refugiado varía la situación, puesto que entonces ya puede circular con libertad por el país, aprender

alemán, formarse, buscar mejores empleos y beneficiarse de la protección social que tienen los ciudadanos alemanes. A pesar de las carencias de las políticas de acogida, el Acta de Inmigración, que entró en vigor en enero de 2005 y regula tanto la inmigración como el asilo, estipula la obligación de los refugiados e inmigrantes de integrarse en la sociedad alemana.

Bélgica. En 2008, 12.250 personas solicitaron asilo en este país. Tradicionalmente, Bélgica les otorgaba ayudas financieras directas para fomentar su integración hasta que en 2001 se creó la Agencia Federal de Recepción de Solicitantes de Asilo, que desde entonces organiza la acogida de los refugiados y las ayudas financieras son remplazadas por una ayuda material dispensada por las diferentes estructuras que participan en la acogida.

El modelo actual se basa en la acogida a través de centros públicos y privados, unos para los solicitantes pendientes de ser admitidos a trámite y otros para los ya admitidos. Mientras aguarda la resolución sobre la admisión, tienen derecho a una plaza en un centro de acogida o un alojamiento individual: existen 42 centros con capacidad para 15.890 personas y 2.289 alojamientos individuales.

Cuando es admitido a trámite, se le asigna una plaza en un Centro Público de Ayuda Social (CPAS), donde recibe un acompañamiento social. Las ayudas a las que tiene derecho perduran hasta la resolución de la petición de asilo, ya que no están autorizados a trabajar hasta que obtienen el estatuto de refugiado.

Todos los centros de acogida temporal son abiertos. En ellos reciben una ayuda económica y también asistencia sanitaria. Aquéllos que no quieren una plaza en un centro de acogida y prefieren vivir por su cuenta, con la red social de la que puedan disponer, reciben una ayuda económica para facilitar su acomodación y manutención y tienen garantizada la asistencia médica en el CPAS que se le asigne. Los centros cuentan con trabajadoras sociales y psicólogos para garantizar la acogida, información y orientación y tratamiento psicológica o emocional. El tiempo de estancia en los CPAS oscila entre cuatro y seis meses y después de ese periodo son derivados a apartamentos de iniciativas locales de acogida, más adecuados para la vida privada y autónoma.

Durante todo el proceso de estudio de la solicitud, tienen derecho a la asistencia social, que incluye plaza en un centro, manutención, apoyo social y una asistencia médica que comprende tanto la prevención como los tratamientos, incluida la salud mental.

También reciben cursos del idioma local (neerlandés, francés o alemán, según la región), cursos de formación ocupacional y capacitación y pueden participar en actividades lúdicas. Los menores tienen derecho a ser escolarizados desde la etapa preescolar y, en un primer momento, asisten a clases especiales para aprender el idioma.

Con la intención de transponer la directiva de normas mínimas de acogida, Bélgica aprobó una ley que contiene los principios generales que deben orientar la

acogida de los solicitantes de asilo, un catálogo de derechos y obligaciones. Uno de los asuntos interesantes que incluye es el reconocimiento del derecho amplio a la cobertura sanitaria, que va desde la salud preventiva hasta los tratamientos específicos y el apoyo psicológico.

Italia. En el capítulo 1 ya se ha puesto de manifiesto la severa involución en las políticas de migración y asilo en este país tras el retorno de Berlusconi al poder político. Italia tiene un modelo de acogida insuficiente y poco adecuado para contribuir a la integración de los solicitantes de asilo.

El Programa Nacional de Asilo, establecido en la ley 189/2002 conocida como Ley Bossi-Fini, define el sistema de protección de los solicitantes de asilo y de los refugiados. Antes de su creación existían iniciativas de ONG que respondían a situaciones de emergencia y ofrecían respuestas a sus necesidades más urgentes. Desde un inicio, el Programa Nacional de Asilo se centró en la información sobre el retorno voluntario y el acompañamiento durante el procedimiento. Se trabaja de manera coordinada con los municipios y las organizaciones locales encargadas de la asistencia a los solicitantes de asilo, los refugiados y las personas beneficiarias de una protección por razones humanitarias. Sin embargo, los recursos que este programa destina son insuficientes y eso conlleva que no todos los solicitantes puedan tener acceso.

El Programa Nacional de Asilo ofrece teóricamente, además del alojamiento temporal, información sobre el procedimiento de asilo, asistencia jurídica y acceso a los servicios sociales (sanidad, educación obligatoria para los menores). También existen programas específicos para solicitantes de asilo y refugiados vulnerables como las víctimas de tortura y programas de formación ocupacional con el objetivo de favorecer la inserción laboral y avanzar hacia la autonomía y la integración.

La recepción y protección se hace a través de las autoridades locales y se extiende a través del territorio italiano. Estos programas incluyen la atención sanitaria, la escolarización de los menores de edad, los cursos de italiano para adultos y la asistencia jurídica, además del apoyo social y las ayudas económicas. A todos se les informa del Programa de Repatriación Voluntaria.

Existen dos tipos de centros (los Centros de Recepción para Solicitantes de Asilo —CARA— y los centros SPRAR —Sistema per Rifugiati e Richiedenti Asilo) y el solicitante irá a uno u otro en función de su situación administrativa cuando solicitó asilo; así, si llegó de manera irregular a la isla de Lampedusa y fue interceptado, permanecerá en un centro de identificación y expulsión hasta que se admita a trámite su solicitud.

Los CARA están previstos para aquellos solicitantes cuya nacionalidad o identidad es preciso determinar cuando carecen de documentación, han llegado con

documentación falsa o presentado la solicitud después de haber sido interceptados en situación irregular. Son centro "semi cerrados", ya que pueden salir durante el día, pero necesitan una autorización oficial para hacerlo por la noche o ausentarse durante un día. Los organismos internacionales y humanitarios pueden entrar con la pertinente autorización previa.

Los SPRAR son para solicitantes de asilo admitidos a trámite que carecen de medios de subsistencia. Existen centros de este tipo en distintos lugares de Italia y la estancia es de un periodo de seis meses que puede prorrogarse. En los programas de recepción de refugiados no existe el derecho específico al alojamiento. Pueden ser acomodados en un SPRAR si hay plazas o beneficiarse de los programas generales para inmigrantes o de los de organizaciones sociales. Sin embargo, Italia no puede garantizar la acogida de todos los solicitantes de asilo puesto que tiene pocas plazas de acogida (en 2008 contaba con 2.556).

La situación de los solicitantes de asilo que no han podido ser acogidos en uno de los centros SPRAR es especialmente preocupante, ya que no pueden trabajar. El Decreto Presidencial 136/1990 indica que el trámite de asilo concluye en un periodo de 45 días; si se cumpliera, no habría ningún problema, ya que durante este plazo los solicitantes que no han logrado plaza en un centro de acogida reciben una ayuda económica, pero, como el trámite en realidad suele prolongarse durante un año y no están autorizados a trabajar hasta los seis meses desde la formalización de la solicitud, los solicitantes pasan meses sin ningún tipo de cobertura social. En cuanto a la educación, sólo tienen acceso, en el caso de los menores de edad, a la escolarización obligatoria, que alcanza hasta los 16 años. A esta edad sólo tienen derecho a cursos de italiano y de formación ocupacional.

El presupuesto para los programas sociales dirigidos a solicitantes de asilo procede del Fondo Nacional de Inclusión Social y es gestionado en un 80% por las administraciones locales. La ausencia de un modelo común de acogida conlleva que haya servicios diferentes en los distintos territorios y una carencia de recursos para la integración, de servicios ordinarios y programas estandarizados, así como una gran dependencia de las iniciativas del tercer sector y de programas implementados con fondos privados o alternativos.

También existen iniciativas municipales coordinadas con entidades sin ánimo de lucro que buscan alojamiento autónomo para los solicitantes de asilo cuando no hay plazas en centros o a la salida de éstos. Se han tenido que buscar, pues, alternativas a la escasa capacidad de plazas. Todas estas insuficiencias para garantizar los programas sociales necesarios originaron situaciones como las del "Hotel África" en Roma en 2004, donde 400 refugiados y solicitantes de asilo africanos vivieron en un hotel abandonado, sin luz ni servicios sanitarios.

Si, finalmente, el solicitante de asilo logra el estatuto de refugiado se le expide una tarjeta de residencia con validez para dos años y un título de viaje y pasan a tener los mismos derechos que los ciudadanos italianos en materia de educación, trabajo, salud e impuestos.

Durante sus treinta años de trabajo con los refugiados, CEAR ha constatado que la mayor parte de ellos no han cesado de repetir, de una forma u otra, que no desean estar en España, que no tuvieron más remedio que exiliarse para salvar su vida, pero que, si pudieran, vivirían en su país. Así remarcan que no son una amenaza, aunque sienten que así se les trata, que no vienen a arrebatarnos algo, aunque creen que eso parece. Es su forma de pedir respeto y dejar claro que viven entre nosotros porque no les ha quedado otra opción.

La experiencia del exilio supone unir a las violaciones de los derechos humanos sufridas otra carga de sufrimiento y un sentimiento de incomprensión. El refugiado deja de ser lo que era, abandona su posición social, su familia, sus amigos, sus derechos ciudadanos, su trabajo... y se encuentra con otra realidad, en la que debe empezar de nuevo y hará todo lo posible para reconstruir su proyecto vital.

Los países que acogen refugiados tienen la responsabilidad, la obligación de facilitar ese proceso. El exilio es más fácil cuando la sociedad receptora se implica y ofrece apoyo afectivo y social, la solidaridad que los refugiados necesitan para salir adelante. Pero, como se ha expuesto, no todos los países lo hacen desde el mismo respeto y desde la óptica necesaria de los derechos humanos. No todas las sociedades merecen el noble título de "sociedades de acogida" para los refugiados. Una sociedad de acogida es aquella que les extiende la mano, que es comprensiva y solidaria, que reconoce sus aportaciones. Una sociedad de acogida es una sociedad digna y valiente que ayuda con su compromiso a reparar las heridas de los refugiados y los acompaña en la construcción de un mundo más justo y solidario.

NOTAS

1. *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 99-107. Disponible en www.cear.es
2. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Policy plan on asylum: an integrated approach to protection across the EU*. COM (2008) 360. Bruselas, 17 de junio de 2008.
3. *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2004. pp. 80-86. Disponible en www.cear.es
4. Memorandum de ECRE para la reunión del Consejo de Ministros de Interior y Justicia de los Estados miembros de la UE de 26 y 27 febrero de 2009. Véase este documento (en inglés) en: http://www.ecre.org/resources/ECRE_actions/1319

INFORME 2009 DE CEAR

5. idem, p. 48.
6. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2004. pp. 69-74. Disponible en www.cear.es
7. ECRE: "Sharing responsibility for refugee protection in Europe: Dublin reconsidered". Bruselas, marzo 2008. http://www.ecre.org/topics/asylum_in_EU/determining_responsibility
8. Para la visión oficial sobre el Pacto, véase el documento elaborado por el Gobierno francés: http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_ES.pdf
9. Consejo de la Unión Europea: "Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo". No. 13440/08. ASIM 72. Bruselas, 24 de septiembre de 2008.
10. Amnistía Internacional: *Italy: the witch-hunt against Roma people must end*. Julio de 2008. Índice de AI: 30/006/2008. pp. 14-19.
11. Reconocido, entre otros, en el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
12. Estos criterios son la naturaleza de las relaciones personales de la familia, la duración de la residencia legal de la persona, la existencia de lazos familiares, culturales y sociales y el interés superior del menor. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha dejado claro que permitir que la capacidad de recepción sea uno de los factores que se revisan para decidir sobre casos individuales en el ejercicio del derecho fundamental a la familia requiere, además de un análisis integral de todos los factores, un examen genuino y responsable de la capacidad de recepción en el momento de la solicitud.
13. Directiva del Consejo 2003/83/EC, de 22 de septiembre 2003, "sobre derecho a la reunificación familiar". En adelante, directiva de reunificación familiar.
14. Mazkarian, Mikel: "Pacto por/contra la Inmigración y el Asilo". SOS Racismo. p. 2.
15. Rodier, Claire: "El doble juego de Europa en materia de inmigración". *El estado del mundo 2009*. Akal. Madrid, 2009. p. 163.
16. En la UE conviven Estados con sistemas legales muy diferentes, por lo que la Unión Europea se ha ido construyendo a partir de un gran número de directivas, esto es, de normas que imponen unos mínimos obligatorios para los Estados. Cada uno de ellos debe incorporar las distintas directivas a su legislación nacional en un periodo de dos o tres años y de la forma en que desee. Con la Directiva de Retorno, fue la primera vez que se siguió el procedimiento de codecisión en materia de inmigración, lo que supone que la decisión de la Eurocámara es vinculante. Muchas veces el Parlamento Europeo había mostrado su desacuerdo con el camino que estaba adoptando la construcción de la política migratoria comunitaria y con los posicionamientos del Consejo Europeo. En esta ocasión no fue así y fue aprobada por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones.
17. De Lucas, Javier: "Contra la 'Directiva de retorno'. La inmigración y la lógica del estado de sitio". *Le Monde Diplomatique*, edición española. Agosto de 2008. p. 3.
18. El artículo 37 de esta Convención establece: "Los Estados partes velarán por que: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. b) La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda; c) todo niño privado de libertad estará separado de los adultos...".
19. Sobre la acogida a los refugiados en Canadá, véanse las principales fuentes de este apartado:
 - Biles, John y Winnemorelne Michalowski, Lara: *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y Países Bajos*. CIDOB Edicions. Serie: Migracions, nº 12. Barcelona, 2007.
 - Riaño, Pilar y Villa, Marta Villa (eds.): *Poniendo tierra de por miedo. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. The University British Columbia, Corporación Región. 2008.
20. "La integración exitosa" se define en Canadá como "la habilidad de contribuir, libre de barreras, a todas las dimensiones de la vida canadiense, esto es, económica, social cultural y política".
21. Sobre la situación de los más de cuatro millones de refugiados y desplazados internos originados por la guerra de Irak, véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 28-36. Disponible en www.cear.es
22. Por "restablecimiento" entienden el proceso de diferentes etapas de adaptación, ajuste e integración en la nueva sociedad.
23. Política de detención obligatoria para los solicitantes de asilo llegados por mar aplicada desde 1995 por el gobierno laborista australiano.
24. Iredale, Robyn: *Política migratoria y de refugio, asentamiento e integración en Australia*. CIDOB Edicions. Serie: Migracions, nº 11. Barcelona, 2006.
25. Implementada por el gobierno conservador australiano en el año 2000
26. Sobre la acogida a los refugiados en Suecia, véanse las dos principales fuentes de este apartado:
 - European Migration Network. Belgian Contact Point (2005): *Reception Systems, their Capacities and the social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States*.
 - European Migration Network (2006): *Reception Systems, their Capacities and the social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States*.
27. European Migration Network. Belgian Contact Point (2007): *Reception Systems, their Capacities and the social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States*.

CAPÍTULO 6

LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Son muchas las barreras que los solicitantes de asilo y los refugiados deben superar para poder integrarse en la sociedad española, desde las diferencias lingüísticas y culturales hasta las dificultades para encontrar una vivienda o un empleo. Sus procesos de incorporación social son complejos y han de desarrollar estrategias que les permitan afrontar la nueva situación y recuperar la confianza en sí mismos después de duras situaciones de persecución, inseguridad y desarraigo. Especialmente difícil es la situación en su momento inicial, cuando deben afrontar importantes trabas económicas, sociales y legales que, sin una red familiar y social, pueden condicionar su futuro en España y abocarles a la exclusión, con escasas posibilidades de mejorar su situación en etapas posteriores.

El primer epígrafe de este capítulo analiza las políticas públicas desarrolladas en España a lo largo de 2008 para favorecer la integración de los solicitantes de asilo y los refugiados, un proceso que exige también la voluntad y la implicación de la sociedad de acogida y que en estos momentos, como se expone en el epígrafe siguiente, es aún más complicado debido a la grave crisis económica. Este importante capítulo concluye con una reflexión sobre la importancia que las creencias religiosas tienen para la integración en España de algunos solicitantes de asilo y refugiados. En torno a ellas existen unas redes sociales que contribuyen a paliar muchas necesidades de tipo social y ayudan a acceder a recursos tan necesarios como la vivienda.

6.1. VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas destinadas a la integración social de los solicitantes de asilo y los refugiados en España se incluyen dentro del Plan Nacional para la Inclusión Social (PNIS) 2008-2010, cuyas líneas estratégicas se definen a partir de los contextos nacional e internacional y, en particular, por la recomendación de la UE de avanzar hacia una política europea de acogida común. Por ejemplo, dentro del ámbito comunitario se marcan líneas de actuación en el primer apartado del “Programa Marco de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios para el periodo 2007-2013”, relacionado con la política de asilo y la prolongación y reforma del Fondo Europeo para los Refugiados (FER).

Dentro del PNIS 2008-2010 se recoge como medida prioritaria el desarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), que marca la línea estratégica dirigida tanto a la población inmigrante (entre la que se incluye a los refugiados) como a la emigrante. En cuanto a lo estrictamente relacionado con la materia del asilo, la medida 3 del PEGI 2007-2010 recoge cuatro enunciados.

En primer lugar, habla de “proporcionar ayudas y subvenciones a favor de los inmigrantes a organizaciones públicas y entidades sin fines de lucro para la integración social de los inmigrantes mediante la ordenación de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional”. En segundo lugar, plantea subvenciones derivadas de la asignación tributaria del IRPF para este “colectivo de atención”.

En tercer lugar, contempla la concesión de subvenciones nominativas a Cruz Roja, ACCEM y CEAR y, por otra parte, con otra vía de financiación, la atención humanitaria a inmigrantes en situación de vulnerabilidad llegados a las costas españolas. En cuanto a este último aspecto, si bien no hace expresa referencia a la población refugiada, en Canarias, por ejemplo, se desarrolla mediante la prestación de los servicios jurídicos de CEAR en los tres CIE del archipiélago para garantizar el acceso al procedimiento de asilo de aquellas personas necesitadas de protección internacional.

En cuarto lugar, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 incluye tanto la gestión como la ordenación de los Centros de Acogida a Refugiados y se establece que podrán acordar la concesión de ayudas individuales a los residentes que hayan solicitado el estatuto de refugiado. Por último, relacionado con el PEGI y centrado en la población refugiada, dentro del “ámbito de acogida” se menciona en su medida 2.3 la promoción de proyectos de acogida integral adaptados a solicitantes de asilo, refugiados y personas beneficiarias de otras formas de protección internacional.

Como al cierre de este Informe no estaban disponibles los resultados de los programas y proyectos para la integración social de los solicitantes de asilo y los refugiados en España, el análisis se centrará en los datos de ejercicios anteriores a 2008. Cabe destacar que, antes de la aprobación por parte del Consejo de Ministros el 16 de febrero de 2007 del PEI 2007-2010, las medidas para la integración de este colectivo se incluían en el IV Plan Nacional de Inclusión Social 2006-2008 a través de un conjunto de acciones concretas recogidas en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los Inmigrantes 2006-2009, que nunca se llegó a ejecutar. Posteriormente, se modificó el tiempo de ejecución y se ampliaron las medidas que incluía para dar como resultado el actual PEI 2007-2010.

El informe de ejecución del IV Plan Nacional de Inclusión Social 2006-2008 recoge resultados, acciones y fondos destinados al "apoyo a la integración social de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional". En 2007, se aprobaron 52 programas destinados a los refugiados y en 2008, 56, principalmente encaminados a orientación, información, asesoramiento jurídico, integración social y laboral, traducción e interpretación y retorno voluntario. Menos crecimiento han tenido los programas de acogida e información, mientras que han sufrido una reducción los restantes, que hacen referencia a la consolidación de plazas de acogida, creación de una red estatal de acogida básica y reagrupación familiar.

Así, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales destinó, con cargo al IRPF, para ejecutar a lo largo de 2007 la cantidad de 9.653.702,95 euros a programas con el objetivo de apoyar la integración social de los inmigrantes, los solicitantes de asilo y otras personas beneficiarias de protección internacional. Fueron subvencionados 52 programas: 28 programas dirigidos a "la consolidación de plazas de acogida o la creación de una red estatal de acogida básica" (6.632.937 euros); 16 programas dedicados a la orientación, información, asesoramiento jurídico, integración social y laboral, traducción e interpretación (2.392.535,95 euros); 4 programas para fomentar el retorno voluntario (372.730 euros); y 4 para la reagrupación familiar (255.500 euros).

Y, en 2008, aprobó, como se ha señalado, 56 programas con un presupuesto total de 9.805.203 euros, desglosados de esta manera: 27 programas para "la consolidación de plazas de acogida o la creación de una red estatal de acogida básica" (6.780.141 euros); 19 programas para la orientación, información, asesoramiento jurídico, integración social y laboral, traducción e interpretación (2.324.832 euros); 7 programas para el retorno voluntario (560.730 euros); y 3 programas para la reagrupación familiar (139.500 euros).

Por otra parte, el Fondo Europeo para los Refugiados, cuyo objetivo principal es apoyar el esfuerzo de los Estados miembro en la acogida a los solicitantes de asilo

y cuyo periodo de ejecución comprende el periodo 2005-2010, ha realizado una inversión en España, a través de su "contraparte" (la DGII) y mediante la cofinanciación, destinada íntegramente a la población refugiada. Así, en 2006 financió (para ejecutar en 2007) programas por una cuantía de 1.025.828,87 euros y en 2007 (para ejecutar en 2008) la cantidad de 1.380.043,10 euros. En ambos casos, el 50% de la cantidad global se destinó a proyectos para mejorar las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo y el procedimiento para el reconocimiento del estatus de refugiado; el 35% para acciones de integración; y el 15% para el retorno voluntario.

En 2007, la Comisión Europea derogó la Decisión 2004/904/CE, que regulaba el periodo 2005-2010, y con la Decisión 573/2007/CE estableció el Fondo Europeo para los Refugiados para el periodo 2008-2013, como parte del programa general "Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios", y le destinó un total de 628 millones de euros para dicho periodo. No obstante, a pesar del aumento del presupuesto del FER 2008-2013, la dotación para España en 2008 cayó a 1.130.925,74 euros.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo presupuestó para 2007 un total de 411,6 millones de euros destinados a la integración de la población migrada, tanto extranjeros extracomunitarios en España como emigrantes españoles, de los que 3,9 millones de euros estaban dirigidos a acciones de acogida a la población extranjera y 263,5 millones a acciones de integración. Las actuaciones en el ámbito de la inmigración se concretaron en tres prioridades sobre todo destinadas a la canalización de flujos migratorios dentro del ámbito de las necesidades del mercado de trabajo, la lucha contra la inmigración irregular y la cooperación con los países de origen, no encontrándose medidas concretas destinadas a la población refugiada.

No obstante, el apartado de integración recoge los dos aspectos fundamentales que tienen como objetivo la población refugiada: por un lado, el mantenimiento del sistema de protección de los solicitantes de asilo y refugiados y el refuerzo del papel de las entidades sociales con objetivos de desarrollo de acciones de integración de este colectivo; y, por otro, el papel de refuerzo dentro del mismo epígrafe de integración, por medio del "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes", por el que algunas comunidades autónomas financian programas para integración mixtos (refugiados-extranjería), estando las políticas de acogida destinadas sobre todo a la fase del proceso de autonomía una vez concluyen su estancia en los centros de migraciones, sobre todo con resolución denegatoria del procedimiento de asilo.

Para 2008, los Presupuestos Generales del Estado incluyeron una cuantía para los conceptos de inmigración y emigración de 462 millones de euros, lo que supuso

un aumento del 2,2% respecto al ejercicio anterior, aunque se aprecia que la integración de los inmigrantes es un objetivo prioritario, ascendiendo a más de 312 millones de euros, con un aumento de más de 49 millones de euros, ya que se presenta como una de la prioridades del Ministerio de Trabajo en el cumplimiento de los objetivos del PECE 2007-2010.

La ejecución de las acciones corresponde a una actuación multilateral entre la Administración General del Estado y resto de administraciones públicas mediante un marco de cooperación para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes y Refuerzo Educativo. No obstante, el documento recoge como otro objetivo importante el "mantenimiento del sistema de protección a solicitantes de asilo y refugiados y la garantía de la atención humanitaria a personas en situación de vulnerabilidad de carácter excepcional...", en materia de integración, situación ésta que tendrá que ser analizada una vez que se publiquen las memorias económicas del ejercicio 2008 y el análisis de los datos obtenidos.

Del mismo modo, y como complemento del análisis de las políticas públicas para la integración de los solicitantes de asilo y los refugiados en España, se analizan a continuación los datos relativos a los recursos de alojamiento gestionados por CEAR para reflexionar sobre la eficacia de las políticas descritas y se pretende trazar un perfil de las personas que a lo largo de 2008 hicieron uso de estos recursos.

Una de las acciones más importantes para la acogida es la atención a sus necesidades básicas a través de un sistema de centros de acogida de carácter mixto y que incluye los cuatro centros que gestiona directamente la DGII (situados en Alcobendas, Sevilla, Mislata y Madrid) y los que dirigen las tres ONG (Cruz Roja, ACCEM y CEAR) que suscriben anualmente un convenio con el Ministerio de Trabajo para la acogida de los solicitantes de asilo.

En 2008, los centros y pisos de acogida que gestiona CEAR acogieron a un total de 575 personas, de las que 556 (el 96,7%) fueron solicitantes de asilo (más de la mitad aún esperaban la admisión a trámite cuando ingresaron en la plaza de acogida); dos habían solicitado el estatuto de apátrida; otras dos ya habían obtenido el estatuto de refugiado; y 15 fueron considerados inmigrantes vulnerables (el 2,61%). En cuanto al género, el 75% de los residentes fueron hombres y, por tanto, el 25%, mujeres. El grupo de edad más numeroso fue el de 18-25 años (25,7%), seguido de la franja 26-30 años (18,9%). Llama la atención el número de menores acompañados, 68 (el 17% del total), que ocuparon estas plazas.

En cuanto a la diversidad de países de origen, en 2008 continuó aumentando su número, lo que ofrece una radiografía aproximada de la situación internacional. Los países de origen del mayor número de residentes fueron Costa de Marfil (17,5%) y Colombia (17,2%). Se percibió una disminución del número de grupos

familiares de origen colombiano y un aumento de los nacionales de Costa de Marfil sin unidad familiar en territorio y que efectúan su entrada no acompañados. Este dato puede llegar a ser significativo con relación a las futuras reagrupaciones familiares, en función de la resolución final del expediente de asilo. Otras nacionalidades relevantes fueron los saharauis (4,7%); argelinos (4,3%); afganos (3,7%); nigerianos (3,7%); iraníes (3,2%); mauritanos (2,9%); armenios (2,6%); rusos (2,6%); o guineanos (2,6%).

En cuanto al porcentaje de ocupación de las plazas de acogida gestionadas por CEAR (y de todos los centros de la red estatal), desde marzo de 2008 descendió por factores externos a la gestión del programa y de la propia organización. En concreto, se pasó de una ocupación del 92,6% en enero a una del 75,84% en abril, si bien durante el segundo semestre del año se recuperó un porcentaje medio próximo al 85%.

La duración media de la estancia fue de seis meses y tres semanas, si bien en el caso de las personas admitidas a trámite fue de siete meses y dos semanas y en el de las inadmitidas de dos meses y tres semanas. La mitad de las salidas se produjeron una vez concluido el periodo de estancia solicitado por el usuario en el momento de ingresar en la plaza. Las salidas voluntarias del centro, ya sea por abandono del programa o por la consecución de los objetivos, supusieron el 25,5% y las obligatorias tras la inadmisión a trámite, el 12,9%. Así pues, el perfil mayoritario del solicitante de asilo que llegó en 2008 a las plazas de acogida de CEAR fue el de un ciudadano marfileño o colombiano, de edad entre 18 y 30 años, varón, que permaneció acogido durante seis meses y tres semanas, que abandonó el centro o el piso al finalizar su periodo de estancia y cuyo principal desafío al salir es la inserción laboral.

CEAR también recoge datos cualitativos de la experiencia de estas personas que reflejan las dificultades que deben afrontar, más que durante su estancia en los recursos de acogida, a partir del momento en que los abandonan, cuando en la inmensa mayoría de los casos aún no tienen una respuesta a su solicitud del estatus de refugiado.

En este sentido, en 2008 destacaron, sobre todo, tres claves. En primer lugar, al descenso ya señalado del número de residentes a partir de marzo (y en el conjunto del año), hay que añadir un mayor grado de rotación por los distintos centros, producto del elevado número de personas que accedieron con la resolución de admisión a trámite pendiente. En segundo lugar, se apreció una mayor dificultad al abandonar los centros de migraciones por las mayores dificultades para encontrar un puesto de trabajo debido a la crisis económica, que, como se analizará a continuación y en el capítulo 7, está teniendo un impacto aún más duro entre los refugiados. Una situación aún más preocupante en los grupos familiares.

Y, en tercer lugar, a principios de 2008 ingresaron en los centros de migraciones los solicitantes de asilo colombianos que a finales de 2007 entraron en territorio español por el aeropuerto de Barajas gracias al informe favorable de ACNUR tras la inadmisión a trámite decretada por la OAR, como se ha analizado en el capítulo 3. La espera de la resolución sobre su recurso contencioso-administrativo, la imposibilidad de trabajar y por tanto de conquistar una mínima autonomía dentro de los plazos previstos y la convivencia con otros solicitantes de asilo que no sufren estas limitaciones exige una mayor atención hacia estas personas.

6.2. LA REPERCUSIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA

Desde mediados de 2008 la crisis económica se ha precipitado sobre España con una gravedad desconocida desde hace décadas y entre los más afectados están los solicitantes de asilo y los refugiados. Aunque no están registrados los datos específicos de la repercusión de la crisis en este colectivo heterogéneo, las entidades sociales especializadas han percibido en los últimos meses un notable aumento de la demanda de recursos por parte de estas personas y no sólo en materia de ofertas de empleo¹.

Las características del mercado laboral originan que la población de origen extranjero sea la primera afectada por el desempleo, bien porque pierden sus contratos temporales a su finalización, bien porque la empresa en la que trabajan tiene poca solidez. La pérdida del puesto de trabajo afecta a la economía de las familias y acarrea numerosos problemas que suponen un aumento acusado de las demandas sociales. Por otra parte, la precarización de las condiciones laborales a cambio de mantener el empleo o el impago de los salarios también les afectan de lleno; la imposibilidad de hacer frente al pago del alquiler de la vivienda o las dificultades incluso para garantizar la alimentación y necesidades básicas golpean a estas personas.

Los servicios de atención social de CEAR han asistido a un aumento notable de las personas que solicitan ayudas, a pesar de que se encontraban en una situación bastante estable. Después de largos y dificultosos procesos de inserción social, estas personas deben regresar a los servicios sociales y de empleo de las organizaciones especializadas por el duro impacto de la crisis.

En relación con la vivienda, hay numerosas situaciones dramáticas que afectan a familias completas, ya que, por ejemplo, hay refugiados que recientemente compraron una vivienda sin apenas garantías, en plena "burbuja inmobiliaria", y a través de una hipoteca y ahora ven el riesgo cierto de perderla ante los impagos de las letras tras la pérdida de su empleo.

Asimismo, se han detectado graves problemas de muchos solicitantes de asilo y refugiados para hacer frente al pago del alquiler de la vivienda, ya que los propietarios suelen aprovechar la renovación del contrato para imponer subidas con la excusa del aumento del precio de la vivienda en los últimos años, por lo que hay personas que deben abandonar sus viviendas. En algunos casos, el impago del alquiler lleva a los propietarios a amenazar a los inquilinos incluso con una denuncia judicial.

Éste ha sido el caso de una familia de refugiados originaria de Azerbaiyán que vive en España desde hace más de tres años. Desde que obtuvo la autorización de trabajo, el padre de la familia siempre había trabajado de manera más o menos estable (un año y medio en Mercamadrid, otro año en el aeropuerto de Barajas). Mientras tanto, su esposa trabaja desde hace más de dos años en un restaurante de comida rápida diez horas a la semana, ya que por sus dificultades para aprender el español no ha podido lograr un trabajo con mejores condiciones.

En enero de 2009, este refugiado fue despedido de su trabajo en Barajas por reducción de personal debido a "necesidades del servicio" y desde entonces ha realizado sin éxito una búsqueda intensiva de un nuevo trabajo; tampoco percibe la prestación por desempleo puesto que no ha cotizado el tiempo suficiente. Desde hace dos años alquilan una vivienda en Madrid de dos habitaciones por la que pagan 750 euros mensuales; después de cuatro meses sin trabajo, han acumulado dos meses de impago del alquiler y el propietario ya les ha avisado de que, si no le pagan, adoptará medidas judiciales.

En abril, este refugiado estaba tramitando el subsidio por desempleo, una prestación que tampoco sería suficiente para hacer frente al pago del alquiler. En las últimas semanas ha experimentado un grave deterioro físico y psicológico y se ha sumido en un estado de seria desmotivación ante el aumento incesante del desempleo y sus expectativas pesimistas.

La crisis afecta directamente a muchos solicitantes de asilo y refugiados y sus efectos han producido un notable incremento de las peticiones de atención psico-social: situaciones de estrés ante la pérdida del empleo, desmotivación, baja autoestima, depresión ante la imposibilidad de mantener económicamente a las familias, pérdida de control frente al futuro incierto del mercado laboral, sentimiento de soledad ante la ausencia de redes sociales de apoyo... Esto hace que los profesionales del servicio psicológico de las organizaciones especializadas aborden problemas nuevos en este colectivo o que, si aparecían también antes, ahora se ven agravados.

No obstante, estas organizaciones tienen muy poca capacidad para siquiera paliar las situaciones que los refugiados afectados por la crisis les plantean. Los

recursos económicos son insuficientes, ya que están limitados por los requisitos incluidos en los programas que otorgan la financiación y van dirigidos a otros objetivos, como se ha analizado en el epígrafe anterior. En consecuencia, es necesario que las administraciones públicas provean muchos más recursos para hacer frente a estas situaciones. Porque, además, el notable aumento de la población de España, de 40 millones a 45 de personas en apenas una década debido sobre todo a la afluencia de inmigrantes, no ha ido aparejado de un incremento, en la misma proporción, de los recursos sociales, como subraya Juan Carlos Velasco, investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y responsable del proyecto nacional Políticas Migratorias, Justicia y Ciudadanía: "En un Estado de Bienestar digno de ese nombre, los servicios públicos básicos han de adecuarse al aumento de la población y a las nuevas coyunturas que vayan surgiendo. Y en una sociedad de inmigración como es desde hace tiempo la sociedad española, resulta crucial para la convivencia insistir en la garantía de la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros"².

Esta política sería la mejor garantía para evitar la segmentación social, para impedir que los ciudadanos compitan por disfrutar de unos derechos sociales no siempre garantizados. Es necesario, pues, que las administraciones públicas destinen más recursos económicos para atender las demandas de los sectores sociales más golpeados por la crisis, como subraya Velasco: "Especialmente en una época de *vacas flacas*, la necesidad de evitar la competencia por los recursos públicos entre la población autóctona y los inmigrantes obliga a reforzar los servicios públicos más básicos, como son la sanidad y la educación, para evitar que éstos pierdan calidad para todos. Esta tarea es una responsabilidad inexcusable de los gobernantes".

Si esto no se garantiza, la xenofobia y el racismo avanzarán de manera imparable para culpabilizar a la población de origen extranjero (refugiados incluidos) de la precariedad de los derechos sociales y en cualquier momento aparecerá con fuerza el discurso de "los españoles primero", tan productivo en su versión francesa para el fascista Jean Marie Le Pen. De hecho, en la situación actual, que afecta a millones de familias autóctonas o de inmigrantes, están aumentando las agresiones verbales y las situaciones de discriminación de estas personas.

Es necesario, pues, que los servicios públicos vean aumentados sus recursos para evitar situaciones como la de una familia de refugiados originaria de Ruanda compuesta por los padres y sus cinco hijos (de 13, 11, 7, 5 y 1 año, respectivamente). En agosto de 2006 el padre llegó a España tras haber solicitado y obtenido el asilo por vía diplomática desde un país africano próximo al suyo; su esposa e hijos vinieron en julio de 2007 a través de la extensión familiar. Entonces estuvieron durante un año en un programa de acogida financiado por el Fondo Europeo para

los Refugiados (FER) que gestiona CEAR. El padre empezó a trabajar al poco tiempo de tener permiso de trabajo y desde entonces ha tenido diversos empleos de forma temporal. La madre no pudo incorporarse inmediatamente al mercado laboral, porque al poco de su llegada se quedó embarazada. A su salida del Programa de Acogida, alquilaron una vivienda de tres habitaciones en Leganés, por la que están pagando en torno a 700 euros mensuales.

En noviembre de 2008, tras ser despedido de su último trabajo, este refugiado denunció a la empresa por impago junto con otros compañeros, pero ésta se declaró en quiebra con suspensión de pagos y hasta el momento no ha podido obtener el dinero que le adeudan. Desde entonces no ha podido encontrar otro trabajo, a pesar de sus esfuerzos. Además, no tiene derecho a la prestación por desempleo al no haber cotizado el tiempo suficiente.

Durante los tres años de residencia en España ha tenido una cierta inestabilidad laboral, pero los periodos de desempleo siempre habían sido muy cortos, entre un trabajo y otro. Nunca había estado tanto tiempo sin trabajar, y, dado que se trata de una familia con cinco menores, su situación es de gran vulnerabilidad. En los servicios sociales del Ayuntamiento de Leganés, les han indicado que apenas tienen presupuesto para ayudas de emergencia y el trámite para la solicitud de la de Renta Mínima de Inserción se ha prolongado durante muchos meses. Tras haber agotado las ayudas económicas que puede proporcionarles CEAR, en marzo de 2009 recibían apoyo de ACCEM, que también es por un tiempo limitado y, ante el deterioro de la situación socioeconómica general, sus perspectivas de futuro se han vuelto más pesimistas.

Por otra parte, al denegarles las ayudas para guardería, la mujer ha debido hacerse cargo del cuidado del bebé y no puede acceder al mercado laboral. Todas estas dificultades han originado que este refugiado sufra un grado de ansiedad muy acentuado desde hace meses. Además, la familia tenía en su país un nivel socioeconómico muy alto y su nueva situación les genera una profunda frustración, ya que no pueden responder a las necesidades de sus hijos. Desde los servicios sociales de CEAR les han derivado a un programa de reasentamiento rural para familias gestionado por CEPAIM, ya que la pareja ha expresado su deseo de vivir fuera de Madrid. Pero hasta el momento no han encontrado nada, por lo que, si no hallan trabajo antes de que finalice la ayuda de ACCEM, se verán abocados a una situación de grave exclusión social.

El impacto de la crisis ha supuesto que los servicios sociales de las organizaciones especializadas en la atención a los refugiados tengan que desarrollar más acciones vinculadas a resolver situaciones de emergencia y cobertura de necesidades básicas que a trabajar por una integración más completa de estas personas. En

todo caso, la escasez de los recursos impide facilitar una respuesta satisfactoria a todas las necesidades planteadas.

Ante esta situación, la medida más publicitada por el Gobierno es el Plan de Retorno Voluntario, que se analiza en el capítulo 8, y se olvida por completo de los solicitantes de asilo y los refugiados, que no pueden regresar a sus países y no tienen más remedio que permanecer en España, sin trabajo, en situaciones de precariedad, en muchos casos sin redes sociales que les presten un mínimo apoyo. Y, de nuevo, con miedo ante un futuro incierto.

6.3. A FONDO: LOS REFUGIADOS Y SUS CREENCIAS RELIGIOSAS

La integración es un proceso en dos direcciones que requiere tanto la voluntad de las personas que desean integrarse en la sociedad de acogida, como la voluntad de ésta de aceptarlas. Este proceso tiene, por tanto, un carácter personal y social pero que en mayor medida depende de quien pretende integrarse y en el mismo influyen otros elementos que determinan su evolución y resultados, como son el dominio del español, las habilidades sociales y personales, la existencia de una red social de apoyo, el acceso a un puesto de trabajo, a una vivienda y, en el caso de que el solicitante no obtenga el estatuto de refugiado o una protección complementaria, la posibilidad de lograr un permiso de residencia y trabajo.

Si bien las dificultades no son pocas, como se ha analizado en este capítulo y en los anteriores Informes anuales de CEAR, existen también ciertas dimensiones de la realidad migratoria que facilitan este proceso. Uno de estos elementos, además de los ya apuntados, son las expresiones religiosas de los solicitantes de asilo y, en la misma medida, su incorporación como miembros a las comunidades religiosas en el país de acogida.

En muchos casos, la práctica y observancia de una religión es causa de persecución, exilio y solicitud de protección internacional. Además, esa fe es también un elemento que debe tenerse en cuenta al analizar los procesos y trayectorias de la integración social de solicitantes de asilo y refugiados y, sin embargo, esta realidad ha sido poco considerada hasta ahora por las políticas públicas, así como por los profesionales de la intervención social y en la mayoría de las situaciones ha quedado subsumida dentro del marco de los aspectos culturales.

Los refugiados transportan consigo no sólo algunos objetos materiales para paliar sus necesidades más básicas (en muchos casos escasos, debido a la salida precipitada de su país o a una larga travesía), sino también un conjunto de valores intangibles, como su cultura, su modo de hacer las cosas o su visión de la vida. Es obvio que las prácticas y creencias les acompañan en sus tránsitos migratorios y

deben considerarse una parte más de las distintas dimensiones de su realidad migratoria.

Sin embargo, a menudo estas creencias y prácticas religiosas en el país de acogida pueden perjudicar los procesos de integración y ser un elemento de conflicto, sobre todo si el solicitante de asilo o refugiado profesa una religión alejada culturalmente de la mayoritaria de la sociedad receptora. Es evidente que no todas las expresiones religiosas reciben la misma consideración y el mismo trato y algunas encuentran mayores resistencias en su reconocimiento social. La percepción social respecto de la práctica de estas creencias juega un importante papel; por ejemplo, ciertas observancias religiosas musulmanas suelen ser más rechazadas, como es el caso del uso del velo islámico por las mujeres.

Cada vez más la dimensión religiosa del exilio es una variable que debe considerarse en los procesos de inserción social de no pocos refugiados. La llegada de cuatro millones de migrantes en sólo una década ha contribuido de manera decisiva a forjar un panorama distinto en España y ha supuesto que el pluralismo religioso sea una realidad ineludible.

La inmigración ha originado, pues, que las comunidades religiosas de las distintas confesiones hayan crecido y tenido que enfrentarse al desafío de la transformación de sus propias estructuras. Las propias confesiones religiosas, como la protestante, son conscientes de las profundas transformaciones que, a consecuencia del fenómeno migratorio, se están produciendo en sus comunidades de creyentes³.

Los lugares de culto, iglesias y mezquitas, aparecen como espacios de acogida y socialización, como puntos de referencia en su desarraigo y precariedad social y son importantes apoyos de carácter social y económico, además del espiritual o moral. En la mayor parte de los casos, los refugiados ya profesaban su fe en su país de origen y, una vez en España, se incorporan a su comunidad religiosa de referencia que suele ser la más próxima a su domicilio o inicialmente aquella a la que acude algún amigo o conocido. En cambio, en ocasiones estos lugares de culto son también espacios de acogida para aquellas personas que, sin haber tenido una vinculación previa con esa creencia religiosa, se acercan a los mismos en busca de apoyo y ayuda social.

En definitiva, la religión ejerce un doble papel para estos recién llegados: por una parte, una función espiritual como fundamento de vida y guía moral que les ayuda a superar las dificultades y, por otra, un papel integrador como fuente de empoderamiento para los sujetos que la profesan⁴.

Además de amparo, protección y ayuda espiritual, las comunidades religiosas ofrecen a los recién llegados servicios de acogida, orientación e información, comida, ropa, medicamentos, alimentos e incluso alojamiento, que les permiten

enfrentar la situación de precariedad inicial y atender sus necesidades materiales. En el caso de las confesiones minoritarias, muchas comunidades han constituido, al amparo de la propia entidad religiosa, organizaciones sociales que trabajan en favor de los colectivos en situación de precariedad y exclusión social; de este modo, favorecen la calidad en la prestación de sus servicios de intervención social, pasando del voluntarismo a la profesionalización. En el caso de la confesión mayoritaria, la católica, la acción social aparece institucionalizada y organizada a través de la red de Cáritas.

Desde esta perspectiva, se examinará a continuación la importancia de las comunidades religiosas en los procesos de integración de los refugiados en tanto que se configuran como auténticas redes sociales, entendidas estas como sistemas de relaciones de personas cara a cara y de carácter típicamente informales. De ahí la importancia y funcionalidad de estas redes en el proceso de adaptación inicial de los recién llegados al nuevo contexto. Las comunidades religiosas se configuran, pues, como espacios comunitarios de solidaridad, intercambio, interrelación y sociabilización⁵.

La mayor parte de los solicitantes de asilo que llegan a España lo hacen en solitario, en un desamparo casi absoluto y, en este sentido, sus creencias religiosas y su incorporación a las iglesias y mezquitas les aportan los elementos necesarios para reducir las incertidumbres, contingencias y cambios que tienen lugar a consecuencia de la huida de su país.

Así, puede citarse el estudio de la Fundación CEIMIGRA sobre *Religión e integración de los inmigrantes: la Prueba del Ángel*, dirigida por los profesores Fernando Vidal y Julio Martínez, que estudia la incidencia del hecho religioso en la vida de los inmigrantes. Para la investigación, realizada en el País Valenciano, se realizaron un total de 72 entrevistas, 55 a inmigrantes de distintas procedencias y culturas y 23 a expertos profesionales en los ámbitos de la intervención social, la salud y la educación. Sus resultados pusieron de manifiesto el importante papel de la religión en la vida de los inmigrantes como amparo en situaciones de precariedad y que las comunidades religiosas son valoradas por éstos como lugares de referencia y organizaciones donde gestionar oportunidades de empoderamiento y movilidad social⁶.

Ahora bien, frente a esta visión positiva de las redes sociales como un elemento importante para el éxito del proyecto migratorio, éstas no siempre se muestran como factor integrador indispensable. En algunos casos, la inclusión en determinadas redes, sobre todo si son demasiado densas, puede producir el efecto contrario porque en determinados grupos la cohesión social se basa en la experiencia compartida de exclusión que determina la existencia del propio grupo y que puede perpetuar su propia exclusión social.

Esto puede suceder cuando se trata de comunidades religiosas herméticas, en las que todos sus miembros comparten nacionalidad, cultura e idioma y mantienen las referencias propias de origen. Si quedan excluidas y aisladas, estas comunidades pueden producir en el proceso de integración de sus miembros ese efecto contraproducente de repliegue identitario y arriesgarse a convertirse en auténticos guetos.

Por ello, es importante que estas comunidades religiosas, especialmente aquellas integradas en su totalidad o gran parte por personas de origen extranjero, se esfuercen por realizar dinámicas de apertura, interviniendo de manera activa como actores sociales en las distintas actividades de participación ciudadana que tengan lugar en el entorno, barrio o municipio donde se encuentran ubicadas y que las administraciones públicas empiecen a incluir esta dimensión religiosa en sus propuestas de gestión de la diversidad y le otorguen el valor que merece en las políticas públicas de integración social.

En cuanto a los efectos positivos que la fe religiosa tiene en la vida de los refugiados, sirva como ejemplo el caso de J., un creyente evangélico de origen nigeriano que solicitó asilo en España en noviembre de 2006. Gracias a un compatriota, creyente evangélico también con quien contactó de manera ocasional, logró su primera vivienda compartida y empezó a asistir a la iglesia pentecostal de la que éste formaba parte en un municipio madrileño.

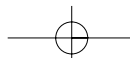
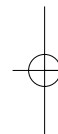
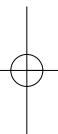
La precariedad y las dificultades iniciales para este solicitante de asilo nigeriano fueron numerosas y su iglesia tuvo un papel decisivo en los momentos iniciales: "Aquí no tengo padre, ni madre, ni hermanos, la iglesia es mi familia". Además, le sirve de guía moral en un contexto extraño y no pocas veces hostil: "Si no fuera por la iglesia, quizás hubiese caído en la droga". En una reunión de varias iglesias pentecostales africanas en Fuenlabrada tomó contacto con un líder de la comunidad religiosa con quien comparte vivienda y empezó a asistir a la iglesia pentecostal Christ International Ministry de Fuenlabrada, que cuenta con unos cien miembros, todos ellos de origen extranjero, sobre todo de Nigeria y Guinea Ecuatorial.

La iglesia y sus líderes son conscientes del importante papel que desempeñan en los procesos de integración de sus fieles, todos ellos extranjeros y principalmente mujeres, y por eso han constituido una organización social sin ánimo de lucro, Misión de Transformadores, inscrita en el registro de asociaciones de la Comunidad de Madrid desde junio de 2008. Esta asociación presta servicios de información, orientación social y laboral, derivación a la red de recursos sociales, reparto de ropa y alimentos, a partir del trabajo voluntario, ya que carece de financiación pública.

J. se ha sentido muy acogido por su comunidad religiosa, en la que el resto de los miembros le ha apoyado y se siente parte integrante de la misma, participando en el coro musical del culto. En la actualidad, su trabajo en una empresa de servicios no le permite asistir regularmente a la iglesia, o al menos todo lo que quisiera, pero lo hace siempre que puede.

NOTAS

1. En cambio, sí hay algunos datos sobre el impacto de la crisis entre los inmigrantes: en el cuarto trimestre de 2008, según la Encuesta de Población Activa, había 780.000 inmigrantes sin empleo. Además, la crisis afectó al envío de remesas desde España, que cayeron de los 8.445 millones de euros de 2007 a 7.840 en 2008, según el Banco de España. La disminución fue especialmente notoria en los casos de Colombia, Ecuador y Bolivia. *El País*. Suplemento *Domingo*. 12 de abril de 2009. p. 8.
2. *El País*, 26 de abril de 2008. Edición digital: www.elpais.com
3. Simarro, Juan: *Inmigrantes: El multiforme rostro de Dios*. Consejo Evangélico de Madrid. pp. 61-63.
4. La ignorancia de los factores religiosos en los procesos de inclusión social muestran un déficit del modelo de Estado de Bienestar. Buades, Josep y Vidal, Fernando: *Minorías de lo mayor. Minorías religiosas en la Comunidad Valenciana*. Icaria. Barcelona, 2007. pp. 31-32.
5. Peter Berger sostiene que, como las ciencias sociales han podido demostrar en múltiples ocasiones, existe una estrecha relación entre religión y solidaridad social. Lacomba, Joan: *El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid, 2001.
6. Algunos de los entrevistados en el estudio comentan en referencia a esta cuestión: "La iglesia... pertenecemos a ella. Ofrece la semilla de fe en la misa y también es la comunidad cristiana ¿no? Y la comunidad de apoyo. Porque si uno de la comunidad tiene un problema todos los otros intervienen, no?" (entrevista 07). "Gente que vino de fuera lo que busca es encontrar enseguida un cobijo ¿no? Suele tener familia por aquí, pero, cuando se abre un poco más, muchas veces la apertura del ámbito religioso. Precisamente por eso, porque hace de colchón, ese ámbito hace de colchón" (entrevista 37).



CAPÍTULO 7

LA INSERCIÓN LABORAL

Como se ha analizado en el capítulo anterior, la crisis económica está golpeando duramente a los solicitantes de asilo y a los refugiados, hoy su inserción laboral en España es aún más complicada. El primer epígrafe plantea que las administraciones públicas deben hacer un mayor esfuerzo para favorecer con sus políticas la integración sociolaboral de los solicitantes de asilo y los refugiados. A continuación, se revisa la importancia de la formación en prácticas, relevante también para que aquellos solicitantes de asilo que finalmente no obtienen protección internacional en España puedan regularizar su situación administrativa a partir de una oferta de contratación formulada por la empresa en la que han realizado sus prácticas.

Otra opción innovadora para trabajar por la inserción laboral de este colectivo es la formación de calidad, como se examina en el tercer epígrafe a partir de un proyecto promovido por la Fundación Accentur. Ésta ayuda a superar los muros invisibles que impiden a muchos refugiados optar a puestos de trabajo cualificados y acordes con la formación que traen de su país de origen. Por último, este capítulo se refiere a las alternativas que estas personas tienen para enfrentar los graves efectos de la actual crisis económica (desde los proyectos de autoempleo, a la intermediación laboral o los itinerarios de inserción), en un momento en el que se agrava su discriminación en el mercado laboral.

7.1. VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por lo general, a excepción de programas como el Fomento de la Integración Sociolaboral (FIS), que realiza la parte más operativa de la llamada Red Ariadna que comenzó a ejecutarse en 2008 y sucede a la iniciativa comunitaria del proyecto Eneas Equal (2000-2007), o los asentamientos para la creación de empresas por parte de solicitantes de asilo y/o refugiados en los años 80, los sucesivos gobiernos han incluido las políticas dirigidas a la integración sociolaboral de los solicitantes de asilo y los refugiados dentro del marco general de las políticas dirigidas a la población inmigrante, una situación que no varió en 2008¹.

La ejecución de estas políticas se realiza dentro de un marco más global y a través de unas partidas de los Presupuestos Generales del Estado que anualmente se conceden de manera directa a Cruz Roja, ACCEM y CEAR para llevar a cabo acciones dirigidas a inmigrantes y también, y de manera específica, a solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección complementaria en situación de vulnerabilidad. Para 2009 esta partida ha sido de 17 millones de euros.

Estas acciones se contemplan para los refugiados que aún no han cumplido tres años desde la resolución que les concedió la protección internacional, ya que para el colectivo de solicitantes de asilo existe otra cobertura económica a través del mencionado programa de Fomento de la Integración Sociolaboral (FIS).

Sin embargo, las cuantías económicas que cubren las necesidades de ambos programas son las mismas. Para la realización de cursos de formación profesional se estableció una ayuda máxima para el pago de matrículas en 2008 de 1.290 euros (para 2007 eran 1.229,28 euros) y durante este periodo de formación cuentan con ayudas de subsistencia que varían en función de si se trata de una persona sola o de familias con otros miembros que dependan de ellos.

Una de las herramientas fundamentales para lograr el objetivo de la integración es la creación de proyectos de autoempleo, para los que se concedió durante 2008 una cuantía máxima de 14.230 euros (para 2007 eran 13.552 euros); esta cantidad ayuda a la puesta en marcha del negocio, pero es insuficiente para proyectos viables que exigen una mayor inversión económica. Aunque estas ayudas se han mantenido en las políticas globales de migraciones y se han ido incrementando cada año, han sido insuficientes para cubrir las necesidades reales de este colectivo.

Las políticas públicas de integración laboral de refugiados no tienen el alcance necesario, a pesar de que, por ejemplo, el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 considera el desarrollo de las acciones para la integración de inmigrantes

y refugiados un pilar fundamental de la nueva política de inmigración y el empleo un área de intervención prioritaria. En función de ello, los Presupuestos Generales del Estado destinaron a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo para 2008 un total de 461 millones de euros destinados a sus tres áreas de competencia: inmigración (8.479.603,33 euros), integración de los inmigrantes (312.511.723,33 euros) y emigración española (140.586.073,33 euros).

Otro capítulo importante de estas políticas públicas son las que se financian con fondos comunitarios, como el Fondo Europeo para los Refugiados, al que ya se ha hecho mención en el capítulo anterior, que en su nueva etapa contempla como programas específicos: el Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para el Retorno y el Fondo de Integración de los Naturales de Terceros Países.

La Comisión Europea ha establecido la cofinanciación del Fondo Europeo para los Refugiados asignada a España para 2008 en un importe total de 1.130.925,74 euros. A estos fondos pueden concurrir las administraciones públicas, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las organizaciones internacionales, las ONG y centros de enseñanza. Entre estas acciones se encuentran las Acciones de Integración (artículo 3.3 de la Decisión).

Además de las partidas presupuestarias, hay que destacar la importancia de otros elementos en la integración, que en el caso de los solicitantes de asilo sería principalmente la concesión de la autorización de trabajo y su inscripción automática como demandantes de empleo y/o formación en los servicios públicos de empleo desde el mismo momento de la admisión de su solicitud a trámite. La entrada en vigor de la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, que regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en estos servicios, supuso que la inscripción de los solicitantes de asilo sin autorización de trabajo fuera sólo posible, en numerosas ocasiones, con el certificado expedido a tal efecto por la correspondiente oficina de extranjería.

La concesión de la autorización de trabajo es el mejor instrumento para la acogida de solicitantes de asilo, pues evita su dependencia de las ayudas, la falta de autonomía y de este modo contribuye al proceso de recuperación de personas que han debido abandonar sus países de origen en circunstancias dramáticas. De igual manera, es necesario establecer mecanismos más eficaces para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales del colectivo y agilizar los trámites de homologación de los estudios realizados en los países de origen para facilitar el acceso a puestos de trabajo que requieran una cualificación previa. Otro factor más que contribuiría de manera importante a su integración sería la regulación de las prácticas profesionales en empresas.

S., solicitante de asilo colombiana que percibió en 2008 una beca para la realización de un curso de Auxiliar de Enfermería con cargo al Proyecto de Fomento de la Integración Sociolaboral (FIS), explica:

Llegué al aeropuerto de Barajas en octubre de 2007 en un vuelo con destino a Tel-Aviv (Israel) junto con mi marido y mi hermano con la intención de solicitar asilo político al pisar territorio español. Los tres habíamos sufrido amenazas y persecuciones por parte de uno de los grupos armados que opera en mi país debido a que mi marido era patrullero de la policía colombiana. Fuimos derivados a un hotel gestionado por Cruz Roja en Madrid para posteriormente desplazarnos a Las Palmas, al Centro de Migraciones de CEAR, donde había plazas disponibles para los tres y en donde hemos estado residiendo durante 2008.

En Colombia finalicé mis estudios de bachiller y trabajé como cuidadora de ancianos, recepcionista de un hotel, dependienta de varios comercios y camarera. Siempre me he sentido atraída por las ciencias de la salud, así que cuando me sugirieron que formándome en una ocupación tendría mayores oportunidades de encontrar trabajo y que había la posibilidad de recibir una beca para la realización de un curso, aproveché la oportunidad y me formé como Auxiliar de Enfermería durante un periodo de seis meses, mientras residía en el centro de acogida.

Cuando el curso acabó, realicé prácticas de trabajo en una clínica privada y los resultados han sido positivos para las dos partes, ya que he conseguido con ellos un contrato a media jornada y me han animado a que continúe con mi formación. Ésta es una oportunidad que no hubiera podido tener en mi país y que me ha ayudado con los sentimientos que he tenido al dejar atrás mi país, mi familia y mi vida hasta entonces. También me ha dado la oportunidad de poder hacer algo que me gusta, de formarme, de tener una profesión, de lograr una estabilidad en lugar de continuar haciendo cualquier tipo de trabajos, con los que podía sobrevivir, pero que no me aportaban nada más.

Las administraciones públicas tienen que hacer un mayor esfuerzo en sus políticas para favorecer la integración sociolaboral de los solicitantes de asilo y los refugiados. A pesar del énfasis del Gobierno en "mantener el sistema de protección a solicitantes de asilo y refugiados" dentro de las políticas dirigidas al colectivo inmigrante (según expone el documento marco de explicación de las políticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración), para 2009 la partida presupuestaria para la integración de los inmigrantes (incluidos ahí solicitantes de asilo y refugiados) tiene un presupuesto de 299,9 millones de euros, es decir, 12,6 millones de euros

menos que en 2008. Tanto la partida presupuestaria que se asigna a las políticas de gasto por programas como la normativa referente al asilo en España definirán en los próximos años la valoración de estas políticas públicas.

7.2. LA FORMACIÓN EN PRÁCTICAS

CEAR plantea la formación profesional mediante prácticas no laborales en empresas en virtud de convenios de colaboración entre las organizaciones especializadas y éstas de dos maneras, en función del perfil del usuario: dentro de un plan formativo (como complemento de un curso de formación ocupacional previo) o como periodo formativo en sí mismo.

Los perfiles de los alumnos que emplearon esta herramienta fueron básicamente dos: personas con cualificación profesional en sus países que no tenían homologada su formación en España o acreditada su experiencia laboral previa y personas que carecían de esa cualificación profesional. Con los primeros, la formación mediante prácticas en empresas se utiliza como instrumento de reciclaje o adaptación de sus conocimientos previos, como método de aprendizaje de nuevas técnicas o "formas de hacer" y como cauce para acceder a la empresa y demostrar sus conocimientos. Con los segundos, se emplea como periodo de aprendizaje propiamente dicho, aunque casi siempre como complemento de un plan formativo previo. Los resultados obtenidos en ambos casos prueban que esta modalidad formativa es una herramienta que favorece la incorporación al mercado laboral.

La formación en prácticas puede ser un instrumento adecuado tanto para la empresa como para el alumno porque, además de proporcionar a este último un aprendizaje, le facilita el conocimiento de la empresa, la cultura empresarial, metodologías de trabajo y habilidades socioprofesionales. Le permiten entrar en contacto directo con el puesto de trabajo y el ambiente laboral y lograr un mejor conocimiento y una rápida adaptación al mismo. Esta etapa puede servir de cauce adecuado para una posterior contratación del alumno en la empresa en la que ha realizado su formación en prácticas.

En este sentido, ha sido una herramienta muy útil para aquellas personas que carecían de autorización de trabajo. En muchos de estos casos, la realización de la formación mediante estas prácticas ha sido fundamental para la obtención de la oferta de empleo necesaria para lograr dicha autorización. Y en el caso de los solicitantes de asilo a los que finalmente se ha denegado la protección internacional, ha supuesto, además, la posibilidad de obtener su posterior regularización administrativa en España.

Al afrontar un itinerario de inserción con solicitantes de asilo hay que tomar en consideración diferentes factores específicos, ausentes en otros colectivos: el no poder incorporarse al mercado laboral hasta cumplir seis meses de la presentación de la solicitud de asilo; la extrema vulnerabilidad de su situación administrativa; la altísima posibilidad de que su solicitud sea rechazada; o las limitaciones de la legislación de extranjería en lo que se refiere a las posibilidades de inserción laboral de las personas cuya solicitud de asilo es rechazada².

Por tanto, el factor temporal es determinante en los procesos de inserción laboral ya que en la mayoría de los casos el tiempo necesario para llevar a cabo un proceso formativo normalizado no coincide ni con la situación ni con las necesidades reales de estas personas. No pueden planificar su vida laboral a medio plazo por la incertidumbre permanente que caracteriza su situación administrativa. Deben lograr una formación adecuada, ajustada a la demanda y las necesidades del mercado laboral y que, además, les permita contactar con la empresa lo antes posible.

La formación mediante prácticas en empresas alcanza estos objetivos al adecuar los tiempos en que se realizan las fases del proceso o itinerario de inserción a las características y necesidades de este colectivo. Además, logra un equilibrio adecuado entre las acciones formativas planteadas y las exigencias del mercado laboral, genera una mayor motivación y compromiso por parte de los alumnos y otorga al solicitante la oportunidad de entrar en contacto con una empresa incluso antes de tener la autorización de trabajo.

En los casos de aquéllos que finalmente no logran ningún tipo de protección internacional, la formación mediante prácticas en una empresa ha sido esencial para posteriormente regularizar su situación con la obtención de una autorización de residencia y trabajo. A través de la realización de itinerarios de inserción laboral directamente con empresas, con el recurso a la formación en prácticas, y el trabajo de mediación con las mismas se han logrado muchos de los compromisos de contratación que han permitido a estas personas solicitar su regularización y reanudar su proceso de inserción laboral tras la denegación del estatuto de refugiado. El caso de este solicitante de asilo originario de un país centroafricano es una muestra de ello:

Mi nombre es J. M. H., llegué a España en 2005 y solicité asilo. No tenía ninguna experiencia profesional. En septiembre de aquel año, CEAR-Extremadura, a través del Programa Eneas-Equal, me sugirió hacer un curso de carpintería de 220 horas. En julio de 2006 me concertaron prácticas no laborales en la empresa Maderas Morales SL durante un periodo de tres meses y al finalizarlo me ofrecieron un contrato de trabajo.

El curso de carpintería y la formación en prácticas me permitieron aprender un oficio para tener la oportunidad de trabajar en España, además es una forma de conocer gente e integrarme en la cultura y la sociedad de aquí. Después de las prácticas he trabajado como carpintero en diferentes empresas relacionadas con la carpintería montando tarimas flotantes, mobiliario de franquicias. La forma de trabajar, los materiales, las herramientas... todo es diferente a mi país. Gracias a la formación y a las prácticas trabajo ahora como carpintero.

Jose Ángel Morales, propietario de la empresa Maderas Morales SL, colabora desde 2006 con CEAR. En 2006, acogieron a J.M.H. y en 2008 a otro solicitante de asilo.

Me parece que la formación en prácticas es una iniciativa útil para que estas personas adquieran o amplíen su formación y así tener más posibilidades de acceso al mercado laboral. Nunca había tenido a un trabajador extranjero en mi empresa y no sabía muy bien cuál iba a ser la respuesta del resto de mis empleados. La verdad es que les acogieron bien, los han tratado como uno más e intentaron enseñarles lo máximo posible. Mis empleados se implicaron personalmente en ayudar tanto laboral como socialmente a estas personas y en algunos casos se crearon también relaciones de amistad.

Por su parte, las dos personas han tenido mucho interés por aprender, preguntaban y querían saber. La única dificultad a veces era el idioma. Cuando la situación económica de la empresa lo ha permitido, como fue el caso de J.M.H., no tuve problema en contratarlo, pero en el segundo caso no he podido hacerlo ya que los pedidos han bajado y no tenemos tanto trabajo.

Como muestra este testimonio, las empresas adoptan una posición en principio abierta a la posibilidad de ofrecer este tipo de formación. La posibilidad de formar a un futuro trabajador, con la oportunidad de ver cómo se desenvuelve en el desarrollo de sus funciones antes de contratarlo, es bien acogida. Por ello, en ocasiones se ha trabajado con empresas que requerían directamente trabajadores y éstos eran reconducidos a un aprendizaje con compromiso de contratación. Los resultados han sido positivos en general, ya que la mayoría de los alumnos que han realizado formación mediante prácticas no laborales en empresas, gestionados por los servicios de CEAR, fueron contratados tras finalizar la formación y algunos continúan en ellas.

Sin embargo, esta herramienta puede utilizarse también de una manera inadecuada por parte de las empresas, porque en ocasiones las funciones que los

alumnos realizan no se corresponden ni con los objetivos, ni con el desarrollo de la acción formativa prevista. Se corre el riesgo de que se les utilice como mano de obra gratuita, en ocasiones cualificada, con el objetivo de cubrir un puesto de trabajo durante el periodo formativo, de que se utilice este periodo con la única finalidad de evitar una contratación.

En el caso de CEAR, se intenta realizar una buena intervención para evitar que se produzcan estas desviaciones, con una adecuada labor de prospección, sensibilización y selección de las empresas participantes. A esto se une un trabajo previo de información dirigido tanto a la empresa, como al alumno para resaltar que se trata de un proceso de aprendizaje y se realiza una adecuada planificación de la duración y el contenido de la formación en prácticas en cada caso para que se cumplan todos los objetivos didácticos y permitan un buen aprendizaje al alumno. También es fundamental acordar previamente con la empresa el compromiso de contratación del alumno a la finalización del periodo de formación, hacer un seguimiento adecuado tanto del alumno como de la empresa durante todo el proceso formativo y contar con un marco legal adecuado.

CEAR apuesta por la formación mediante prácticas en empresas dentro de los procesos de inserción laboral, a pesar de la necesidad de mejorar algunos de sus aspectos, ya que es una herramienta que favorece la incorporación al mercado laboral, consigue todos los objetivos del itinerario individualizado de inserción laboral de los solicitantes de asilo en menos tiempo y con un resultado más inmediato que otros tipos de formación. Es una alternativa muy bien acogida por parte de los mismos y se adapta a sus necesidades y expectativas.

En 2008, 14 solicitantes de asilo hicieron esta formación en prácticas, con un gasto para los programas que gestiona CEAR de 6.585,13 euros, ya que en algunos casos se les apoya con una beca de subsistencia, se cubren los gastos de transporte hasta la empresa o los materiales necesarios o se suscribe un seguro. En 2007, fueron 18 solicitantes y un gasto de 9.187,08 euros.

7.3. LA FORMACIÓN DE CALIDAD

La formación y la capacitación profesional son las mejores herramientas para favorecer la inserción sociolaboral de los solicitantes de asilo y los refugiados. Por ello, las organizaciones sociales especializadas deben impulsar proyectos de formación que les permitan, si lo precisan, adquirir los conocimientos necesarios para poder acceder al mercado laboral y optar a puestos de trabajo cualificados, más allá de los sectores en los que son confinados la mayor parte de los inmigrantes y los refugiados.

Además, en la era de las subvenciones y la cofinanciación, la promoción de una política de gestión formativa constituida por una alianza entre la empresa privada, las administraciones públicas y las entidades sociales es un desafío para todos los agentes implicados.

Un ejemplo de esta opción es el Proyecto Piloto de Inserción y Diversificación Laboral a través de una Formación de Calidad, una iniciativa que surgió durante el último trimestre de 2007 y unió a la Fundación Accenture con organizaciones de referencia en materia de asilo e inmigración como la Fundación Tomillo, Cáritas, Cruz Roja y CEAR con el objetivo de capacitar a inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados para que puedan acceder a puestos de trabajo cualificados relacionados con la tecnología de la información. Después, se incorporó el Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la DGII con la firma del convenio de colaboración denominado "Inserción y diversificación laboral a través de una formación de calidad", al igual que dos empresas en calidad de colaboradoras: Sun Microsystems y la Fundación Barclays.

El responsable de la gestión y desarrollo de este proyecto piloto por parte de Accenture señala:

La Fundación Accenture canaliza las iniciativas de acción social de Accenture. Estas iniciativas están orientadas a colaborar con fundaciones y organizaciones de carácter social para el desarrollo de proyectos de consultoría que contribuyan a mejorar su operativa interna, aprovechar el uso de las tecnologías de información, difundir la sociedad del conocimiento, así como para cofinanciar actuaciones de carácter social.

Una de las iniciativas pioneras por sus características es el "Proyecto Piloto de Inserción y Diversificación Laboral a través de una Formación de Calidad". La iniciativa pretende aunar el esfuerzo de organizaciones del sector social y el ámbito privado, dando respuesta a la demanda de profesionales cualificados en el mercado de las tecnologías de la información, así como a la cohesión social y la ruptura de las clásicas barreras horizontales y verticales que sufre uno de los colectivos más desfavorecidos: las personas inmigrantes. Un modelo sostenible de "Escuela Tecnológica" en el que cada institución aporta su experiencia en las funciones necesarias para el funcionamiento independiente. El proyecto busca un compromiso de continuidad fundamentado en torno a la inserción sociolaboral para cubrir las necesidades tecnológicas, aunando esfuerzos públicos, privados y del Tercer Sector.

El proyecto se desarrolla a través de un curso piloto en tecnología informática Sun Java que permita capacitar a los alumnos seleccionados para obtener las

certificaciones oficiales Java y, en definitiva, una formación de calidad que facilite su inserción laboral en el ámbito de las tecnologías de la información. El curso cuenta con quince alumnos (inmigrantes en situación administrativa regular, solicitantes de asilo y refugiados) con edades comprendidas entre los 18 y los 35 años y dominio del español. Se da de manera presencial a lo largo de 652 horas entre noviembre de 2008 y junio de 2009 en horario de 8 a 14 horas. De manera simultánea, y en jornada vespertina, se imparten tutorías de refuerzo, así como clases de inglés a fin de que puedan superar el examen final, que se realiza en este idioma. Al concluir el curso, los alumnos que hayan superado las pruebas pertinentes optarán a las bolsas de trabajo de diferentes empresas de tecnología informática, Accenture y Sun Microsystems incluidas.

El curso se divide en cuatro módulos: fundamentos del lenguaje de programación Java; programación Java; desarrollo de aplicaciones J2EE; y desarrollo de componentes web con tecnología Java. Al finalizar el curso, el alumno deberá dominar los siguientes conceptos: crear y modificar archivos de texto con un editor de textos; utilizar un navegador de Internet; solucionar problemas lógicos; describir el concepto de variable; ejecutar comandos desde la interfaz de línea de comandos. La obtención de la certificación oficial de Sun Java dependerá del resultado de dos exámenes por alumno en abril y mayo de 2009: Sun Certified Programmer for Java 2 Platform 1.4 (CX-310-035) y Sun Certified Web Component Developer for the Java 2 Platform, Enterprise Edition 1.4 (CX-310-081).

La Fundación Accenture, como impulsora del proyecto, ha asumido la responsabilidad del patrocinio y ha realizado estas acciones: coordinación del resto de participantes, gestión presupuestaria, supervisión del proyecto, relación con la DGII, elaboración de documentos de seguimiento y evolución del proyecto, relaciones institucionales y con los medios de comunicación.

Por su parte, Cruz Roja y CEAR se encargaron de la preselección de los candidatos a través de sus áreas de Empleo y el *mailing* enviado a todas las entidades sociales, asociaciones de inmigrantes y anuncios en prensa; y, junto con Cáritas, han realizado el seguimiento y evaluación de los alumnos y de la formación. La Fundación Tomillo asumió la selección final de los alumnos (metodología de test, entrevistas personales, pruebas psicotécnicas, pruebas de personalidad...), el establecimiento del aula formativa (equipo, material lectivo...), la impartición de la formación con profesores propios, la gestión de la calidad y el seguimiento de la formación y la evaluación de los alumnos y de la acción formativa.

En cuanto a Sun Microsystems, como entidad colaboradora, le correspondió el asesoramiento en la formación inicial, la ayuda en la certificación de los alumnos, la expedición de licencias de formación, la formación de los formadores, la

elaboración del plan de formación y el suministro de los materiales para el curso. Por último, la DGII aportó los conocimientos y la experiencia de sus profesionales, ha participado si ha sido necesario, y según el procedimiento establecido por la comisión de seguimiento, en la formación del personal que desarrolla el programa, ha entregado materiales informativos útiles y contribuido a la financiación del proyecto en los términos acordados.

Este proyecto piloto se ha desarrollado en tres fases. En la primera, a cargo de la Fundación Accenture, se estructuró un modelo de formación y se realizó el diseño preliminar del curso piloto: se identificaron las tecnologías más demandadas en el mercado laboral español; se seleccionaron los socios tecnológicos que combinaran dicha tecnología y tuvieran afinidad con el proyecto; se determinaron los perfiles de los participantes a los que debería dirigirse y se diseñó el curso piloto para probar el modelo.

En la segunda fase, se determinaron los puntos críticos que permitieran contrastar la continuidad del proyecto en los plazos establecidos. Para ello, se documentaron las tareas y subtarear necesarias para la implantación y procedimientos asociados a cada uno de ellos: se aprobó un plan conjunto con todas las organizaciones sociales participantes (Cruz Roja, Fundación Tomillo, Cáritas y CEAR) y se obtuvo la primera certificación por parte de los formadores en la que intervino Sun Microsystems. Asimismo, se buscó la financiación necesaria para continuar, con la puesta en marcha y desarrollo del proyecto con la colaboración de la DGII y la Fundación Barclays.

En la tercera fase, se abordó la búsqueda de vías de inserción de calidad para las personas de estos colectivos. Para ello, se obtuvo la segunda certificación del profesorado a través de Sun Microsystems. Como se ha indicado, Cruz Roja y CEAR preseleccionaron a los candidatos y la Fundación Tomillo elaboró la metodología del curso (contenidos, calendario, materiales...) y procedió a la selección final de los quince alumnos que en noviembre de 2008 iniciaron el curso.

El método aplicado comprende una sucesión de pasos que afectan a la financiación y gestión financiera, las acciones de comunicación, la preselección y selección final de los candidatos y los restantes aspectos relacionados con la puesta en marcha y el desarrollo del proyecto piloto. El primer paso para la viabilidad del proyecto fue establecer los contactos y los acuerdos de colaboración, aportación y/o patrocinio con entidades públicas y privadas para la financiación adicional del mismo, una tarea que recayó en la Fundación Accenture. Para asegurar el correcto despliegue de todas las actividades se comprobó la disponibilidad de todos los recursos, tanto humanos como materiales: aulas, ordenadores, profesores, coordinadores...

También se consideró que esta primera experiencia de curso piloto en tecnología de la información para estos colectivos debía tener una difusión limitada y que en primer lugar se debía informar a las personas con las que ya estuvieran trabajando Cruz Roja y CEAR. Por tanto, se realizaron estas acciones: captación de alumnos interesados en recibir la formación en Java, preparación de folletos, carteles, *mailing*, con la información relativa al curso consensuada por las entidades involucradas en la iniciativa, información por parte de los técnicos de empleo a aquellas personas interesadas y control de la información para que ésta fuera fiable y no generara falsas expectativas. Se acordó también que la Fundación Tomillo podría captar también candidatos, que serían derivados a Cruz Roja o CEAR para que identificaran si su situación administrativa les permitía participar en el curso.

La preselección de candidatos corrió a cargo de Cruz Roja y CEAR y se llevó a cabo durante julio y agosto de 2008. Se realizó un primer filtro de candidatos entre el colectivo de solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes en situación administrativa regular con residencia en la Comunidad de Madrid. Como ya se ha mencionado, los requisitos de acceso fueron tener entre 18 y 35 años, dominio fluido del castellano, conocimientos básicos de Windows, internet, correo electrónico y ofimática. También se valoraron los conocimientos básicos de inglés y la motivación ante la iniciativa propuesta.

CEAR entrevistó a más de sesenta candidatos y preseleccionó a treinta, que se derivaron a la Fundación Tomillo para la elección final de las quince personas que realizarían el curso, que se realizó en septiembre de 2008 a través de tres pruebas selectivas consistentes en un test psicotécnico, otro de personalidad y una entrevista personal. Una vez seleccionados los quince alumnos, se les comunicó su elección al igual que a las organizaciones sociales que participaron en la preselección. De los quince alumnos elegidos, nueve fueron derivados por CEAR-Madrid.

En un curso de estas características es muy importante la realización de tareas de apoyo y seguimiento de la acción formativa. De ello se están encargando los profesores de la Fundación Tomillo y los técnicos de empleo de CEAR. El curso cuenta con cuatro profesores que se reparten los siguientes contenidos: Metodología y Java 1, Páginas Web y Java 2, inglés informático adaptado a la terminología específica Java y técnicas de estudio. La profesora que imparte esta última materia es psicóloga y ejerce con los alumnos las tareas de apoyo y seguimiento.

El curso tiene un nivel de exigencia muy alto, puesto que a lo largo de los seis meses los alumnos deben superar los dos exámenes de la certificación oficial Sun Java que, además, se realizan en inglés. Por ello, además de las cinco horas diarias de clase, los profesores están impartiendo tutorías de apoyo por las tardes (unas seis horas y media a la semana), necesarias para que los alumnos puedan resolver

las dudas y alcanzar así los sucesivos objetivos. Asimismo, se hacen evaluaciones semanales para verificar el nivel de cada alumno y reforzar a los que se quedan atrasados.

A las dificultades que entraña una formación tan especializada se une la situación de un colectivo especialmente vulnerable. Al menos los participantes disponen de becas de manutención y transporte durante todo el periodo de formación, incluidas dentro del presupuesto del curso, que supera los 200.000 euros. En todo caso, la labor de los orientadores de CEAR y la Fundación Tomillo es muy importante: el reconocimiento explícito del gran esfuerzo que están realizando los alumnos es vital para ellos, ya que sentirse apoyados, escuchados y comprendidos les estimula a superar las dificultades.

Sirva como ejemplo el testimonio de uno de los alumnos, un solicitante de asilo de 26 años que llegó a España en abril de 2007. En su país había concluido el bachillerato y realizado un curso de año y medio de ingeniería informática de sistemas. Su perfil, por tanto, era idóneo para este curso, que le permitiría insertarse en el mercado laboral español dentro de su profesión. En su país había ejercido ya como técnico informático en control de almacén y facturación de productos, pero en Madrid había trabajado en dos sectores laborales distintos: como peón de limpieza en centros comerciales y como reponedor en supermercados.

El curso es interesantísimo y nos ofrece una oportunidad única de aprender esta tecnología informática tan solicitada en la actualidad dentro del mercado laboral.

Me costó muchísimo tomar la decisión de dejar mi trabajo para hacer este curso porque mi mujer y mi hija de 5 años dependen económicamente de mí, ambas están en mi país. Al principio, pensé que podría combinar el curso con algún trabajo extra por las tardes o los fines de semana, pero ya he visto que no puede ser, tengo que acudir a las tutorías de las tardes y los fines de semana me reúno con dos compañeros para estudiar; de otra manera sería imposible sacarlo adelante.

La materia es dura, no sólo técnicamente, sino también porque muchos módulos se imparten en inglés. Afortunadamente, los profesores son excelentes y procuran explicar las cosas de tal forma que las entendamos.

Aunque el nivel es muy alto, entiendo que merece la pena el esfuerzo y en ello estoy, con la confianza de poder superar las pruebas finales para conseguir un trabajo estable y bueno dentro del sector informático, que tanto me gusta.

La importancia de este programa radica en que contribuye a romper las barreras que impiden a muchos refugiados e inmigrantes acceder a un puesto de trabajo

digno, estable y acorde con su formación y experiencia. Por tanto, es preciso fomentar y ampliar este tipo de iniciativas con la colaboración de empresas, otras asociaciones y las administraciones públicas. Además, las personas que realizan este curso no son las únicas que se benefician del mismo. Por ejemplo, las empresas que participan en el mismo consolidan su reputación, logran grupos de interés leales (empleados, proveedores, clientes, inversores), acceden a nuevas ideas, información y personas, tienen mejores productos y servicios con un mayor alcance y cuota de mercado.

Por su parte, en los últimos años las entidades sociales se han transformado en importantes actores en la gestión de proyectos de integración. Ha crecido su credibilidad y visibilidad, disponen de un mayor apoyo social, presupuesto y capacidad de actuación y, sobre todo, han transformado su modelo de trabajo, lo que les ha permitido alcanzar mejores resultados. Su influencia ha aumentado sustancialmente y cada vez tienen mayor capacidad para incidir en aquellos organismos o entidades a las que corresponde la toma de decisiones en los asuntos directamente relacionados con sus ámbitos de actuación.

A raíz de esta mejora en su gestión, las administraciones públicas son ya conscientes de las ventajas y oportunidades que ofrecen las entidades sociales en el desarrollo de este tipo de proyectos formativos. A tal fin, la Administración debe garantizar la utilización de métodos de trabajo rigurosos y un intercambio abierto de información técnica, capacitación, planificación, análisis, ejecución, monitorización y evaluación conjuntos, así como seleccionar aquellas organizaciones sociales con más posibilidades de colaborar y las más capaces de crear programas de trabajo.

7.4. A FONDO: ALTERNATIVAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

El fuerte crecimiento del empleo que experimentó España durante los últimos años, derivado del incremento de la actividad económica, empezó a mostrar sus primeros síntomas de agotamiento en el último trimestre de 2007. Esta situación de estancamiento retrocedió en 2008 hacia una clara destrucción de empleo que se fue agravando a medida que avanzó el año y, según la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2009, la tasa de paro alcanzó el 17,36% de la población activa y alcanzó los 4.010.700 parados³. Aunque en un primer momento la destrucción de empleo se centró en los sectores que habían experimentado un mayor crecimiento en el ciclo anterior, principalmente la construcción e industrias relacionadas, de manera progresiva ha ido afectando a casi todos los sectores.

En las últimas décadas, la economía española se ha sostenido principalmente en sectores económicos con necesidad de una mano de obra intensiva para su desarrollo, anteriormente la agricultura y las industrias manufactureras y en los últimos tiempos la construcción, el turismo y otras áreas del sector servicios. Estos sectores se caracterizan por necesitar una numerosa mano de obra para la obtención de beneficios y con algunas excepciones no necesitan de valor añadido para su producción o servicio. Por tanto, la situación del empleo oscila de manera significativa en función del ciclo económico y es muy vulnerable a factores como la deslocalización o los mercados globalizados.

Por todo ello, España ha pasado de ser el país con mayor crecimiento del empleo en la UE a ser el que más puestos de trabajo destruye. Entre los segmentos de población más afectados, destacan el de los jóvenes y los extranjeros debido a que han sido los que se han incorporado más recientemente al mercado laboral y en las condiciones menos satisfactorias (alto índice de temporalidad, categorías laborales inferiores, no reconocimiento del bagaje formativo y profesional en el caso de estos últimos...). Como en la mayor parte de los casos los inmigrantes y los refugiados no habían podido consolidar una trayectoria profesional sólida, que garantizara su ocupación al margen de los vaivenes del ciclo económico, ante una situación de decrecimiento y destrucción de empleo son de las primeras personas en perder su trabajo y de las que tienen más dificultades para encontrar otro.

Esta situación afecta de manera especial a los refugiados y más aún a los solicitantes de asilo, ya que su situación administrativa es muy incierta. Una prueba de ellos son los 1.430 solicitantes de asilo y refugiados que en 2008 atendieron las agencias de colocación que CEAR tiene en las siete comunidades autónomas en las que tiene presencia, frente a los 1.255 que asistieron en 2007. Entre las razones por las que este colectivo se ve tan afectado por la crisis, están sus dificultades para acceder a los canales informales de empleo, la principal vía de acceso al mercado laboral en España. Además, en la mayor parte de los casos, sus circunstancias personales (imposibilidad de planificar la salida de su país, llegada reciente, desconocimiento del entorno y en muchos casos del idioma, factores emocionales...) impiden que puedan contar con la red de apoyo que les permitiría acceder de manera informal al empleo, en especial a los que ofrecen unas mejores condiciones laborales.

El desconocimiento del funcionamiento del mercado laboral puede llevar a que los solicitantes de asilo y los refugiados queden al margen del mismo si no se realiza un trabajo previo de orientación. Por ejemplo, aquellas personas que no sepan expresarse con fluidez en los idiomas autóctonos o carezcan de una alfabetización digital básica quedan marginadas directamente de cualquier proceso de

selección. Y esto se acentúa en épocas como la actual, cuando los trabajadores españoles o los extranjeros con un mayor tiempo de estancia en el país optan a puestos de trabajo con peores condiciones que antes rechazaban.

Por otra parte, el hecho de que las administraciones y empresas no reconozcan el bagaje profesional y formativo que los refugiados traen consigo obedece tanto a la visión sesgada que tiene una buena parte del empresariado (y de la sociedad), como a las enormes dificultades con que tropiezan los refugiados en los procesos de homologación de sus títulos universitarios⁴ y el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales. Por tanto, se ignoran las capacidades de la mayor parte de ellos y se les asigna de manera exclusiva un tipo de tareas muy determinadas y de baja cualificación, tal y como se ha analizado en los anteriores Informes anuales de CEAR.

A la espera de que las variables macroeconómicas mejoren, el área de Formación y Empleo de CEAR está adaptando su trabajo a la nueva situación principalmente a través de estas herramientas: los itinerarios de inserción (con especial énfasis en la formación ocupacional y en prácticas), la intermediación laboral y el autoempleo. Estos instrumentos se combinan con un trabajo de incidencia social para evitar las conductas discriminatorias en la empresa y que los refugiados y solicitantes de asilo puedan acceder al empleo en igualdad de condiciones que el resto de trabajadores.

Los itinerarios de inserción. En el caso de los refugiados y solicitantes de asilo, por itinerarios de inserción⁵ se entiende el conjunto de acciones decididas por éstos con el asesoramiento de un técnico de empleo para adaptar su bagaje profesional y formativo al requerido para conseguir una inserción sociolaboral estable y acorde a sus competencias (incluyen desde acciones que aseguren la adquisición de las competencias transversales para el empleo —aprendizaje de las lenguas autóctonas o la alfabetización digital—, hasta la realización de alguna acción de formación ocupacional o formación en prácticas).

Además de las formativas, siempre es conveniente introducir otras acciones que aseguren el conocimiento de las dinámicas del mercado laboral, los diversos canales de acceso al empleo, el funcionamiento de los procesos de selección y los derechos y obligaciones de los trabajadores. En el área de Formación y Empleo de CEAR estos aspectos suelen trabajarse en los Talleres de Búsqueda Activa de Empleo. Como colofón del itinerario (como se analizado en el epígrafe 7.2), se pueden plantear las prácticas en empresas como vía para el conocimiento y el acceso al mercado laboral, tanto si se ha realizado una formación previa como si no se considera oportuno hacerla.

Ante el número limitado de ofertas de trabajo que pueden encontrar los refugiados, es necesario poner a su disposición el mayor volumen posible de información y

recursos para el empleo, como por ejemplo información sobre ofertas de trabajo aparecidas en prensa, servicios públicos de empleo o portales de internet, información sobre recursos formativos...

La intermediación laboral. Otra alternativa es realizar un trabajo previo de prospección empresarial para localizar aquellos sectores y empresas susceptibles de contratar a los refugiados. Esta labor no consiste sólo en localizar ofertas de empleo, sino también en realizar un trabajo de información y sensibilización para dar a conocer los diversos perfiles profesionales de estas personas y su adecuación a las demandas de las empresas. Tampoco conviene olvidar las ventajas que supone para las empresas la contratación de refugiados con la ayuda de las agencias de colocación de CEAR: aproximar la composición de su plantilla a la de la diversidad intercultural que caracteriza la sociedad actual, ahorrarse el trabajo de selección de los candidatos y cumplir los objetivos de responsabilidad social corporativa que haya podido plantearse.

En la intermediación, es conveniente hacer un trabajo riguroso de preselección de los candidatos para evitar crear en las empresas falsas expectativas sobre estas personas y hacer perder tiempo a sus técnicos de recursos humanos. No obstante, una vez lograda una relación de confianza con las empresas, es posible proponer candidatos que no se ajusten totalmente a los requerimientos planteados, pero que CEAR considere que podrían realizar las tareas asignadas a ese puesto de trabajo.

Por otra parte, de cara a los refugiados, el trabajo de intermediación debe servir de filtro para descartar todas las ofertas de trabajo con condiciones que no se ajusten a lo establecido en los convenios colectivos. Si se produce la contratación, el área de Empleo y Formación de CEAR realiza una labor de seguimiento para contribuir a la buena marcha de la relación laboral.

Los proyectos de autoempleo. El autoempleo puede ser una alternativa adecuada para que los refugiados encuentren una actividad en la que incorporar el bagaje profesional y formativo adquirido en su país, sobre todo cuando hay tantas puertas cerradas en el trabajo por cuenta ajena. Aunque la magnitud del desempleo en la España actual y la evolución macroeconómica invitan al pesimismo, tampoco hay que olvidar que el mercado laboral es más diverso de lo que puede pensarse en un primer momento, por lo que las agencias de colocación de CEAR trabajan para detectar las oportunidades que puedan aparecer y asesorar a los solicitantes de asilo y los refugiados para aprovecharlas.

En este contexto de crisis económica y laboral, son numerosos los refugiados que a lo largo de 2008 estudiaron la posibilidad de emprender un trabajo por cuenta propia. En algunos casos, fue la pérdida de su antiguo empleo lo que les llevó a

optar por crear una empresa propia, en otros fue su vocación emprendedora lo que les estimuló a poner en marcha una idea vinculada con su formación académica o trayectoria profesional. En la puesta en marcha de sus negocios, estas personas, además de activar su espíritu emprendedor, se distinguen por sumar a su iniciativa el valor añadido que implica ser inmigrante o refugiado, conocer otras formas de hacer, otros idiomas, otras culturas.

De todas formas, una vez creadas las empresas, el gran desafío es su supervivencia, ya que en el último año cerca de ocho mil empresas españolas han cerrado y otras muchas han iniciado procesos de control del gasto, expedientes de regulación de empleo... El endurecimiento de las condiciones financieras, el aumento de la morosidad y la pérdida de confianza de los consumidores dificultan la supervivencia de muchas. Es un escenario difícil, complejo, que probablemente cambiará las relaciones económicas y en el que las pequeñas y medianas empresas son especialmente vulnerables. Además, aquellos refugiados que emprenden un negocio afrontan estas dificultades, pero también otras asociadas a su condición de extranjeros en este territorio.

En primer lugar, el tipo de empresa que crean suele corresponder a los sectores de ocio o consumo (hostelería, comercio minorista, servicios), más débiles en épocas de crisis. En segundo lugar, la situación vital compleja de estas personas, y en un contexto económico difícil, que les conduce al autoempleo como solución de supervivencia, es una opción arriesgada, tanto por su situación administrativa, como por su vulnerabilidad financiera. Por último, no puede olvidarse el aumento de la xenofobia y el racismo que una situación de recesión económica puede originar.

En este escenario, y de acuerdo con las particularidades de quien emprende un negocio y es refugiado, el autoempleo puede ser una alternativa si se cumplen, al menos, estas cinco condiciones. En primer lugar, la persona promotora debe tener un perfil emprendedor: creatividad en la venta y eficacia en la gestión de los recursos y en la resolución de los problemas y conflictos; capacidad de adaptarse a los contratiempos y ajustar su oferta a los cambios del mercado; actitud dinámica, positiva y trabajadora; liderazgo para ejecutar la estrategia empresarial, así como para dirigir equipos de trabajo; conocimientos comerciales para identificar quién es el cliente, saber llegar a él y ser capaz de convencerle; conocimientos financieros para cumplir las obligaciones contables y fiscales elementales de la empresa.

En segundo lugar, el proyecto debe ser viable, novedoso y realista en lo que se refiere a la inversión inicial y desde el punto de vista financiero⁶. La preparación de conciencia de un plan de negocio que recoja esas informaciones e hipótesis de decisión es especialmente importante ya que las variables tradicionales han cambiado. En tercer lugar, los emprendedores deben contar con apoyo financiero de agentes públicos y privados, que a su vez trabajan de modo coordinado y transparente. En

cuarto lugar, tienen que disponer del apoyo de un servicio de orientación que atienda sus necesidades, les ayude a identificar los puntos débiles y fuertes en sus proyectos de negocio y les asesore tanto en la puesta en marcha como en el seguimiento del negocio. Por último, deben ser capaces de integrarse en el tejido empresarial de la sociedad de acogida mientras se apoya en las redes sociales de su grupo cultural o el entorno más cercano.

En conclusión, tendrá éxito aquella persona que sepa transformar los cambios en el mercado originados por la crisis económica en oportunidades de negocio. No obstante, en manos de la sociedad está que el autoempleo no sea la única opción para que los solicitantes de asilo y los refugiados puedan solventar su creciente exclusión del mercado laboral por cuenta ajena. El autoempleo debe ser una opción laboral adoptada libremente, sin la coacción de verse excluidos de toda oferta de empleo como en parte le sucedió a una refugiada rusa que expone su testimonio:

Mi nombre es K., llegué a España hace casi siete años, solicité asilo y logré el estatuto de refugiada en 2006. Como aquí sólo había tenido trabajos temporales con pocas posibilidades de continuidad y unas condiciones no muy satisfactorias, decidí que era hora de empezar mi propio negocio. Además, tenía la experiencia de mi país de residencia, donde junto a mi antiguo marido gestioné varios negocios y coordiné un equipo de trabajo de más de treinta personas.

No tenía muy claro en qué sector quería empezar el proyecto, pero al tener algunos amigos que ya trabajaban en el de las reformas y la decoración, algunos contactos con los que podría colaborar y la experiencia en el negocio de mi antiguo marido, me hicieron pensar que éste ya era un sector que ya conocía. Con éste estuve colaborando haciendo trabajos comerciales y algunos trabajos manuales como pintora y estucadora.

Ya tenía mis contactos, por lo que de manera informal ya había hecho algunos trabajos. Entonces decidí ir a CEAR, donde me asesoraron y me ayudaron a realizar el Plan de Empresa. Una vez diseñado el proyecto y con algunos fondos propios y la ayuda a los proyectos para refugiados, pude empezar a trabajar de una manera más profesional.

Más tarde, decidí abrir la tienda, aunque fue una decisión arriesgada y tuve que invertir mucho, pienso que vale la pena puesto que se puede ver nuestro trabajo y los productos que estoy ofreciendo y captar algunos clientes sin necesidad de hacer mucho esfuerzo.

Aunque supongo que los demás también intentan trabajar así, pienso que es muy importante la calidad y el buen trato al cliente, ya que cada cliente satisfecho puede proporcionarte nuevos contactos o volver a contar contigo, cosa que si no cuidas no podrá volver a pasar.

Otro aspecto muy importante es la publicidad: desde el primer momento hice un esfuerzo y concentré inversión en la publicidad, en el que el mayor número posible de personas pudiera conocer mi empresa. Actualmente, mi principal fuente de captación de clientes es la tienda. Las personas pueden ver nuestros productos, cómo trabajamos de manera directa.

La crisis está afectando a todos los sectores relacionados con la construcción, aunque el sector de las reformas es de los que menos afectados. Básicamente, la crisis ha reducido el número de clientes y cada vez cuesta más captar otros. Al mismo tiempo, los pocos clientes que tenemos nos piden unos presupuestos más reducidos y más de una vez a los clientes no se les ha concedido el crédito para iniciar las reformas.

La principal estrategia para afrontar estos problemas ha sido ampliar el radio de acción; en un primer momento queríamos centrar nuestra área de negocio en la zona metropolitana de Barcelona y la comarca del Vallès Occidental, pero, ante esta situación, si me sale un cliente en cualquier otro sitio mañana mismo voy.

De cara al futuro, me gustaría contar con mi propia plantilla de trabajadores, ya que actualmente la mayor parte de los trabajos lo hacen profesionales autónomos con los que contactó. También me gustaría poder estar más tranquila con la marcha del negocio, no sufrir por si vamos a poder llegar a fin de mes y tener más tiempo para mí.

Es indudable, como se analizará en las páginas siguientes, que la crisis económica está aumentando los casos de rechazo laboral hacia los extranjeros, sean refugiados, solicitantes de asilo o inmigrantes. Esta discriminación, que se nutre de los brotes de racismo y xenofobia que ya habían aparecido en los años de bonanza económica, se ha propagado y diversificado hasta contagiar incluso a algunos sectores de población más progresista, defensores hasta ahora de la convivencia intercultural.

Las crisis económicas tienen el efecto perverso de hacer que un sector de la población concentre su descontento y frustración, no sobre el sistema económico que la engendra, ni siquiera sobre los responsables de la crisis, sino sobre los grupos sociales más vulnerables. En cambio, se acusa a "los inmigrantes" (los refugiados y los solicitantes de asilo quedan incluidos dentro de esta etiqueta) de aprovecharse de las arcas públicas cuando perciben la prestación de desempleo (cuando es un derecho que se deriva del tiempo cotizado como trabajadores) y, cuando obtienen un trabajo, se les reprocha por arrebatárselo a un trabajador nativo. En definitiva, se les "invita" con ésta u otras actitudes a regresar a su país ahora que, al parecer, ya no son necesarios para "nuestro" mercado laboral y "nuestra" debilitada económica.

Este tipo de discriminación es muy peligrosa, puesto que se ha normalizado y ha empezado a ser aceptada y justificada socialmente. Se está produciendo, pues, una involución en el camino recorrido en los últimos años en el debate sobre la necesaria redefinición del concepto de ciudadanía. Antes de esta grave recesión económica se hablaba principalmente de dos tipos de discriminación; por una parte, una expresa: la grave explotación de los trabajadores en situación administrativa irregular, los delitos contra la dignidad de los trabajadores. Por otra, existía un racismo latente, más sutil y menos demostrable, que se expresaba cada vez que un trabajador de origen extranjero era rechazado en un proceso de selección de personal por su origen étnico, nacionalidad o creencias religiosas, o cada vez que por estos motivos se le relegaba a los puestos peor remunerados, o cada vez que se le obligaba a renunciar a su identidad como requisito para obtener un trabajo.

Sin embargo, en ambas situaciones la discriminación podía ser identificada y abordarse desde políticas de sensibilización, programas de formación continua en empresas con plantillas culturalmente heterogéneas, proyectos de intervención sobre determinados sectores del mercado laboral o desde propuestas de gestión de la diversidad cultural difundidas entre el empresariado, los sindicatos y otras organizaciones del entorno laboral.

En cambio, la nueva discriminación, que se propaga a medida que el desempleo crece y se extiende a todos los sectores de actividad, no es tan fácil de detectar. Como se indicó, se caracteriza por que es aceptada por amplios grupos sociales y se justifica por la necesidad de supervivencia de la población autóctona en un contexto de grave crisis. Esta nueva discriminación se aprecia en que muchos empresarios ya no se ven "obligados" a contratar a extranjeros porque no hay trabajadores autóctonos que quieran esos trabajos. De hecho, el cierre de fábricas y la reducción de plantillas de algunas empresas, así como la especial repercusión de la crisis en el sector de la construcción, ha propiciado que muchos trabajadores españoles hayan vuelto a sectores como la agricultura, la pesca, la limpieza industrial, hasta hace poco "reservados" a los de origen extranjero. El empresariado ve así cómo a sus ofertas de empleo se presentan muchas candidaturas y los extranjeros son los más perjudicados por esta realidad en virtud de la nueva discriminación que padecen.

Ante esta realidad, CEAR propone iniciativas como difundir informaciones y mensajes que contrarresten los prejuicios y estereotipos que se difunden sobre el acceso de los refugiados e inmigrantes a las prestaciones y servicios sociales; fortalecer las campañas de sensibilización del empresariado para que la cultura, el origen étnico, la nacionalidad o la religión no sean criterios de selección de personal, de promoción interna o de mantenimiento o pérdida de un puesto de trabajo;

INFORME 2009 DE CEAR

proseguir con los programas de formación continua en interculturalidad dirigidos a los trabajadores de empresas culturalmente heterogéneas para fomentar la convivencia en el entorno laboral; promover el respeto al derecho a la diversidad cultural y religiosa en el mercado laboral; transmitir a la sociedad corrientes de opinión favorables a la igualdad entre las personas, en concreto en el acceso al derecho al trabajo, con independencia del origen de las personas.

La actual crisis económica y sus efectos suponen un desafío ineludible para la construcción de una sociedad intercultural en la que los refugiados y los inmigrantes puedan ser ciudadanos de plenos derechos.

NOTAS

1. Si bien las políticas migratorias al estar abiertas al colectivo de extranjeros incluyen lógicamente a los solicitantes de asilo y refugiados, las políticas de ayuda al colectivo proveniente del asilo sí excluyen al colectivo de inmigrantes.
2. La legislación actual exige contar con una oferta o compromiso de contratación por parte de una empresa, por un tiempo mínimo de un año, por lo que, si se considera la precariedad del mercado laboral, es casi imposible si la persona no ha tenido la posibilidad de entrar en contacto previamente con una empresa.
3. *Público*, 24 de abril de 2009. Edición digital: www.publico.es
4. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2005 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2005. pp. 222-229. Disponible en www.cear.es
5. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006. pp. 186-199. Disponible en www.cear.es
6. Como se ha explicado en el primer epígrafe de este capítulo, durante 2008 se concedió una cuantía máxima de 14.230 euros para los proyectos de autoempleo (para 2007 eran 13.552 euros). Esta cantidad ayuda a la puesta en marcha del negocio, pero es insuficiente para proyectos viables que exigen una mayor inversión económica.

CAPÍTULO 8

LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

Un año más, este Informe debe dedicar un capítulo a exponer el drama de las miles de personas cuya solicitud de asilo finalizó con la inadmisión a trámite o la denegación de la protección internacional. Este capítulo revisa, en primer lugar, la situación de extrema vulnerabilidad a que se ven abocadas las personas a las que en 2008 el Gobierno denegó cualquier tipo de protección internacional y que fueron el 94,66% de las personas sobre las que el ministro del Interior firmó una resolución de asilo. CEAR reivindica que se incluyan en la legislación de extranjería soluciones permanentes para los refugiados sin protección.

El segundo epígrafe analiza el controvertido Plan de Retorno Voluntario promovido por el Gobierno en 2008, en los inicios de la grave crisis económica actual. Esta iniciativa prevé que los ciudadanos de uno de los veinte países con los que España tiene firmado un convenio bilateral en materia de seguridad social y que tengan derecho a cobrar una prestación contributiva de desempleo puedan capitalizarla de manera anticipada si retornan voluntariamente a su país, a condición de renunciar durante tres años a regresar a España con intención de residir o trabajar. Por último, la parte central del Informe 2009 se centra en la situación de miles de extranjeros “inexpulsables” llegados a las costas españolas en los últimos años y trasladados a la Península en el marco de un programa de acogida humanitaria que no les ofrece ninguna solución digna para su futuro.

8.1. UNAS PERSONAS EXCLUIDAS

El pasado año, 4.820 personas (originarias de países como Nigeria, Colombia, Costa de Marfil, Somalia, Sudán, Bangladesh, Afganistán o Irak) no obtuvieron protección internacional en España, bien por que fueron inadmitidas a trámite (2.531), bien por que el ministro del Interior suscribió la resolución de denegación propuesta por la CIAR (2.289), y quedaron en una situación de irregularidad administrativa que dificulta gravemente la posibilidad de volver a vivir en condiciones de dignidad.

Para esclarecer las razones por las que en 2008 España volvió a denegar la protección a tantas personas es preciso referirse al contexto internacional, que se caracteriza, entre otros aspectos, por el reconocimiento formal de los derechos humanos en la mayor parte de las naciones, pero también por la imposibilidad de ejercerlos de la inmensa mayoría de la humanidad. La globalización podría ser un instrumento para universalizar los derechos, pero desde la lógica capitalista desde la que se impone sólo sirve para aumentar los bienes de una minoría y propicia la vulneración de los derechos humanos de las grandes mayorías, de forma sistemática y cotidiana.

Muchas violaciones se deben a causas globales, pero a las personas sólo se les permite dar respuestas locales. Así, mientras España justificó durante 2008 su presencia militar en Afganistán y en 2009 se ha comprometido a ampliarla, no protegió a las personas procedentes de aquel país que solicitaron asilo en su territorio. El caso de A. ejemplifica esta realidad, es uno de los 50 ciudadanos afganos (48 hombres y 2 mujeres) que pidieron asilo en España durante 2008 y su solicitud fue denegada:

Soy de Kabul y tengo 29 años. Vine buscando una vida mejor, sin miedo. En mi país tenemos muchos problemas, vine buscando tranquilidad y poder vivir. En Afganistán llevamos más de cuarenta años en guerra, todo es la guerra. Ahora han llegado talibanes de diferentes países, no son sólo afganos. Han venido también de Pakistán, Chechenia, Argelia, Arabia Saudí... En este momento tenemos más libertad que con el gobierno talibán, podemos escuchar música en casa y llevar la cara afeitada. Pero también tenemos más problemas con las bombas, en cualquier momento pueden explotar. No podemos andar por mi ciudad, Kabul, ni podemos ir a otras ciudades porque es muy peligroso. Los hombres tenemos problemas para movernos, pero las mujeres tienen muchos más problemas, no pueden ni pasear.

Llegué a España en abril de 2008 y durante seis meses tuve la "tarjeta amarilla" (identificación de los solicitantes admitidos a trámite). Me llamaron de la Oficina de Asilo y Refugio para hablar sobre Afganistán, sobre su historia,

sobre lo que está pasando en mi país. He visto que las noticias aquí dicen que Al Qaeda está más fuerte, y así es. Sin embargo, en Madrid me dijeron que Afganistán está mejor porque hay policía, militares, de muchos países. Dicen que por esta razón ahora no hay problemas, ni peligro en mi país. Sin embargo, las tropas españolas y europeas que están en Afganistán no nos ayudan. Si tienes un problema no puedes acudir a pedirles ayuda porque tienen miedo de las personas afganas, no saben quién es de Al Qaeda y quién no. Tienen miedo por su vida.

Hace unas semanas mi abogado me dijo que ya no podía renovar la tarjeta amarilla. Mi asilo ha finalizado (en referencia a la denegación del estatuto de refugiado), tendré que salir de la casa donde vivo. No sé qué voy a poder hacer ahora.

Esta lógica mundial se traduce en España en una crisis del derecho de asilo, visible, en primer lugar, a través de medidas que impiden a los refugiados llegar a un lugar seguro (la imposición de visados, la externalización de las fronteras, las expulsiones colectivas...) y, en segundo lugar, mediante las prácticas que niegan este derecho a quienes logran solicitarlo (las políticas de denegación sistemática, la aplicación de cláusulas de exclusión de manera arbitraria y la falta de reconocimiento de otras formas de persecución). Estos dos aspectos se tradujeron en 2008 en las siguientes cifras, ya expuestas a lo largo de este Informe: los solicitantes cayeron el 41% respecto al año anterior y supusieron el número más bajo de los últimos veinte años y España sólo concedió algún tipo de protección internacional al 5,34% de las personas sobre las que ministro del Interior adoptó una resolución en 2008.

Entre las dificultades a que se enfrentan los refugiados sin protección se encuentran las políticas migratorias europeas en general y las españolas en particular. Como ya se ha analizado, esencialmente en el capítulo 5, en 2008 la Unión Europea (con la anuencia del Gobierno español) mostró abiertamente una concepción de la gestión de las migraciones al margen de los derechos humanos. Basada en una visión instrumentalista de este fenómeno, criminaliza a aquellas personas que tan sólo han cometido una falta administrativa (la entrada o la permanencia irregular en el territorio).

En este contexto, España denegó el derecho de asilo al 94,66% de las personas que lo solicitaron en 2008 y las situó frente a un panorama de irregularidad en el que las políticas migratorias se caracterizan por una reducción continua de las garantías y de la protección de los derechos humanos. Las personas a las que se inadmite o deniega su solicitud de asilo no sólo reciben una respuesta que les

transmite que su historia, sus experiencias, son irrelevantes o incluso falsas o inverosímiles (éste es uno de los aspectos de mayor relevancia para la reconstrucción psicológica y social de los refugiados), sino que se enfrentan a una situación de irregularidad en la que durante años deben ir sorteando obstáculos hasta ser consideradas como ciudadanos de pleno derecho.

Debido al temor de volver a su país y a las dificultades que debieron superar para llegar a un supuesto lugar seguro, la mayoría de estas personas decidieron quedarse en España, puesto que albergan la esperanza de poder rehacer su vida sin ser perseguidas. Sin embargo, tendrán que esperar un prolongado periodo de tiempo hasta poder regularizar su situación administrativa.

Cuando una solicitud es inadmitida o denegada, la persona pasa a estar afectada por la legislación de extranjería (y no por la de asilo), que no tiene en cuenta las circunstancias especiales de quien ha debido exiliarse, y tendrá dificultades añadidas para cumplir con todos los requisitos que le impone. Como ejemplo, pueden destacarse los obstáculos que puede tener una persona para obtener documentación de su país de origen (pasaporte, certificado de antecedentes penales...) cuando ha sido perseguida en ese contexto o su región de procedencia se halla asolada por un conflicto armado, como ha ocurrido con los procedentes de República Democrática de Congo, donde los enfrentamientos se recrudecieron durante 2008 y persistió el éxodo de los refugiados.

Como se detalla en los anteriores informes anuales de CEAR, la única vía de regularización de las personas en situación administrativa irregular es la autorización de residencia por causas excepcionales¹. Este marco legislativo permite, en teoría, acogerse a esta vía tanto en los casos en que concurren los ejemplos detallados en el Reglamento de Extranjería como en otros que se basan en supuestos de naturaleza extraordinaria pero que no aparecen de forma explícita en éste. Sin embargo, CEAR comprueba año tras año cómo las delegaciones y sudelegaciones de gobierno deniegan de forma sistemática muchas de las solicitudes de residencia por circunstancias excepcionales ya que su interpretación de la legislación es totalmente restrictiva.

A continuación, se describe la situación en que quedan las personas cuyas solicitudes han sido inadmitidas a trámite o denegadas a través de varios casos de 2008. Las personas inadmitidas que presentaron su solicitud de asilo en territorio, después de vislumbrar durante dos meses la posibilidad de rehacer sus vidas ven frustradas sus expectativas de prorrogar su estancia en situación administrativa regular. Durante 2008, 1.522 personas presentaron recursos contra la inadmisión y 490 contra la denegación de protección internacional. Estos datos revelan que un porcentaje muy elevado de los solicitantes se vieron forzados a recurrir a la vía

judicial para obtener protección. Incluso personas reconocidas como refugiadas en otros países fueron inadmitidas a trámite en España, como fue el caso de C.:

Tengo 46 años y llevo trece años buscando seguridad en mi vida. En 1997 me tuve que ir de mi país, República Democrática de Congo, a Camerún. Tardé casi dos años en llegar. En Congo Brazaville tuve que quedarme durante más de un año en el bosque por la situación de guerra. Un sacerdote, al ver que estaba muy enferma, me ayudó a llegar hasta Camerún. Allí estuve en una residencia de las monjas de Calcuta, que me apoyaban, estaba muy enferma. Tenían que operarme de un tumor que me afectó a un riñón y al final tuvieron que extirpármelo. Tenía anemia grave y no podían operarme en Camerún. Mi médico consiguió contactar con una organización sanitaria y entre ésta, las monjas y ACNUR me apoyaron para que viniese a España a operarme.

Tenía visado para tres meses, pero catorce días después de la operación me dijeron que tenía que volver a Camerún. ¿Por qué tenía que regresar si en Camerún no hay tratamiento para mis enfermedades? Sé que si hubiese vuelto en ese momento habría muerto. He pasado más de diez años con malaria, sin un tratamiento adecuado. Tengo que hacer una dieta médica, pero en Camerún era imposible seguirla porque podía acceder a muy pocos alimentos. Tengo hepatitis B y, además, en enero de 2009 me tuvieron que operar de un mioma uterino. El tumor también me originó una arritmia en el corazón. Aquí mi salud va mejorando, mi anemia ha disminuido y he recibido durante seis meses tratamiento para la malaria.

España no permite su permanencia aquí porque para el sistema sociosanitario los tratamientos que necesita C. no son complejos, ni entrañan riesgo de muerte. Sin embargo, la situación sería diferente en el país que le acogió como refugiada, Camerún, donde sus posibilidades de recuperación y de autonomía para la sobrevivencia serían más que complejas. Además, por el momento no sería viable solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Lleva poco tiempo en España y, con respecto a sus problemas de salud, no se trata de una "enfermedad sobrevenida" durante su visita:

Me siento mal trabajando, a consecuencia de mis enfermedades, pero soy una mujer fuerte y que quiere vivir. No era así cuando llegué, en aquel momento quería morir. Cuando han visto mis fotos en Camerún no pueden creer que esté como estoy ahora...

Soy una refugiada en todo el mundo, me quedo porque tengo derecho a mi salud, a poder vivir. No entiendo porqué aquí no reconocen que soy refugiada. ¿Por qué tienen la última decisión personas que no me conocen, que no conocen

mi dolor? Sólo han leído unos papeles donde no puedo poner todo lo que he vivido. ¿Por qué no me dan la oportunidad de contarles cara a cara mi historia? No aceptaron mi solicitud y he puesto un recurso al que todavía no han contestado. Me pone muy nerviosa y triste pensar que llevo aquí año y medio y no puedo trabajar porque no tengo autorización. Tuve que dejar a mis hijos en Congo a cargo de mi madre. Mi hermano no entiende porqué, si estoy en Europa, no ayudo a mis hijos. ¿Cuántos años tengo que soportar esta situación?

C. es una refugiada reconocida por ACNUR, pero no protegida por España; de hecho, la OAR le transmitió a través de la inadmisión a trámite que su caso ni siquiera será estudiado en profundidad y le entregó la consiguiente notificación de salida obligatoria del país.

La mayor parte de las personas cuya solicitud fue admitida a trámite, pero posteriormente fue denegada, ha pasado una media de dos años en España con autorización para residir y trabajar. Transcurridos seis meses desde la presentación de su solicitud, pudieron acceder al mercado laboral, además de participar en programas sociales, laborales y formativos. Una vez que reciben esta notificación, tanto sus expectativas como su proceso de integración se ven truncados. En junio de 2007, M., un refugiado de 33 años procedente de un país magrebí, soñaba junto a unas compañeras del centro de acogida:

En este mundo la mayor parte de los refugiados no recibe protección. Después de dos meses protegidos (mientras tramitan su solicitud de asilo), se quedan en la calle, sin poder trabajar. La inseguridad y las amenazas vuelven a sus vidas. En el mundo que sueño todo aquel que viene a solicitar asilo tiene suerte, tiene la oportunidad de rehacer su vida. Deja de sentir la amenaza. Las personas que solicitan asilo no se quedan sin nada después de dos meses, no hay un día en que se acaba todo. En este mundo que sueño los refugiados están protegidos en todo momento, pueden rehacer su vida, pueden trabajar. En este mundo que sueño las personas tienen deseos y objetivos que pueden cumplir. Hay justicia e igualdad. Las personas pueden vivir bien y tranquilas. Hay seguridad. Por esto estoy aquí: para mejorar. Para que haya seguridad en mi vida. Para terminar un camino muy malo.

En aquel momento, su solicitud había sido admitida a trámite, sin embargo, recordaba la angustia que origina el procedimiento de asilo. Un año después de haber soñado este mundo, a mediados de 2008 su solicitud fue denegada. En aquel momento se encontraba trabajando como educador social en un centro de acogida para personas en situación de exclusión social. Año y medio antes, se había visto

obligado a huir de su país y a dejar allí a su familia por empeñarse en ejercer esta profesión, en contra de la opinión de grupos terroristas relacionados con Al Qaeda. Después de un espejismo de ilusión de doce meses, España le negó la posibilidad de seguir ejerciendo como educador.

Las personas cuya solicitud de asilo es denegada pasan una media de año y medio a dos años a la espera de la resolución. Junto con la denegación del estatuto de refugiado y de cualquier tipo de protección reciben también una notificación de salida obligatoria. En estos casos, su proceso de integración no sólo se ve interrumpido, sino que retrocede de forma drástica. En muchos casos pasan de ser personas autónomas a depender de los servicios sociales. En el último caso expuesto la denegación de su solicitud le llevó desde la condición de profesional que trabaja con personas en situación de exclusión social a ser beneficiario de estos servicios. Él mismo habla de su situación actual:

Después de tres años, puedo decir que hubo un tiempo, al principio, en que mi situación estaba más clara que ahora y podía vivir como un ciudadano de aquí. Cuando te quitan el permiso, la "tarjeta amarilla", te encuentras en una situación peor. Si te admiten a trámite, te dan una documentación, puedes trabajar y cotizar a la Seguridad Social como un ciudadano más, puedes empezar a rehacer tu vida. De pronto, después de un tiempo, te cambian el permiso por una orden de salida del país.

La gran barrera que existe es que la Ley de Extranjería no se ajusta a la Ley de Asilo, no da respuesta a la situación de las personas que hemos solicitado asilo aquí. Por ejemplo, he trabajado y cotizado durante año y medio. Ahora tengo derecho a cobrar el paro pero no puedo ejercerlo porque estoy en situación administrativa irregular, ahora que es el momento en el que más dificultades tengo para trabajar. Con esta situación, el miedo vuelve a tu vida. Hasta hace unos meses podía moverme por España, ahora ya no. Tengo que ir a Madrid a la embajada de mi país, pero me da miedo moverme porque me pueden expulsar.

Ante la negativa de España a proteger a los refugiados, han de buscarse estrategias para que estas personas queden en una situación de menor vulnerabilidad posible. En un contexto en el que el 95% de las solicitudes de asilo son inadmitidas o denegadas, la vía judicial se convierte en una aliada clave en la defensa de los derechos humanos de las personas refugiadas. Como se ha visto en los capítulos 3 y 4, durante 2008 el 11,6% de los recursos presentados contra la inadmisión merecieron una sentencia estimatoria y el 10% de los estatutos de refugiado y el 8% de los casos de protección complementaria fueron otorgados a través de esta vía.

Otra de las estrategias que pueden desarrollarse en este sentido es la colaboración con autoridades autonómicas y locales para que apoyen a las personas que residen en su territorio. Un ejemplo en esta línea es el "Programa de acogida a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad" que se inició en febrero de 2008 en el País Vasco con el apoyo de la Dirección de Inmigración del Gobierno autonómico. Este programa está dirigido a la asistencia de inmigrantes en situación de vulnerabilidad extrema, entre los que se ha incluido a personas inadmitidas a trámite.

Un año más, CEAR pide la correcta interpretación y aplicación de la legislación de asilo y de extranjería, de manera que no sólo sea respetuosa, sino también garante de los derechos humanos de las personas que llegan al territorio español huyendo de una persecución. Reivindica así que se incluyan en la legislación de extranjería soluciones permanentes para los refugiados sin protección, frente a las regularizaciones extraordinarias. Son medidas como dotar de contenido real las vías de regularización a que podrían acogerse las personas cuya solicitud de asilo ha sido rechazada, concediendo arraigo laboral a quienes prueben una estancia de dos años en España y una relación laboral de al menos un año, computándose para ello los periodos de formación y prácticas. Por otro, podría otorgarse una autorización de residencia por circunstancias humanitarias a aquellas personas a quienes el regreso a su país para la tramitación del visado suponga un peligro para su seguridad o la de su familia. En este sentido, sería fundamental tener en cuenta para la resolución de una concesión de autorización de residencia y trabajo las cotizaciones a la Seguridad Social de las personas que no han obtenido protección internacional.

CEAR refuerza su posición ante estas reivindicaciones en un contexto en el que las reformas legislativas planteadas por el Gobierno español y por la Unión Europea en estas materias suponen un retroceso global en la protección de los refugiados.

8.2. EL PLAN DE RETORNO VOLUNTARIO

El retorno o repatriación voluntaria con plenas garantías de inmigrantes y refugiados es un derecho y también un complejo asunto que se ha analizado usualmente con improvisación y falta de reflexión, si bien con el tratamiento otorgado por el Gobierno al Plan de Retorno Voluntario de Inmigrantes ha llegado a una situación en la que se hace imprescindible una reflexión². Por una parte, los inmigrantes y refugiados presentan necesidades y condicionantes diferenciados al abordar una

política de retorno voluntario. Los refugiados tienen el derecho al retorno a su país y comparten con los inmigrantes la necesidad de conocer de manera veraz la situación económica, social, cultural y de respeto a los derechos humanos. Pero una política de retorno también requiere del trabajo coordinado de los países de acogida y origen. Las personas que opten por el retorno no sólo deben contar con esta información previa, sino recibir el necesario acompañamiento y apoyo para la reinserción en su país en el corto, medio y largo plazo.

Medidas como el tan publicitado Plan de Retorno Voluntario, presentado como una solución para incentivar a los inmigrantes desempleados a salir del mercado de trabajo español ante la situación de crisis económica actual, no sólo no aportan ninguna solución, sino que contribuyen a construir en el imaginario colectivo la idea de que los inmigrantes y refugiados son responsables de la crisis, son exclusivamente mano de obra, "ejército de reserva" que se utiliza cuando es necesario y se propicia su salida cuando dejan de serlo. Este papel tan reduccionista identifica a las personas de origen extranjero sólo como fuerza de trabajo y no como seres humanos diversos y heterogéneos en sus procedencias, perfiles, historias, aspiraciones, necesidades y expectativas. Además, los refugiados de hecho, pero sin reconocimiento legal, pueden verse "forzados" a retornar sin garantías.

El Plan de Retorno Voluntario, regulado y reglamentado por los decretos 4/2008 y 1800/2008, es una iniciativa que recoge la posibilidad de que las personas extracomunitarias de uno de los veinte países con los que España tiene firmado un convenio bilateral en materia de seguridad social (Colombia, Ecuador, Argentina, Rusia, Marruecos, Perú, Venezuela, Chile, Paraguay, Brasil, Filipinas...) que hayan acumulado tiempo de cotización suficiente como para cobrar una prestación contributiva de desempleo puedan capitalizarla de manera anticipada en el supuesto de que quieran retornar voluntariamente a su país³. Como contrapartida, deben renunciar durante tres años a regresar a España con intención de residir o trabajar.

Este Plan puede suponer hasta un máximo de treinta mil euros en el caso de las personas que hayan cotizado más de seis años con la base superior de cotización y tengan dos o más hijos a cargo y de veinte mil para personas solas. No obstante, es evidente que éste no sería el perfil de las personas que optasen por acogerse a este Plan y las personas que retornasen con una media de tres años cotizados y una base de cotización media percibirían una cuantía no superior a 5.000 euros.

Este programa puede verse complementado con el Programa de Asistencia al Retorno Voluntario que desde hace más de cuatro años gestionan diversas organizaciones no gubernamentales con la financiación del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Presta asistencia para hacer efectivo el retorno y la reinserción de

inmigrantes en situación vulnerable sufragando los gastos de desplazamiento. La mayor parte de las personas que se acogen a este programa carecen de documentación y el motivo fundamental por el que retornan es porque, frente a la situación de exclusión social, laboral, jurídica y económica que soportan en España, consideran que será mejor la situación global que encontrarán en su país.

Sin embargo, aunque parezca una evidencia, es necesario destacar que la crisis no sólo está afectando con fuerza a la economía estadounidense, europea o española, sino que tiene una dimensión mundial y, mientras las economías poderosas ponen de manifiesto la voluntad política de movilizar recursos, la crisis golpea con más fuerza, si cabe, a los países del Sur. Los países de origen de los inmigrantes han visto la disminución de la llegada de remesas a consecuencia del desempleo en las economías avanzadas, que está afectando especialmente a los trabajadores de origen extranjero, y la situación económica está empeorando.

En el último trimestre de 2008, apenas 1.400 personas se acogieron al Plan de Retorno Voluntario de Inmigrantes⁴. Si se amplía el balance de datos a la primera quincena de marzo de 2009, recurrieron al Plan de Retorno Voluntario 3.926 personas, principalmente de Ecuador (1.688), Colombia (713) y Argentina (393). De esas casi cuatro mil personas, la mayoría residía en Madrid (838), Murcia (446), Barcelona (399), Valencia (262) y Alicante (260)⁵.

Varios solicitantes de asilo que no obtuvieron finalmente ningún tipo de protección internacional en España consultaron en CEAR la posibilidad de acogerse a este Plan de Retorno, pero no pudieron hacerlo al no haber cotizado el tiempo suficiente. Del mismo modo lo hicieron varios inmigrantes, pero por los mismos motivos fueron derivados al Programa de Asistencia al Retorno Voluntario.

Cabe puntualizar que no puede llamarse Plan a una iniciativa cuya única acción es reglamentar la capitalización de una prestación de desempleo, en modalidad contributiva, condicionada a algunas obligaciones como la entrega de una parte de la capitalización en España y una segunda y más sustanciosa en el país de origen, el compromiso de no regresar a España durante tres años y la pérdida del derecho a acceder a las prestaciones no contributivas. No es legal supeditar derechos reconocidos a todas las personas al cumplimiento de unos requisitos más duros para los extranjeros.

Además, este Plan es una iniciativa que no se enmarca dentro de ninguna planificación, ni identifica objetivos, prioridades o criterios, su objetivo explícito es promover el retorno de los inmigrantes, pero, tal y como señala el Foro para la Integración de los Inmigrantes en su dictamen FSI/2008/D1, es necesario desarrollar una política integral de retorno.

El Plan tampoco considera la situación en que queda la familia del beneficiario de la prestación, ni el tratamiento que tendría pasados los tres años a los que

queda condicionado el posible regreso a España, ni recoge en qué condiciones volverían esas personas. Deja muchos interrogantes abiertos: ¿Cuál será el trato que pasados los tres años se otorgará a las personas que quieran volver en lo referente a su documentación? ¿Y a sus familias? ¿En que se concretará la cotización a la Seguridad Social de esa capitalización? ¿Qué asistencia técnica recibirán estas personas en los países donde se preste cooperación española? ¿Qué pasaría si alguna de las personas acogidas al Plan tuviera que salir de su país por motivos de persecución y pidiera asilo en España antes de los tres años?

Abrir la posibilidad de capitalizar las prestaciones de desempleo a aquellos inmigrantes o refugiados que quieran retornar a su país es ofrecer una opción más, igual que se puede capitalizar la prestación de desempleo para montar una empresa o acceder como cooperativista o asociado. Sin embargo, no debieran imponerse condiciones a esta capitalización, como el no retorno en tres años para residir o trabajar o la obligación de retorno con los familiares reagrupados sin residencia independiente.

8.3. LOS EXTRANJEROS NO EXPULSABLES

Cada año miles de personas intentan eludir los estrictos controles fronterizos y se hacinan en frágiles embarcaciones para arriesgar su vida en el intento de alcanzar por mar las costas españolas⁶. A medida que España ha impermeabilizado sus fronteras y restringido la posibilidad de entrar de manera legal, ésta es la única posibilidad de llegar a nuestro país que les queda a la mayor parte de los refugiados e inmigrantes que están en el continente africano.

En el horizonte inmediato, la presión migratoria no va a remitir y procederá sobre todo del África subsahariana. El abismo en desarrollo que separa a las dos orillas del Mediterráneo (África es la región más pobre del planeta con 33 naciones en el grupo de Países Menos Desarrollados), el desmesurado crecimiento demográfico durante la década de los 90 por el que se ha producido un aumento del número de personas en situación de necesidad, el saqueo de los recursos naturales por las transnacionales del Norte, el legado del colonialismo, la corrupción sistematizada y la indiferencia de los gobiernos para garantizar a sus ciudadanos los derechos económicos y sociales básicos, así como los conflictos bélicos por causas económicas, étnicas o culturales y las migraciones medioambientales explican los desplazamientos de población hacia el Norte.

El empeoramiento de las condiciones de vida en África afecta especialmente a las mujeres, que en los últimos años se han unido a los procesos migratorios⁷. Las

crisis económicas han causado una transformación social y un cambio en la distribución de roles entre hombres y mujeres, en el que la mujer asume el papel de responsable de la economía familiar y, por tanto, es sujeto activo del proyecto migratorio del grupo. El testimonio de H. muestra la situación que viven las mujeres africanas:

Tengo 24 años y soy de Ghana. Mis padres son agricultores y viven en Accra, en el sur del país. Tengo seis hermanos y siempre me he sentido muy unida a mi familia, especialmente a mi madre. Estudié hasta los 14 años y a partir de entonces me dediqué a la casa, ayudando a mi madre con mis hermanos. A los 17 años empecé a trabajar, primero cuidando niños, después en el mercado y mi último trabajo fue en una peluquería, pero lo dejé porque no me pagaron durante cinco meses y no podía aguantar más.

A los 19 años conocí a Michael, mi marido, él terminó sus estudios de secundaria y trabajaba como electricista. Michael quería a toda costa venir a España, hablaba con varios amigos y pensaba que era la solución a la situación de escasez en que vivíamos. Le seguí sin dudarlo, mi familia me animó y comenzamos nuestro viaje por África: de Burkina Faso a Malí y después a Marruecos. Nos buscábamos la vida como podíamos, muchas veces vendiendo pequeñas mercancías por los mercadillos.

Al llegar a Tánger, me quedé embarazada y decidimos que era el momento de que cruzara hacia Melilla. Pasé sola, embarazada de ocho meses y medio, muerta de miedo, lo peor para mí era toparme con un policía marroquí, pero era la única forma que veíamos de pasar, al estar embarazada pensaba que no me devolverían. Caminé durante cinco horas y me recogió la policía española. Conseguí pasar sola, nadie me ayudó, no pagué a nadie por llegar. Pase tanto tanto miedo que si me hubieran apresado creo que no lo hubiera vuelto a intentar.

En los últimos años, el incremento de la llegada de inmigrantes a las costas españolas a los que se les incoa sistemáticamente órdenes de expulsión o de devolución y la imposibilidad de ejecutarlas ha producido una nueva figura de hecho: los extranjeros "inexpulsables". Entre las causas que impiden ejecutar las expulsiones están la inexistencia de convenios de repatriación, haber superado el tiempo máximo de internamiento sin que se haya conseguido ejecutar la expulsión, el no reconocimiento del extranjero como nacional del país por sus autoridades...

Desde principios de los años 90 y, particularmente desde 2005, la llegada de inmigrantes ha saturado los dispositivos de acogida en aquellos puntos de mayor afluencia, como, en un primer momento, Ceuta y Melilla y, en los últimos años, Canarias, aunque en los dos últimos, como ya se ha explicado en este Informe, el

número ha descendido. El desbordamiento de la situación en Ceuta y Melilla, que carecían de mecanismos para la primera acogida, y, por otro lado, la saturación de los dispositivos de Fuerteventura indujo a los gobiernos autonómicos y locales a presionar al Ministerio de Trabajo para que emprendiera operaciones de traslado a la Península.

De este modo, a mediados de 2004 la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo solicitó a varias organizaciones no gubernamentales su colaboración en el programa de acogida diseñado para los inmigrantes procedentes de estos puntos geográficos. El 17 de marzo de 2005 CEAR empezó a participar en el programa de traslados, cuando acogió al primer grupo de inmigrantes y refugiados, procedentes de Canarias⁸.

Eran medidas urgentes que tuvieron que ponerse en marcha debido a situaciones de emergencia humanitaria. Sin embargo, y quizá por esa urgencia, son acciones muy básicas que no resuelven el problema de fondo, la situación de estas personas en España, sino tan sólo palian su situación de absoluta indefensión y precariedad.

Este programa prevé el traslado de los extranjeros desde los tres CIE del archipiélago canario y los CETI de Ceuta y Melilla a distintos lugares de alojamiento en la Península. Una vez allí, las organizaciones sociales participantes tienen, en general, un plazo máximo de quince días para trabajar con estas personas: entrega de ayuda básica (ropa y material de aseo), localización de contactos en España que les pueden alojar y orientar, detección de personas necesitadas de protección internacional, información sobre su situación jurídica y administrativa, atención a las urgencias médicas y, por último, entrega de una ayuda económica de bolsillo y un billete de tren o autobús para aquel lugar donde decidan establecerse. En ese momento su situación de vulnerabilidad en España se agrava, puesto que, después de haber sido acogidos por un recurso de urgencia y por algún amigo, familiar o compatriota, han agotado sus recursos y se hallan en la calle

Desde su puesta en marcha, la situación ha variado muy poco y un programa que surgió como una solución urgente ante una situación de crisis humanitaria se ha convertido casi en estructural. El Real Decreto 441/2007 de 3 de abril para la realización de actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes regula este programa y la actuación ante las situaciones excepcionales de carácter humanitario.

El momento más crítico se produjo en 2006, cuando llegaron a Canarias 31.678 migrantes africanos y asiáticos, un cifra exigua frente a los cuatro millones de extranjeros que viven en España, pero que fue presentada ante la sociedad como una especie de "oleada" o, casi, una "invasión". Los rostros de aquellas personas a

su llegada inundaron las pantallas y las páginas de los periódicos. En 2006, se acogieron en la Península a 23.000 personas y, de acuerdo con la progresiva caída de la llegada de migrantes en los años posteriores, en 2008 se acogió a sólo 7.000.

Se trata de personas como A., originario de Senegal, quien explica los motivos que le empujaron a salir de África:

Vivir en África es vivir sin esperanza. No hay ilusión, no hay futuro. Tengo una mujer y dos hijos y allí no tenía nada que ofrecerles. Puede que en algunos sitios no te mueras de hambre, pero nunca vas a tener nada. En África, uno no puede pensar en llegar a tener una casa, un trabajo, un futuro. Cuando llegué a España, no sabía nada de la Ley de Extranjería, no sabía que debía permanecer tres años sin poder pedir los "papeles", pero, una vez que has entrado, no puedes dar marcha atrás, hay mucha gente que depende de ti, cada uno de nosotros somos el apoyo de toda una familia.

Aquí, con todos los problemas que hay, de integración, de trabajo, estoy mejor, a pesar de las dificultades. En África, cuando ves las casas construidas sabes que el dueño consiguió el dinero en Europa (o robando al Gobierno) y ésta es una realidad que todo el mundo ve. Por eso la mayoría de la gente quiere salir, estamos rodeados de personas que salieron a buscar una oportunidad y lo consiguieron... Las pruebas están delante de nuestros ojos.

Estos problemas tienen una difícil solución a corto plazo, puesto que son estructurales y es necesario afrontarlos con todos los medios necesarios. En los desplazamientos humanos actuales confluyen causas económicas, sociales, políticas y medioambientales. CEAR considera que existe un instrumento apropiado para afrontar estos problemas, la protección temporal por razones humanitarias, que, además, permitiría implicar a la Unión Europea y a organismos internacionales como ACNUR en la búsqueda de soluciones a corto plazo. Mientras soluciones como ésta sean obviadas, las organizaciones sociales se verán obligadas a implementar alternativas para prevenir el deterioro psicológico y social de estas personas y la marginación de un colectivo obligado a vivir en la clandestinidad, como continúa su relato A.:

Cuando llegué, me ayudó un paisano que me acogió durante ocho meses pagando mi comida, mi alojamiento y empecé a trabajar de manera informal. (...) La vida es dura para nosotros, hay que vivir en la oscuridad. Cada vez que sales de casa, no sabes si vas a pasar la noche en una comisaría. Por la noche, antes de ir a dormir, los que vivimos juntos siempre hacemos un recuento de los que somos y, si hay alguien que falta, ya sabemos dónde está.

Normalmente, sabes cuándo no tienes que salir a la calle, la policía busca a la gente sin hacer nada en los bancos de los parques y en las horas muertas.

También sabes de zonas donde siempre hay policía, por ejemplo en la zona de Pacífico, en Madrid, siempre hay dos policías preguntando por los "papeles" sólo a nosotros.

Los que venimos aquí somos gente joven, dejamos atrás nuestros países, nuestras familias, nuestras culturas, para buscar un futuro aquí, sólo queremos una pequeña oportunidad para poder vivir más tranquilos.

Debido a la saturación de las redes informales y la imposibilidad de acceder a un puesto de trabajo, así como para prevenir y paliar situaciones muy complicadas, los programas de acogida han desarrollado, a través de las necesidades detectadas por las entidades sociales, un conjunto de recursos complementarios y de continuidad. En este sentido, pueden mencionarse programas como la atención jurídica y la atención psicológica de urgencia, la intervención en núcleos chabolistas o de infraviviendas o la acogida humanitaria especializada para mujeres y mujeres con menores a su cargo.

La vida en la clandestinidad obliga a estas personas a vivir, en el mejor de los casos, entre un vaivén de recursos de "acogida". Sin embargo, CEAR considera que las ONG pueden alojar a muchos extranjeros "inexpulsables", incluso incluirles en cursos de formación para la inserción laboral, pero el problema de fondo no se resuelve si las autoridades competentes no les ofrecen la posibilidad de acceder a una autorización de residencia y trabajo para poder incorporarse con garantías y derechos a la sociedad española.

La situación de vulnerabilidad se convierte en extrema en el caso de las mujeres. En 2007 y 2008 aumentó su número en este programa, aunque la mayor parte de las personas siguieron siendo hombres. Algunas de las que llegaron a estos dispositivos de acogida estaban embarazadas o tenían hijos muy pequeños. En algunas ocasiones no tuvieron más remedio que ejercer la prostitución como medio para obtener algunos ingresos con los que sufragar los gastos del viaje; incluso, las más desafortunadas llegaron a España como víctimas de las redes de trata de seres humanos, de las que (como se ha analizado en el capítulo 4) difícilmente pueden salir y, sin embargo, no han accedido al procedimiento de asilo.

A la dificultad de tener una orden de expulsión, se une el cuidado de los hijos en solitario (la mayor parte de las mujeres llegan sin su pareja) y en algunos casos las pésimas condiciones físicas y psicológicas en que se hallan, como lo prueba el testimonio de J.:

Salí de Sierra Leona porque sospechaba que mis dos hijos se habían aliado con los grupos rebeldes. Un día, en mitad de la noche, volvieron a casa para decirme: "Mamá, estamos en las afueras, en un campamento, hay mucha

gente". Nunca supe quiénes eran realmente los del campamento. Mi marido, que ya ha fallecido, era militar y estaba luchando en ese momento en la guerra. Así que me vi sola, sin hijos, sin marido, sin trabajo, sin comida.

Por otro lado, la vida era muy difícil para mí en Sierra Leona, la gente sabía que era la esposa de un militar y que mis hijos eran rebeldes y me hacían la vida imposible. Decidí viajar a Guinea y desde allí a Guinea Bissau. Viajé en camión, pero se estropeó y el conductor nos dejó durante tres días en medio de la nada, sin comida, sin agua... Durante el viaje hablaba sola, pensaba mucho en mis hijos, me relacionaba con mujeres, me ayudaban con trabajo, me daban información; he tenido varias amigas, recuerdo en especial a Abigail, ella no ha podido llegar, se quedó en Senegal.

Durante el viaje fui conociendo a distintas personas, hablábamos mucho y cada vez la idea de llegar a España se fue haciendo más fuerte; cuando tienes problemas, muchos problemas, encuentras el coraje para hacer el viaje. Es un viaje muy difícil, sobre todo para las mujeres, éramos 150 personas y sólo 3 mujeres. Cuando "el capitán" habla contigo antes del viaje, te amenaza: si quieres llegar a España en el barco más vale que no llores ni te lamentos durante el viaje o "te corto la cabeza".

Cuando llegó el gran barco de la Cruz Roja, tenía tanto miedo y estaba tan entumecida y rígida que no me podía mover, tuvieron que sacarme en brazos, luego estuve muy enferma en el CIE, no paraba de vomitar, una mujer me ayudó mucho, pero fue deportada. Yo tuve suerte y me trasladaron a Madrid.

Mi ilusión ahora es arreglar mis "papeles" para poder trabajar y buscar a mis hijos.

En cuanto al perfil de estas personas, los datos de CEAR (obtenidos de la población atendida en las ciudades que tienen un programa de acogida de urgencia: Alicante, Barcelona, Cullera, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia) ofrecen este retrato: casi todas las personas derivadas a CEAR por la DGII en 2008 fueron hombres (el 96,5%), su media de edad fue 24 años y su grado de formación, escaso. En 2007 y 2008, el número de mujeres atendidas se duplicó, a pesar de que es un porcentaje ínfimo.

Las personas derivadas de Canarias proceden, en su mayor parte, de Costa de Marfil, Guinea Bissau, Senegal, Guinea, Malí, Mauritania y Gambia⁹. Otro dato interesante es la provincia de destino a la que se dirigen cuando abandonan el programa, decisión determinada por las redes sociales de apoyo que puedan tener, sobre todo las personas de fe musulmana y de las culturas de tradición comunitaria presentes en la mayor parte de países del África occidental. En 2008, las provincias más

elegidas fueron, por este orden, Barcelona, Madrid, Almería, Valencia, Murcia, Lleida, Tarragona y Girona.

La mayor parte suele dirigirse a zonas donde las explotaciones agrícolas son muy importantes y en este sector suelen encontrar su primer trabajo, cuando aún no dominan el español y están en los inicios de su proceso de integración. Muchos se convierten, además, en temporeros y viajan en función de las cosechas: la fresa en Huelva, la aceituna en Jaén, el tomate en Almería...

Los extranjeros "inexpulsables" migraron huyendo de la miseria, el hambre, las nulas perspectivas de futuro, los conflictos armados, los graves efectos del deterioro medioambiental... Sin embargo, una vez han superado las etapas más peligrosas (el largo y peligroso trayecto terrestre, la odisea del viaje marítimo, la incertidumbre del internamiento en los CIE con la amenaza permanente de la expulsión o devolución) y han sido trasladados a la Península con una orden de expulsión, empieza el calvario administrativo y un periodo de exclusión social muy duro (pobreza, trabajo irregular, explotación laboral o sexual...). La irregularidad niega la identidad y priva de los derechos básicos a los migrantes, imposibilita su integración real y el acceso a los servicios públicos básicos. Los inexpulsables, ya en "la tierra prometida", siguen sufriendo.

Tampoco para la sociedad española es positiva la permanencia de estas personas en una situación irregular y de extrema vulnerabilidad, ante la impasibilidad de las administraciones públicas, principalmente del Gobierno, responsable de la política de extranjería y asilo.

Ante esta situación, CEAR propone que el Ejecutivo revoque las órdenes de expulsión de las personas "inexpulsables", conceda cédulas de inscripción a aquellas que no tengan pasaporte y las documente con una autorización de residencia temporal y trabajo, de acuerdo con el punto 4 de la Disposición Adicional Primeradel Reglamento de Extranjería¹⁰. De este modo, garantizará el acceso a los derechos sociales básicos y contribuirá a erradicar los focos de marginalidad que existen en algunas ciudades, que generan preocupación y descontento entre el resto de la población. Y, por último, ofrecerá a estas personas la posibilidad de trabajar y vivir con autonomía.

NOTAS

1. La autorización de residencia por causas excepcionales incluye los motivos de arraigo, razones de protección internacional, razones humanitarias, colaboración con autoridades, interés público o seguridad nacional y los casos en que el retorno al país suponga un riesgo real para la vida o la integridad física.
2. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006. pp. 223-239. Disponible en www.cear.es

INFORME 2009 DE CEAR

3. La web oficial de esta iniciativa es. www.planderetornovoluntario.es
4. *El País*, 19 de enero de 2009. Edición digital: www.elpais.com
5. *El País*, 24 de marzo de 2009. p. 16.
6. Como informó en enero el Ministerio del Interior y se ha analizado ya en el capítulo 2 de este Informe, el número de personas que logran llegar a España de modo irregular por mar es reducido y cayó en picado en 2007 y 2008. La mayor parte de los migrantes que residen de manera irregular en Europa no ha llegado por esta vía, sino que han entrado de manera legal y han sobrepasado el plazo de residencia o la fecha de caducidad de su visado.
7. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2008 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2008. pp. 198-206. Disponible en www.cear.es
8. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2006 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2006. pp. 205-209. Disponible en www.cear.es
9. Estos datos se obtienen a partir de los listados que facilita la DGII, que se basan en la declaración de los inmigrantes que entran en Canarias y que carecen de documentación que acredite su nacionalidad.
10. El punto 4 de la Disposición Adicional Primera del Reglamento de Extranjería señala: "Cuando circunstancias de naturaleza económica, social o laboral lo aconsejen y en supuestos no regulados de especial relevancia, a propuesta del Secretario de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del Secretario de Estado de Seguridad, el Consejo de Ministros podrá dictar instrucciones que determinen la concesión de autorizaciones de residencia temporal y/o trabajo, que podrán quedar vinculadas temporal, sectorial o territorialmente en los términos que se fijen en aquéllas. Las instrucciones establecerán la forma, los requisitos y los plazos para la concesión de dichas autorizaciones. Asimismo, el Secretario de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del Secretario de Estado de Seguridad, podrá otorgar autorizaciones individuales de residencia temporal cuando concurran circunstancias excepcionales no previstas en este Reglamento".

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES: EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

En 2008, el compromiso de España con los refugiados siguió retrocediendo, puesto que, al notable descenso del número de personas que lograron acceder al procedimiento de asilo, se unieron unos índices de concesión de la protección internacional verdaderamente ínfimos. Y el año se clausuró en diciembre con la aprobación por parte del Consejo de Ministros de un proyecto de nueva ley de asilo muy restrictivo que, de no modificarse de manera sustancial, significará un grave retroceso para la política de asilo española.

Las principales conclusiones del Informe 2009 de CEAR son las siguientes:

1. Entre el 27 de diciembre de 2008 y el 18 de enero de 2009, el ejército israelí lanzó contra la Franja de Gaza una ofensiva militar conocida como "Operación Plomo Fundido" que durante tres semanas castigó duramente a la población civil palestina con bombardeos aéreos y ataques terrestres. El ataque, considerado el más mortífero desde la guerra de 1967, causó 1.434 muertos, más de cinco mil heridos y el desplazamiento de casi cien mil personas. El 29 de enero la Audiencia Nacional, al aceptar una querrela criminal contra siete altos oficiales del ejército israelí, señaló el camino para avanzar hacia una paz justa en la región: el enjuiciamiento de los crímenes de guerra y de lesa humanidad y el cumplimiento de la legalidad internacional, en particular de las resoluciones de Naciones Unidas.

Desde hace varias décadas, millones de afganos y kurdos viven en el exilio. En el primer caso, la ocupación militar encabezada por Estados Unidos y la OTAN, en la que también participan tropas españolas, no ha logrado poner fin a las violaciones de los derechos humanos y abrir paso a la democracia. Aunque en 2002, tras la caída del régimen de los talibanes, ACNUR emprendió una enorme operación de retorno de refugiados, persiste el desplazamiento forzado de población dentro y fuera de las fronteras del país.

El Kurdistan es un territorio que se distribuye entre cuatro países (Turquía, Siria, Irán e Irak) y en todos ellos el pueblo kurdo ha sufrido una violenta represión y ha visto como hasta hoy se intenta laminar su identidad nacional y cultural. Millones de kurdos viven en el exilio, principalmente en Alemania, otros países europeos y Norteamérica. En España, son pocos los afganos y kurdos que solicitan asilo y no todos obtienen protección internacional.

En 2008, con la impermeabilización de la frontera sur española, las rutas de los migrantes y los refugiados que desde África intentan llegar a Europa se desplazaron hacia Libia y Túnez para desde allí intentar llegar a Italia. El pasado año Lampedusa y su centro de detención de inmigrantes polarizaron la atención internacional y el Gobierno italiano endureció de manera muy significativa sus políticas de asilo e inmigración.

2. En 2008, el número de solicitantes de asilo en España se redujo un 41%, en contraste con el aumento del 12% que se produjo en los 51 países industrializados. Los 4.517 solicitantes de asilo constituyen la cifra más exigua desde 1989, lo que revela las enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo por la imposibilidad de llegar a territorio español, el desconocimiento de la existencia de la vía diplomática o los obstáculos que existen en los puestos fronterizos.

Éste fue el caso del aeropuerto barcelonés de El Prat, donde, como ha constatado durante años el servicio jurídico de la CCAR, ha sido muy difícil acceder al procedimiento de asilo, principalmente por la escasa predisposición de los funcionarios policiales. Sólo a finales de 2008 la situación experimentó una cierta mejora.

En los últimos años, en algunos casos el trato otorgado por las fuerzas policiales españolas a los migrantes que intentan llegar a nuestro país ha sido, cuanto menos, muy controvertido. Así sucedió en septiembre de 2007 con un ciudadano senegalés, Lauling Sonko, quien junto con otras tres personas intentó alcanzar a nado la costa ceutí. Sonko murió ahogado aquella noche y el servicio jurídico de CEAR ha llevado este caso a distintas instancias, entre ellas el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas. Estas cuatro personas procedían de Costa de Marfil, Camerún y una región de Senegal inmersas en graves conflictos y por tanto podían haber solicitado el estatuto de refugiado.

El centro de detención de migrantes construido en 2006 por el ejército español en Nuadibú (Mauritania) es un claro ejemplo de los efectos de las políticas de externalización de fronteras, que afectan de forma directa al acceso a la protección internacional. Las autoridades mauritanas deberían proceder a su cierre inmediato y, en coherencia con esta medida, el Gobierno español y la Unión Europea tendrían que suspender con carácter inmediato la cooperación en materia migratoria en cualquier tipo de operativo que conduzca a la detención de inmigrantes en Mauritania en las condiciones descritas en este Informe.

3. En 2008, se produjo un ligero aumento del porcentaje de admisión a trámite de los solicitantes de asilo, puesto que del 45,56% de 2007 se pasó al 49,22%, una cifra aún lejana del 58,28% de 2006. Sin embargo, y tras verificar que todavía hay más solicitantes de asilo que no logran superar ni siquiera la primera fase del procedimiento, también se ha expuesto que persisten índices de inadmisión muy elevados para las personas originarias de países como Nigeria, India o Guinea. Particularmente, llama la atención la caída en picado de la admisión de los solicitantes marfileños. Mientras que en 2005 el 95,21% de ellos fueron admitidos, en 2008 sólo lo logró el 51,35%, una variación sustancial en los criterios de la OAR que en absoluto se justifica por la situación interna de este país africano.

Directamente relacionada con los criterios de admisión a trámite de la OAR estuvo la enorme reducción (un 69,88%) del número de solicitantes colombianos en España, al pasarse de los 2.497 de 2007 a 752, la cifra más exigua desde 2003. En 2008, prosiguió el exilio y el desplazamiento interno forzado de miles de colombianos, pero muchos de ellos descartaron viajar a nuestro país para solicitar protección internacional después de que en el último trimestre de 2007 la OAR inadmitiera a la inmensa mayoría de los compatriotas suyos que entonces pidieron asilo.

Precisamente, en 2008 más de cien solicitantes de asilo colombianos inadmitidos por la OAR entre octubre y diciembre de 2007, pero que entraron en territorio español gracias al informe favorable a la admisión de ACNUR y que estaban a la espera de la resolución judicial de su recurso contra la inadmisión, atravesaron una situación de extrema vulnerabilidad social debido a la carencia de una autorización de trabajo

4. En 2008, se produjo una caída histórica de la protección internacional otorgada por España, porque sólo 151 personas lograron el estatuto de refugiado y 126 la protección complementaria. Otra cifra confirma la magnitud de la crisis del derecho de asilo: sólo el 5,34% de los solicitantes sobre los que el pasado año el ministro del Interior firmó una resolución de asilo lograron protección.

La relevante modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad en marzo de 2007 no tuvo grandes consecuencias el pasado año: el Gobierno concedió

protección a víctimas de la violencia de género, pero las resoluciones no especificaron este supuesto de persecución vinculado con aquella modificación legislativa. Asimismo, en 2008 la OAR continuó denegando el estatuto de apátrida a los saharauis que lo solicitaron, a pesar de la relevante sentencia del Tribunal Supremo de noviembre de 2007 (y otra posterior) que lo avalan.

Las víctimas de las redes de trata de personas tienen enormes dificultades para solicitar asilo en España debido al estricto control que ejercen sobre ellas los grupos mafiosos que las mantienen en condiciones de semiesclavitud.

5. En 2008, la política comunitaria de asilo e inmigración se vio sacudida por la aprobación de dos documentos que acentúan su involución. Por orden cronológico, en junio se aprobó la conocida como Directiva de Retorno, una norma absolutamente regresiva porque contiene una apuesta de enorme calado, la criminalización de la inmigración irregular, y aumenta los obstáculos para el acceso al asilo en la Unión Europea.

En octubre, los gobiernos europeos aprobaron en la cumbre de París el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, que dificulta aún más la construcción de una política común ajustada a los principios de los derechos humanos. Sus declaraciones sobre la "Europa del asilo" son pura retórica y contrastan con las políticas de cierre de fronteras y las restricciones crecientes a este derecho. En junio del pasado año, la Comisión Europea también presentó el *Libro Blanco*, que esencialmente revisa el estado del proceso de armonización de las políticas nacionales de asilo.

El retroceso del derecho de asilo en Europa, y en general en los países industrializados, también se aprecia en la acogida sociolaboral a los refugiados, ya que países como Alemania, Italia o Australia tienen unos modelos insuficientes y llenos de "puntos negros" a causa de reformas o medidas más o menos recientes. En cambio, otras naciones, sobre todo Canadá, y también Bélgica y Suecia, mantienen sus tradicionales políticas de acogida solidaria.

6. En el caso de España, las políticas de acogida para los solicitantes de asilo y los refugiados son aún insuficientes. Son muchas las barreras que estas personas deben superar para poder integrarse en la sociedad española, desde las diferencias lingüísticas y culturales hasta las dificultades para encontrar una vivienda o un empleo. Sus procesos de incorporación social son complejos y han de desarrollar estrategias que les permitan afrontar la nueva situación y recuperar la confianza en sí mismos después de duras situaciones de persecución, inseguridad y desarraigo.

En el contexto actual de grave recesión económica, estos procesos de integración son aún más complicados, puesto que estas personas se encuentran entre los colectivos más vulnerables a la crisis. El desempleo y sus graves efectos, la precarización de las condiciones laborales, el impago de los salarios, la imposibilidad de

hacer frente al alquiler de la vivienda o las dificultades, incluso, para garantizar la alimentación y necesidades básicas golpean en la actualidad a estas personas.

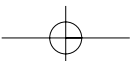
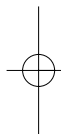
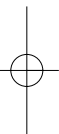
Las creencias religiosas son importantes para la integración de algunos refugiados y solicitantes de asilo, ya que en torno a ellas funcionan unas redes sociales que contribuyen a paliar muchas necesidades sociales y ayudan a acceder a recursos tan necesarios como, por ejemplo, la vivienda, además de fomentar relaciones de amistad y cercanía.

7. Las administraciones públicas deben hacer un esfuerzo mayor para fomentar con sus políticas la inserción laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados, en un momento en el que el desempleo alcanza cotas hasta ahora desconocidas. Existen varias herramientas para avanzar hacia este objetivo, desde los proyectos de autoempleo o los itinerarios de inserción a la intermediación con las empresas necesitadas de mano de obra.

La formación es otro camino ineludible, con dos aspectos a los que este Informe ha prestado una atención relevante: la formación en prácticas, que permite culminar un periodo de preparación en una empresa y de este modo lograr contactos en el mercado laboral o incluso la contratación al finalizar esta etapa, y la formación de calidad. Ésta ayuda a los solicitantes de asilo y a los refugiados a superar los muros invisibles que les impiden casi siempre optar a puestos de trabajo cualificados y acordes con su formación.

8. El pasado año, 4.820 personas (originarias de países como Nigeria, Colombia, Costa de Marfil, Somalia, Sudán, Bangladesh, Afganistán o Irak) no obtuvieron protección internacional en España, bien por que fueron inadmitidas a trámite, bien por que el ministro del Interior suscribió la resolución de denegación propuesta por la CIAR, y quedaron en una situación de irregularidad administrativa que alejó sobremanera la posibilidad de volver a vivir en condiciones de dignidad.

No existen por el momento soluciones para estas personas, que en muchos casos no tienen más remedio que permanecer en España puesto que el retorno a su país haría peligrar su vida. El Plan de Retorno Voluntario, promovido por el Gobierno en 2008, no es ni mucho menos una solución para los refugiados sin protección. En esta misma situación dramática quedaron miles de inmigrantes "inexpulsables" trasladados desde Canarias, Ceuta y Melilla a distintos puntos de la Península en el marco de un programa de acogida humanitaria que no les ofrece ninguna opción digna para el futuro.



CAPÍTULO 10

SIETE PROPUESTAS DE CEAR PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE ASILO

El proceso actual de elaboración de una nueva ley de asilo en España impone que este Informe 2009 plantee propuestas y medidas prácticas que las diferentes administraciones podrían llevar a cabo, con independencia de los cambios normativos, para avanzar hacia una nueva política de asilo.

1. CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE LA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

Una política global en materia de asilo, coherente con el compromiso adquirido por España al ratificar la Convención de Ginebra sobre los Refugiados de 1951, debe incluir una política exterior coherente que sitúe los derechos humanos como una prioridad. Cada año dedicamos el primer capítulo de nuestro Informe a los conflictos que generan los desplazamientos forzados y las crisis de refugiados.

CEAR, junto con un amplio número de organizaciones sociales, grupos de solidaridad y asociaciones de derechos humanos, así como personas del ámbito académico, periodístico, político y jurídico, suscribió en abril de 2009 un manifiesto en defensa del principio de jurisdicción universal¹. En el mismo expresamos nuestro respaldo a la decisión adoptada el 29 de enero por el Juzgado Central de Instrucción nº 4 de la Audiencia Nacional de admitir a trámite la querrela criminal interpuesta contra siete

altos oficiales del ejército israelí, entre ellos el ex ministro de Defensa Benjamin Ben Eliezer. El hecho denunciado es el lanzamiento de una bomba de una tonelada contra la vivienda de un dirigente de Hamas que ocasionó la muerte a 14 civiles palestinos (la mayoría de ellos bebés, niños y niñas) e hirió a otras 150 personas, 78 de ellas con heridas graves y muy graves, y destruyó totalmente ocho casas y parcialmente otras treinta.

Al mismo tiempo, en ese manifiesto expresamos nuestra perplejidad ante la petición presentada ante la Audiencia Nacional por el fiscal Pedro Martínez Torrijos para que se archivara dicha querrela con el argumento de que el caso está siendo investigado en Israel. Como menciona el texto de la querrela, resulta difícil admitir los argumentos de proporcionalidad y distinción aducidos por el Tribunal Supremo israelí en una sentencia emitida con respecto a la política de asesinatos selectivos. La suspensión reiterada de la investigación solicitada por el movimiento israelí Yesh Gvul en relación con el asunto objeto de la querrela motivó la presentación de ésta ante la Audiencia Nacional y su posterior admisión. Los abogados encargados de la querrela han denunciado que la decisión de la fiscalía ignora la legalidad española para satisfacer al Gobierno israelí, ya que la comisión de investigación en Israel tiene un carácter administrativo y no judicial; por tanto, no puede ser considerada como una investigación abierta.

Sólo la persecución de los crímenes de guerra, lesa humanidad, genocidio y otros crímenes perpetrados contra la humanidad en su conjunto puede acabar con la impunidad en el mundo, una de las principales causas del desplazamiento forzado. Por ello, CEAR suscribió el pronunciamiento público en defensa del principio y ejercicio de la jurisdicción universal en contra de los crímenes de guerra que no puedan ser perseguidos en el territorio donde se hayan cometido.

España, en calidad de firmante del Estatuto de la Corte Penal Internacional y como país comprometido con la defensa de los derechos humanos en el mundo, tiene la responsabilidad de mantener el principio de jurisdicción universal intacto en su legislación y velar por su aplicación efectiva. Por ello, nos oponemos a cualquier intento de cambiar la ley con el fin de limitar el derecho de las víctimas y las obligaciones del Estado. España debe fomentar, en coherencia con una política exterior que prime los derechos humanos, la persecución de los crímenes tipificados en el Derecho Internacional y el ejercicio de la justicia a escala mundial.

2. CLÁUSULA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Como hemos visto en el Informe, CEAR ha adoptado una posición crítica ante el actual proceso de externalización de las políticas de extranjería y asilo de la

Unión Europea, porque erosionan garantías básicas del Estado de Derecho al trasladar a terceros países la responsabilidad en el control de las migraciones, sin que se desarrollen, en la misma medida, mecanismos de control sobre el respeto de los derechos humanos fundamentales en aspectos tan relevantes como la asistencia letrada, el acceso al procedimiento de asilo, el derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas o los plazos de detención.

Desde 2007, en una propuesta presentada ante el secretario de estado de Seguridad del Ministerio del Interior, Antonio Camacho, CEAR defiende la conveniencia de introducir en España y en la UE un proceso de certificación del respeto a los derechos humanos que establezca unas pautas de control para el desarrollo de la cooperación en materia de migración con terceros países. En los últimos años se han generalizado los acuerdos de cooperación de la UE y España con distintos países de origen o tránsito de inmigrantes. La lucha contra la inmigración clandestina ha orientado esta cooperación al fortalecimiento de los cuerpos policiales y militares encargados de controlar las fronteras, los patrullajes conjuntos, los sistemas de vigilancia... Con independencia de la valoración global de la estrategia que sostiene esta cooperación, la UE y sus Estados miembro no pueden desligarla de uno de sus principios fundacionales: el respeto a los derechos humanos.

Este respeto no se limita a un simple ejercicio retórico, sino que debe garantizarse con un entramado institucional adecuado. A semejanza del condicionamiento de la cooperación militar al respeto de principios básicos de los derechos humanos en muchos países, consideramos que también en el ámbito de la inmigración un Estado de Derecho no debe ser indiferente a los métodos empleados, a la forma cómo se utilizan sus recursos y a las consecuencias de las acciones que emprende.

CEAR propone un proceso de certificación anual similar al existente en otros países, que se gestionaría desde una comisión de expertos encuadrada en los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008, con un carácter paritario entre los candidatos presentados por los representantes de los distintos ministerios con competencias en la materia y los que promuevan asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos. Esta comisión de expertos, a partir de cuantos informes se dirigieran a la misma y con audiencia de los organismos internacionales, elaboraría un informe anual, que se sometería a la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados para su discusión y la aprobación de una certificación.

3. HACIA UN PROGRAMA ANUAL DE REASENTAMIENTO

El proyecto de nueva ley de asilo incluye el establecimiento de un programa anual de reasentamiento. CEAR defendió con fuerza la modificación del texto del anteproyecto de ley presentado por el Gobierno para que este compromiso no se limitara a un ejercicio retórico. Una vez aprobada la nueva ley, será necesario mantener la voluntad política para su rápida puesta en marcha.

El reasentamiento no debe sustituir a los procedimientos de asilo para aquellas personas que llegan al territorio de los Estados; al contrario, es un paso más en el compromiso con la Convención de Ginebra de 1951. Como señalamos en una propuesta conjunta de las organizaciones sociales y la Delegación en España de ACNUR, es un instrumento para brindar protección internacional y satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados cuya vida, libertad, seguridad, salud u otros derechos fundamentales están en riesgo en el país donde han buscado protección. Es una solución duradera para los más de veinte millones de refugiados que existen en el planeta y puede ser una expresión tangible de la solidaridad internacional y un mecanismo para distribuir responsabilidades entre los Estados.

Para asegurar un procedimiento correcto y transparente en el cumplimiento de este compromiso, proponemos que la CIAR se reúna en sesiones especiales para discutir los casos de reasentamiento a partir de los criterios establecidos por ACNUR y la legislación internacional sobre refugiados. La primera sesión debería celebrarse en el plazo más breve posible una vez que esté en vigor la nueva ley de asilo. La participación de las organizaciones sociales en los programas de reasentamiento es muy relevante, por lo que deberían estar presentes como observadoras en estas sesiones especiales de la CIAR, lo que permitiría contar con su opinión y experiencia en la acogida.

Como ya propusimos junto con el resto de las organizaciones sociales especializadas y ACNUR, sugerimos un compromiso mínimo por parte del Gobierno español de reasentar a unas 500 personas cada tres años. Cualquier incremento en las actividades de reasentamiento debe ser progresivo y sobre un programa plurianual de tres años, que sería revisado de manera periódica. Un compromiso con carácter plurianual facilitaría una mejor planificación de las actividades de reasentamiento, así como de las previsiones presupuestarias, en concordancia con lo previsto en la renovación del programa del Fondo Europeo para los Refugiados y las líneas directrices de la nueva política común de asilo de la UE.

Por la experiencia de los países tradicionales de reasentamiento y de acuerdo con las recomendaciones de ACNUR, el cupo debe responder a casos de protección; también se acogerían casos individuales o grupos de refugiados para los que

el reasentamiento es la única solución duradera. Dentro del cómputo total, sería conveniente establecer un porcentaje para aquellas personas a las que se da prioridad por sus necesidades especiales (situación médica delicada, menores no acompañados, mujeres en peligro...).

4. ACCESO A LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO Y DERECHO DE ASILO

En los últimos años, la política europea para la gestión de las migraciones se ha desarrollado en torno a ejes cuya lógica fundamental es el control y la represión de las migraciones: blindaje de las fronteras, externalización de su control, responsabilización de países terceros, actitud meramente declarativa en relación a los derechos humanos... Migreurop (una plataforma de entidades de ámbito europeo y africano en la que participa CEAR) ha denunciado la multiplicación de los lugares de detención para extranjeros (un factor esencial en esta política) que los Estados miembro de la UE instauran en el marco del plan de lucha contra la inmigración irregular por la sola comisión de una infracción administrativa.

En España, a pesar de las declaraciones de destacados portavoces del Gobierno de que el apoyo otorgado a la conocida como Directiva de Retorno no implicaba su posterior aplicación aquí, el anteproyecto de ley de reforma de la Ley de Extranjería (en el momento de redactar estas propuestas pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros) amplía el plazo ordinario de internamiento de cuarenta a sesenta días. Además, contempla la posibilidad de su suspensión y consecuente prolongación en caso de formularse una solicitud de asilo, no poder llevarse a cabo la expulsión por hallarse enferma la persona o por su falta de colaboración.

Desde distintas instancias se denuncia la situación de estos centros, su dudosa legalidad, su carácter carcelario a pesar de la normativa que los regula, así como los incidentes e irregularidades que se han producido en ellos con el paso de los años. CEAR exige respeto a los derechos de las personas internadas y que los CIE tengan la dotación material y de personal adecuada para que puedan ejercerse con dignidad, sin renunciar a la reivindicación de su supresión, al entender que una mera irregularidad administrativa no puede originar que una persona sea sometida al régimen de privación de libertad.

A las organizaciones sociales se les niega el acceso a la mayoría de los CIE, a pesar de que por la normativa y por su carácter no penitenciario debería ser una realidad indiscutible y cotidiana, lo que tiene una especial relevancia para la información, detección y asesoramiento de los casos amparables de una protección

internacional. Por este motivo, desde Migreurop hemos iniciado una campaña para pedir el acceso de las organizaciones sociales a estos centros en la UE.

Este acceso debería garantizarse en una ley con carácter expreso, sin restricciones, para que la sociedad civil y las organizaciones sociales puedan contactar en los centros de internamiento con los extranjeros y, entre otras cosas, informarles de su derecho a solicitar una protección internacional. Asimismo, debe establecerse el ejercicio de un control regular sobre la situación de los migrantes en estos lugares de detención, ejercido por parte de organizaciones independientes de las autoridades; por último, se debe informar a la sociedad civil sobre la situación en estos centros de internamiento con una total transparencia y accesibilidad.

5. DESARROLLO DEL PLAN NACIONAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

Hasta el momento, las medidas adoptadas en España contra la trata de personas se han centrado en la desarticulación de las redes criminales y ha quedado en un lugar marginal la protección de los derechos humanos de las víctimas. El reciente Plan Nacional contra la Trata de Personas, a pesar de su retórica inicial, refleja compromisos mucho más débiles en materia de protección, asistencia, retorno o integración de las víctimas que en el terreno de la investigación policial contra las redes, en contra de las recomendaciones de las Naciones Unidas o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Aun con esta deficiencia en un plan establecido para los próximos tres años, consideramos que las acciones concretas se deben plasmar a partir de políticas públicas ágiles y eficaces.

La protección que debe amparar a las víctimas de trata, con independencia de su colaboración con las autoridades, puede obedecer a razones humanitarias (dada su situación personal), cooperación con las autoridades competentes en las investigaciones o actuaciones penales (tanto en casos de crimen organizado, como en los de tratantes individuales) o de necesidad de protección internacional. Precisamente, en las acciones que emprendan en la lucha contra la trata, las autoridades deben informar a las víctimas o presuntas víctimas sobre la posibilidad de pedir asilo u otras formas de protección internacional y disponen para ello de la información preceptiva del Ministerio del Interior (folleto informativo) y de las organizaciones sociales especializadas.

En las actuaciones de las distintas administraciones deben incorporarse acciones destinadas a sensibilizar y formar sobre la trata y su detección, en especial entre los colectivos de inmigrantes para que puedan identificar casos entre sus compatriotas y, en ese caso, derivarlos. Las líneas telefónicas destinadas a la

atención ciudadana (general, de emergencias, específica para mujeres...) pueden jugar un papel determinante en este sentido.

En las políticas de las distintas administraciones públicas, es necesario garantizar unos patrones mínimos en la provisión de recursos de asistencia y protección que aseguren en todo el territorio español, sin discriminación, el acceso a recursos de acogida, rehabilitación y apoyo psicológico, con independencia de que estén o no dispuestas a cooperar con las autoridades en sus investigaciones. Por último, CEAR considera imprescindible la creación de un mecanismo específico que señale el órgano encargado y el procedimiento administrativo para el reconocimiento de una persona como presunta víctima de trata y su posterior acreditación como tal, con la participación activa de las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas.

6. PLAN DE DOTACIÓN Y FORMACIÓN

El 6 de noviembre de 2006 CEAR presentó un conjunto de aportaciones a la *Guía de buenas prácticas para la formalización de solicitudes de asilo*, elaborada por la OAR. Destacábamos la importancia de esta iniciativa, ya que contribuiría a una mejora sensible de las actuaciones para la formalización de las solicitudes de asilo en España, muy deficientes y disímiles en los diferentes territorios, lo que aconsejaba homogeneizar lo esencial de las prácticas administrativas en comisarías, oficinas de extranjeros, OAR, puestos fronterizos... Como señalábamos en los comentarios, el avance que suponía esta Guía debería acompañarse, para que sus previsiones pudieran cumplirse, de una suficiente dotación presupuestaria, tanto en personal y formación como en instalaciones. Después de dos años, la Guía, pese a estar publicada no se ha distribuido y, por lo tanto, no se han ejecutado las acciones de capacitación ni muchos menos las de fortalecimiento institucional.

En el horizonte inmediato de una nueva ley de asilo en España y con la perspectiva del desarrollo de la política europea común en esta materia, CEAR propone la puesta en marcha de un plan de dotación y formación integral. A partir de la actualización de la Guía, repitiendo el proceso de consultas seguido en 2006, debería establecerse un plan con acciones específicas y el consiguiente compromiso presupuestario para llevarlas a cabo.

El anuncio de la Comisión Europea de la creación de la Oficina Europea de Asilo, que debería ponerse en marcha bajo la Presidencia española de la UE en el primer trimestre de 2010, ofrece al Gobierno la posibilidad de ejercer un papel destacado para lograr una cooperación efectiva entre los Estados, aprovechando los

recursos disponibles en una misma dirección. Para ello, como ha señalado el ECRE, esta Oficina debe ser un organismo de gestión transparente en el que participen tanto ACNUR como las organizaciones sociales especializadas, con el control del Parlamento Europeo.

7. MEDIDAS PARA EVITAR LA DISCRIMINACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO Y LOS REFUGIADOS EN TIEMPOS DE CRISIS

CEAR considera esencial que en periodos de crisis no se utilice a los solicitantes de asilo como moneda de cambio por parte de las administraciones competentes en materia de empleo y formación. Exigimos que la situación administrativa no sea determinante en el acceso a la formación ocupacional y la inscripción en los servicios públicos de empleo, ya que actualmente aparecen nuevas trabas ante el incremento del desempleo y se excluye a este colectivo de prestaciones y oportunidades a las que tienen derecho.

En el periodo anterior de bonanza, abundancia de cursos y una tasa de paro reducida, los requisitos de acceso a la formación eran menos restrictivos, mientras que en la actualidad se han detectado en muchas comunidades autónomas actuaciones que, de manera más o menos velada, se imponen a los solicitantes de asilo sin autorización de trabajo para poder realizar cursos de formación ocupacional subvencionados. Si, como se ha destacado tantas veces, el bagaje formativo de una persona es fundamental para su completa inserción sociolaboral, las dificultades de acceso detectadas impiden que en muchos casos los solicitantes de asilo y los refugiados puedan desarrollar un itinerario de inserción con plenas garantías de éxito, lo que a medio plazo imposibilitará su completa integración en la sociedad de acogida.

Por ello, las administraciones públicas deberían dejar de identificar al colectivo de asilo exclusivamente como mano de obra, puesto que este discurso fomenta actitudes que dan lugar a procesos de exclusión. En el caso del asilo y, a pesar de las mejoras introducidas en el Reglamento de Extranjería, persisten limitaciones importantes, como el hecho de no poder trabajar por cuenta propia mientras dura el procedimiento. Por otro lado, es paradójico que, mientras el procedimiento de asilo suele alargarse más de un año y medio de promedio, las tarjetas que identifican al solicitante se renuevan cada seis meses, con lo que se produce un desajuste que crea dificultades para acceder a puestos de trabajo que ofrezcan una contratación estable.

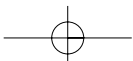
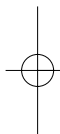
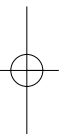
También existen otros impedimentos propios de prácticas administrativas cuanto menos discutibles, que hacen que los solicitantes de asilo se enfrenten a

dificultades que, como ya se señaló antes, dificultan su acceso a la formación o a herramientas básicas para el acceso al empleo, como el carné de conducir. Las consecuencias de estas prácticas discriminatorias se perciben también en las empresas, tanto en los procesos de selección como en las condiciones laborales. Por último, de todas estas prácticas surgen las actitudes que refuerzan la identificación del colectivo como personas no sujetas a todos los derechos reconocidos, como ciudadanos de segunda categoría.

Las políticas públicas de empleo y migración deben recoger de manera expresa la especificidad y los problemas concretos del colectivo de solicitantes de asilo, para entre otras cosas hacerlo visible. En la actualidad, desde el Ministerio de Trabajo e Inmigración las referencias explícitas al mismo en las líneas de trabajo de integración de los inmigrantes son en la práctica inexistentes. Así, sólo se establecen objetivos deseables en el marco del Plan de Ciudadanía 2007-2010, que sin embargo difuminan el asilo en el gran marco de la extranjería, lo que origina la ausencia de mecanismos concretos para favorecer la integración efectiva de estas personas.

NOTAS

1. Véase este manifiesto en: <http://www.ongporpalestina.org/spip.php?article285>



CAPÍTULO 11

PARA SABER MÁS

1. LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN MATERIA DE ASILO EN ESPAÑA: DIEZ AÑOS DEL MÁSTER EN ACCIÓN SOLIDARIA INTERNACIONAL DE EUROPA

PABLO LÓPEZ PIETSCH Y JOSÉ HERNÁNDEZ GARCÍA

*Representantes de CEAR en el Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa de la Universidad Carlos III de Madrid.*1. OBJETIVOS DE LA COLABORACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD CARLOS III Y CEAR.
LOS ORÍGENES: EL CURSO DE EXPERTO EN DERECHO DE EXTRANJERÍA Y ASILO

Realizar una defensa eficaz de los derechos de los refugiados requiere de profesionales bien preparados, que cuenten con una sólida formación específica. Desde esta elemental premisa se emprendió, hace ya veinte años, la búsqueda de fórmulas de colaboración entre CEAR y la Universidad Carlos III, más en concreto, con el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de dicha Universidad, dirigido por el catedrático de Derecho Internacional Público, D. Fernando Mariño Menéndez.

Esta iniciativa, en la que por parte de CEAR desempeñó un papel clave Juan José Rodríguez Ugarte, fructificó pronto en la organización del *Curso de Experto en*

Derecho de Extranjería y Asilo, una acción formativa de posgrado de 100 horas lectivas. El curso constaba de una parte general, en la que se analizaba el fenómeno de los movimientos migratorios desde el punto de vista de la sociología, la antropología, la economía y los derechos humanos, seguida de dos bloques, dedicados específicamente al Derecho de extranjería y el Derecho de asilo. A su vez, dentro de estos dos bloques una parte de las sesiones estaba dedicada al estudio de su régimen internacional y la otra a la vertiente interna del Derecho de extranjería y asilo español.

Se pretendía con ello ofrecer una formación que incluyera los aspectos más importantes del día a día en el trabajo jurídico con refugiados e inmigrantes, pero que también permitiera comprender estos aspectos como parte del fenómeno global de los movimientos de población a escala mundial, en toda su complejidad. En suma, se trataba de hacer posible la preparación para el trabajo más cotidiano e inmediato a la luz de una comprensión global del fenómeno en todas sus facetas y dimensiones, conforme a una concepción humanista de este trabajo.

Este *Curso de Experto* se consolidó plenamente. Llegó a alcanzar diez ediciones en el curso de las cuales se formaron 405 alumnos, entre los que se contaba un buen número de voluntarios y profesionales de CEAR.

2. LA CREACIÓN DEL MÁSTER EN ACCIÓN SOLIDARIA INTERNACIONAL DE EUROPA

Una vez consolidada, por tanto, esta acción formativa, se planteó la posibilidad de profundizar en la colaboración con la Universidad Carlos III. La oportunidad para ello vino dada por dos factores interrelacionados: por una parte, el Instituto Francisco de Vitoria estaba desarrollando paralelamente acciones formativas sobre temas distintos, pero que guardaban una evidente conexión con los movimientos migratorios y con la acción de las organizaciones no gubernamentales, como son la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. A estos efectos, había establecido una relación de colaboración análoga con otras dos organizaciones no gubernamentales: el Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL) y Cruz Roja Española. Por otra parte, CEAR logró obtener el respaldo financiero de la Fundación Caja Madrid que permitía acometer un proyecto de mayor envergadura.

Surgió así la idea de fusionar el curso de Experto en Derecho de Extranjería y Asilo con las otras dos acciones formativas desarrolladas por el Instituto Francisco de Vitoria, dando lugar al *Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa*. Desde la perspectiva universitaria, la conexión existente —tanto en el plano conceptual como estratégico— entre asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo, y su

íntima conexión con el problema del desplazamiento humano y las migraciones, aconsejaban un tratamiento conjunto de las tres materias. Idéntico era también el enfoque en los tres ámbitos en cuanto a la importancia del papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales y la consiguiente conveniencia de contar con ellas a la hora de configurar la programación de esta acción formativa.

Desde el punto de vista de CEAR, esta evolución, en el sentido de complementar la formación en su ámbito más específico de actividad con otros campos complementarios de la acción solidaria, era plenamente coherente con la misma reflexión estratégica que llevó en su día a crear la Fundación CEAR. A la postre, una acción integral sobre el fenómeno de los refugiados no puede limitarse a la imprescindible defensa del derecho de asilo para quienes se ven forzados a huir de su país, sino que debe incidir también en las causas que provocan dicha huida y en las estrategias a aplicar sobre el territorio.

Por la misma razón, la adecuada formación de las personas que vayan a dedicarse profesionalmente a la defensa de refugiados y desplazados requiere también de una comprensión cabal de las causas de los desplazamientos forzados de población y de las estrategias complementarias con las que cabe hacerles frente. Por ello, la integración del *Curso de Experto* en el *Máster en Acción Solidaria* en última medida no era sino una consecuencia lógica de los planteamientos globales de CEAR. También las otras dos organizaciones concernidas, CIDEAL y Cruz Roja Española, consideraron de sumo interés emprender esta acción formativa conjunta.

Así pues, los cuatro actores acordamos crear el *Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa*, como título propio de la Universidad Carlos III, que se compondría de cuatro elementos:

1. La *Parte General*, orientada a asentar los conceptos básicos de la acción solidaria, de la teoría de los derechos humanos y del papel de las ONG, cuya responsabilidad correspondería prioritariamente a la Universidad Carlos III.
2. El *Módulo de Cooperación al Desarrollo*, cuya configuración estaría principalmente a cargo de la organización especializada Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL).
3. El *Módulo de Ayuda Humanitaria*, para cuya organización la principal responsabilidad correspondería a Cruz Roja Española.
4. El *Módulo de Inmigración y Derecho de Extranjería y Asilo*, en cuya configuración el principal protagonismo habría de corresponder a CEAR.

Desde el punto de vista de los estudiantes a formar, lo que el *Máster* ofrece es una visión panorámica sobre tres grandes sectores de la acción solidaria. Por ello,

es de gran utilidad para las personas recién graduadas en la Universidad que desean desarrollar su carrera profesional en el ámbito de la acción solidaria. Pero igualmente para quienes, estando ya insertos en la práctica profesional, buscan profundizar o ampliar la formación de la que disponen, abarcar otros campos de actuación o bien reorientarse profesionalmente dentro del mismo sector.

Se ofrece a continuación una descripción sintética de la estructura, organización y contenidos del *Máster*, para, en la parte final, tratar de realizar un balance provisional de su trayectoria en las diez ediciones que cumple en este curso 2008/2009.

3. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FINANCIACIÓN

La estructura organizativa del *Máster* está integrada por un Consejo de Dirección, en el que están representados la Universidad Carlos III y las tres ONG que participan en el desarrollo del *Máster*, CIDEAL, Cruz Roja Española y CEAR; un coordinador académico general, que vela por el adecuado desarrollo del *Máster* en su conjunto, la óptima integración entre sus distintos elementos y, en particular, de coordinar la parte general; y tres coordinadores de módulos, cuya función es contactar y coordinar al profesorado de cada módulo para asegurar la complementariedad de sus respectivas intervenciones, el contacto diario con las y los estudiantes, realizar tutorías y asistir en la elaboración de trabajos... La estructura organizativa se completa con el apoyo administrativo que brinda la propia Universidad Carlos III. En la actualidad, el *organigrama* es el siguiente:

Consejo de Dirección:	Dr. D. Fernando M. Mariño Menéndez, Director del <i>Máster</i> .
	Dr. D. Carlos Fernández Liesa, Subdirector.
	Dr. D. Daniel Oliva Martínez, Coordinador Académico.
Representantes de ONG:	
	CIDEAL: Dr. D. Manuel Gómez Galán
	CRE: Dr. D. Diego Blázquez Martín
	CEAR: D. Pablo López Pietsch
Coordinación administrativa:	Dña. Alia Deleq García
Coordinadores de módulo:	<i>Inmigración, Extranjería y Asilo</i> : D. José Hernández García (CEAR)
	<i>Cooperación al Desarrollo</i> : D. Miguel Albarrán Calvo (CIDEAL)
	<i>Acción Humanitaria</i> : Dr. D. Diego Blázquez Martín (CRE)

El *Máster* se financia en una parte por las matrículas del alumnado, que en estos momentos ascienden a 4.400 euros, y en otra por las aportaciones de la Fundación Caja Madrid y la Fundación Carolina, que permiten dotar, respectivamente, 16 y 2 becas. Si tenemos en cuenta que el número habitual de estudiantes oscila en torno a los 45, el resultado es que gracias a las citadas instituciones más de un tercio del alumnado del *Máster* lo cursa con beca.

4. CONTENIDOS DEL MÁSTER

PARTE GENERAL

La parte general está dividida en seis bloques. Partiendo de una introducción a la sociedad internacional y su ordenamiento jurídico, el primero de ellos está articulado en torno a los temas de ética, derechos humanos y solidaridad y desarrolla la conexión existente entre la idea de derechos humanos, la ética del desarrollo, las tendencias a la globalización y el mundo de la acción solidaria internacional. El segundo desciende ya, más específicamente, al análisis económico del desarrollo y al papel que están desempeñando la globalización económica y los organismos económicos internacionales. El tercer bloque analiza, de modo complementario, la conexión entre distintas ideologías y religiones y la solidaridad internacional, bloque en el que destaca una mesa redonda en la que se pasa revista a las contribuciones de un conjunto de actores de la sociedad civil: ONGD, movimientos sociales, comunidades de base y Cruz Roja.

El siguiente bloque está dedicado a la regulación y las consecuencias del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, pasando revista a los sistemas de seguridad colectiva y a los conceptos y estrategias interrelacionados de la intervención humanitaria, la injerencia humanitaria y la asistencia humanitaria. Prosigue el módulo con una parte dedicada a la protección internacional de los derechos humanos, en el contexto de los principales conflictos de nuestro tiempo, con particular atención a la cuestión palestina. Por último, la Parte General del *Máster* concluye analizando extensamente la relación entre los movimientos de población y, por un lado, la política de cooperación, y, por otro, la política de inmigración. En particular, se analizan las migraciones desde un punto de vista sociológico y económico y se proporciona un primer acercamiento al marco jurídico internacional de las migraciones.

Por cuanto concierne a los ponentes encargados de impartir las correspondientes sesiones, las de carácter más conceptual corren a cargo de prestigiosos catedráticos y profesores de Filosofía del Derecho, Derecho Internacional Público, Economía y Sociología, complementadas para las sesiones de orientación más práctica o de debate con representantes de organizaciones como Attac, Iepala o Cruz Roja y de instituciones especializadas, tales como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria o la Escuela de Guerra del Ministerio de Defensa.

MÓDULO DE INMIGRACIÓN, EXTRANJERÍA Y ASILO

Como se señaló con anterioridad, éste es el módulo cuya coordinación corresponde a CEAR. Los contenidos impartidos pretenden proporcionar al alumnado los conocimientos y herramientas conceptuales necesarios para estar en disposición de realizar un análisis crítico de las políticas de inmigración e integración de inmigrantes aplicadas en nuestro país; proponer y defender razonadamente las reformas en las políticas de control de flujos migratorios y de acogida e integración que considere necesarias y viables; y proporcionar una orientación básica a ciudadanos extranjeros que tengan que realizar algún trámite de extranjería o asilo. En el ámbito concreto de la orientación jurídica, teniendo en cuenta que más de la mitad del alumnado no tiene estudios de Derecho, el objetivo es que tras concluir el Máster hayan alcanzado conocimientos suficientes como para poder trabajar en un programa de información y orientación inicial (PIO).

Para alcanzar estos objetivos, el módulo se estructura en tres grandes bloques: I) política de inmigración española y europea y derecho de extranjería; II) régimen internacional y español del asilo y refugio; III) políticas y programas de integración de inmigrantes.

En el primero, se estudia la evolución que ha experimentado la política de inmigración desde los años 80 hasta la fecha, a través fundamentalmente de los cambios legislativos y de los nuevos instrumentos de gestión de los flujos migratorios que se han ido introduciendo en nuestro sistema. El modelo español es igualmente objeto de análisis en perspectiva comparada con los países europeos más importantes y se presta especial atención al desarrollo actual de la política de inmigración, incluyendo su dimensión externa, tanto europea, como internacional en sentido amplio. Una vez sentado este marco, una serie de sesiones teóricas y de talleres tienen por objeto familiarizar al alumnado con el derecho de extranjería español y, como colofón, se organiza una mesa redonda sobre política de inmigración con representantes de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y ONG.

El segundo bloque de sesiones está dedicado a la protección de los refugiados y al derecho de asilo. Contempla tanto el régimen internacional de protección, incluida la respuesta internacional a los flujos masivos de refugiados, como el Derecho español de asilo, así como el sistema de asistencia a solicitantes de asilo y refugiados. De nuevo, la familiarización con el régimen jurídico se realiza a través de sesiones teóricas y talleres prácticos, en los que se aplican los conocimientos adquiridos a la solución de casos.

Por último, el tercer bloque trata de abarcar los principales ámbitos que integran las políticas de integración, tales como la acogida, la educación, el empleo, la

vivienda, la lucha contra el racismo y la xenofobia, las relaciones interculturales, la sensibilización, las percepciones de la inmigración, con especial atención a los medios de comunicación, y se presta igualmente atención al tratamiento que se da a los menores no acompañados. También aquí, en la medida en que las materias lo permiten, se introducen sesiones teórico-prácticas con el fin de acercar al alumnado al diseño y la gestión cotidiana de programas de integración de inmigrantes.

Los ponentes de las distintas sesiones tienen una extracción eminentemente práctica, puesto que en su gran mayoría proceden, o bien de organizaciones no gubernamentales que trabajan directamente con inmigrantes, o bien de administraciones públicas con competencias en la materia, entre las que cabe destacar la excelente colaboración prestada por el gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Los aspectos más teóricos y conceptuales, sin embargo, corren por cuenta de profesores universitarios procedentes del campo del Derecho Internacional Público y de la Sociología. Es preciso destacar la aportación fundamental que realizan los propios profesionales de CEAR, que cubren buena parte de las sesiones teóricas y talleres sobre derecho de extranjería y régimen del asilo y refugio.

La selección de estos ponentes ha ido evolucionando a lo largo de las sucesivas ediciones del *Máster*, fruto de la experiencia acumulada y de los intereses expresados por los estudiantes. En este sentido, se ha procurado ir incorporando a profesionales de primera fila que puedan aportar su experiencia personal en el trabajo diario con inmigrantes y refugiados. Igualmente, se ha ido ampliando progresivamente el bloque dedicado a las políticas y programas de integración de inmigrantes, en coherencia con la importancia que han adquirido dentro de las políticas públicas de inmigración y con las expectativas de desarrollo profesional de los propios estudiantes.

MÓDULO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El módulo de cooperación al desarrollo está articulado en torno a tres grandes bloques. El primero, y de mayor dimensión, está dedicado a estudiar y realizar ejercicios prácticos en relación con la gestión del ciclo del proyecto de cooperación a lo largo de sus fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación; complementariamente, se analizan también otros instrumentos de la cooperación al desarrollo, tales como la cooperación técnica, las microfinanzas o la educación para el desarrollo y sensibilización.

El segundo bloque está dedicado a la gestión de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y en él se analizan aspectos tales como las

INFORME 2009 DE CEAR

características específicas de la gestión de este tipo de ONG, la gestión económica y financiera, la gestión de recursos humanos, la comunicación interna y externa, así como las técnicas de negociación que se emplean en este ámbito.

Finalmente, el tercer bloque pasa revista a una serie de experiencias prácticas, tales como los proyectos de codesarrollo, el trabajo en relación con pueblos indígenas, la cooperación empresarial en el ámbito de la responsabilidad social corporativa; y analiza igualmente la vertiente institucional de la acción de organismos europeos y multilaterales y la labor de la propia Administración española, tanto en lo que se refiere a sus servicios centrales, como al trabajo sobre el terreno de la AECID.

El profesorado para estas sesiones procede mayoritariamente de la propia CIDEAL coordinadora del módulo, y se complementa con miembros de organizaciones como Transformando o AMREF Flying doctors y otros expertos externos, así como de representantes de la Comisión Europea, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) y de la AECID.

MÓDULO DE ACCIÓN HUMANITARIA

El módulo de Acción Humanitaria está estructurado en cuatro bloques. El primero de ellos está dedicado a la deontología y las normas comunes para la acción humanitaria, así como al análisis de los tipos de desastres y riesgos naturales y las estrategias frente a ellos. El segundo pasa revista a los sujetos de la acción humanitaria y el papel por ellos desempeñado, desde las Naciones Unidas, pasando por la acción humanitaria del Movimiento de Cruz Roja y Media Luna Roja, hasta llegar a la Administración española, en conexión con el sistema de cooperación.

El tercer bloque incide, al igual que sucedía en el módulo de cooperación al desarrollo, en el ciclo del proyecto de acción humanitaria a través de todas sus fases. Por último, el cuarto bloque está dedicado a diversos aspectos sectoriales de la Acción Humanitaria, tales como los aspectos logísticos, la gestión de recursos humanos, los aspectos psicosociales de la ayuda humanitaria, la información y la comunicación. Presta atención, igualmente, a la conexión entre ayuda humanitaria y salud pública, tal y como se establece a través del programa HELP, y concluye con una exposición de los aspectos más relevantes del Derecho Internacional Humanitario.

Los ponentes de este módulo siguen las mismas pautas de los anteriores, es decir, se combinan personas ligadas a la organización coordinadora, en este caso Cruz Roja Española, con expertos y consultores externos para aspectos sectoriales específicos y profesores universitarios para los contenidos jurídicos.

PROGRAMA DE PRÁCTICAS Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

El programa de prácticas del Máster está orientado a que las enseñanzas adquiridas en el aula empiecen a tener una plasmación real sobre el terreno antes de concluir el curso académico. A estos efectos, el equipo de coordinación contacta periódicamente con multitud de organizaciones afines a la filosofía del Máster, que firman un convenio con la Universidad que se renueva automáticamente cada dos años. Las organizaciones no contraen obligación alguna con respecto a una futura contratación laboral, tan sólo se comprometen a que las prácticas que el alumno va a realizar se correspondan con la oferta que han hecho llegar a la Universidad. El alumno, por su parte, se ve cubierto por un seguro que le protege ante cualquier eventualidad.

Las entidades comprueban cuál es la disponibilidad de plazas en sus plantillas y posteriormente envían a la Universidad sus ofertas, que son recogidas en un cuadernillo que se presenta a los alumnos en el mes de marzo. Éstos señalan tres organizaciones por orden de preferencia y son éstas las que realizan la selección en base a los perfiles de los interesados. Una vez hecha la selección, a partir de abril los alumnos comienzan su periodo de prácticas, que puede alcanzar un máximo de 300 horas, y que se desarrollan en horario de mañana mientras duren las clases del Máster, o en horario indistinto una vez terminado el periodo lectivo. Cada alumno tiene asignado un responsable de la organización correspondiente que lleva a cabo un seguimiento de su labor.

Entre las organizaciones e instituciones que participan en el programa de prácticas se encuentran las de mayor prestigio en el tercer sector.

CUADRO DE ENTIDADES COLABORADORAS:

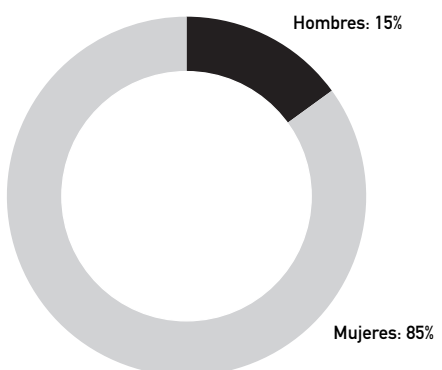
Acción Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM), Acción Contra El Hambre, Acnur, ACOBE (Asociación de Cooperación Bolivia-España), Acsur Las Segovias, Aldeas Infantiles, Amigos de la Tierra, Amnistía Internacional, AMREF Flying Doctors, Aprosers, Arquitectos Sin Fronteras, Asamblea de Cooperación por la Paz, Atime, Ayuda en Acción, Ayuntamiento de Collado-Villalba, Ayuntamiento de Getafe, Barclays, Cáritas, CEAR, CERES (Centre d'Estudis i Recerca Sindical), Cesal, Cesida (Coordinadora estatal del VIH-SIDA), Cideal (Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina), Comisión De Derechos Humanos Hispano Guatemala, Comunidad de Madrid, Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España, COCEMFE, Consiglio Italiano Per I Rifugiati (CIR), COPRODELI, Cruz Roja Española, Entreculturas, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Fundación Amref, Fundación Chandra, Fundación Codespa, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP) Colombia, Fundación De Profesionales Solidarios, Solired, Fundación Desarrollo Integral de los Pueblos, Fundación Economistas Sin Fronteras, Fundación Euroárabe de Altos Estudios, Fundación Gestión y Participación Social, Fundación Intermon Oxfam, Fundación Hogar del Empleado, Fundación Paz Ahora, Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga, Fundación Pfizer, Fundación Plan España, Fundación del Valle, Fundación Vicente Ferrer, Fundeso (Fundación para el Desarrollo Sostenido), General Electric Medical Systems Information Technologies, Grupo VIPS, GLOBALSIDA (Acción contra el sida), ICG (Internacional de Cooperación y Gestión S.L.), Hegoa (Instituto de Estudios Vascos sobre Desarrollo y Cooperación Internacional), IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), IEPALA, Ingenieros Sin Fronteras, Instituto De Estudios Sobre Conflictos Y Acción Humanitaria (IECAH), Intermon, Manos Unidas, Médicos Del Mundo, Médicos Sin Fronteras, Minka-Centro de Promoción y Solidaridad, MPDL, Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid, Paz y Tercer Mundo (MUNDUBAT), Pueblos Hermanos, RESCATE, Save the Children, Seniors Españoles para la Cooperación Técnica (Secot), Setem, Sici Dominus, Sin Excusas, Solidaridad Internacional, SOLI-RED (Asociación Profesionales Solidarios de España), Soluziona, Trans-Formando, Unicef, WATU Acción Indígena, Women's Link Worldwide.

Adicionalmente, se prevén algunas actividades complementarias a las clases de la Universidad, tales como visitas a instituciones (Oficina de Asilo y Refugio, Congreso de los Diputados si se está tramitando alguna iniciativa legislativa, Centro de Acogida a Refugiados, paseos guiados por el barrio de Lavapiés para analizar el desarrollo de un barrio intercultural), así como un viaje de fin de curso que realiza un número restringido de alumnos para conocer sobre el terreno proyectos de cooperación al desarrollo en el norte de África.

5. EVOLUCIÓN DEL PERFIL DE LOS ALUMNOS DEL MÁSTER EN CUANTO A SEXO, FORMACIÓN ACADÉMICA Y NACIONALIDAD DE ORIGEN

A lo largo de estas diez ediciones del Máster han pasado por sus aulas un total de 485 alumnos. En cuanto a su distribución por sexos, se aprecia una mayoría abrumadora de mujeres entre los alumnos. En un porcentaje que sólo presenta pequeñas oscilaciones, la proporción viene siendo todos los años de 85% a 15%.

ALUMNOS DEL MÁSTER EN ACCIÓN SOLIDARIA POR SEXOS (1999-2009)

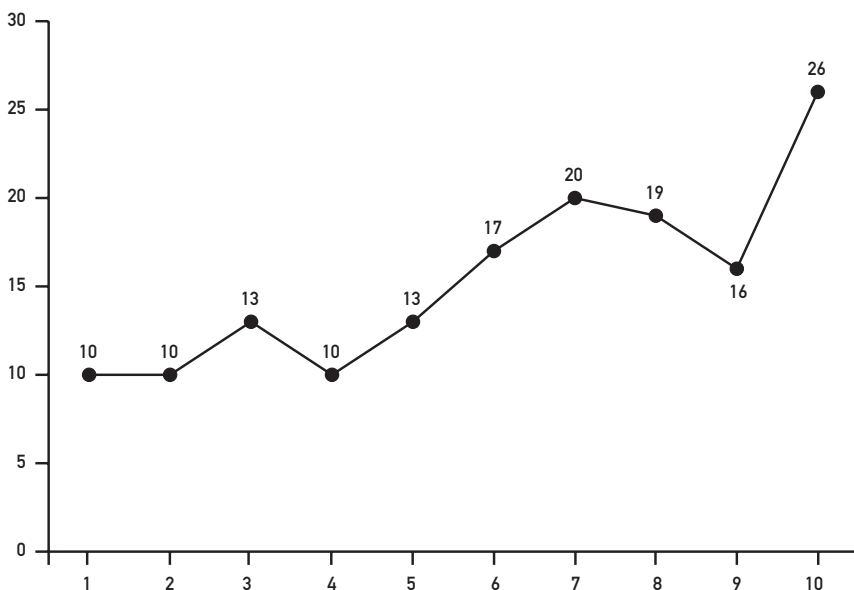


Por cuanto atañe a su formación, los alumnos no tienen un perfil homogéneo, pero sí se aprecia un predominio de licenciados en Derecho, que constituyen aproximadamente un tercio de los estudiantes. Se trata de un patrón constante a lo largo de las diez ediciones que han tenido lugar hasta el momento.

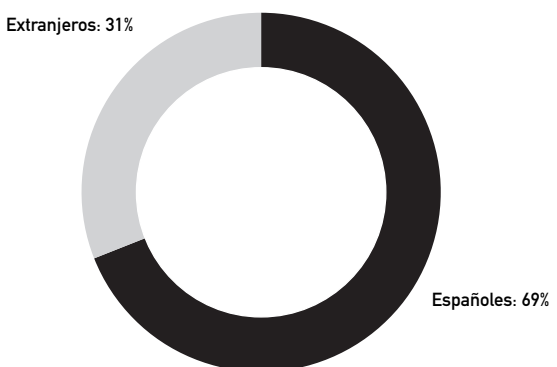
Titulados de especialidades como Sociología, Económicas, Ciencias Políticas, Periodismo, Trabajo Social, Psicología o Humanidades son muy habituales entre los alumnos del Máster, llegando a constituir cada uno de ellos porcentajes cercanos al 15% en cada una de las ediciones. Nunca faltan titulados de carreras técnicas como Arquitectura o Ingeniería Industrial, entre otros.

Por último, en relación con las nacionalidades de origen del alumnado, la presencia de extranjeros se ha ido incrementando en las sucesivas ediciones, hasta el punto de que durante el vigente curso los alumnos venidos de Iberoamérica o Europa son ya más del 50%.

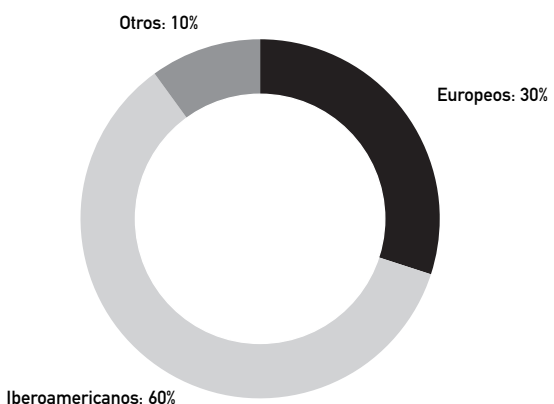
PROGRESIÓN DE LA PRESENCIA DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS (1999-2009)



ALUMNOS DEL MÁSTER EN ACCIÓN SOLIDARIA POR NACIONALIDADES (1999-2009)



INFORME 2009 DE CEAR

**PROCEDENCIA DE LOS ALUMNOS EXTRANJEROS
POR CONTINENTES (1999-2009)****6. BALANCE**

Desde el curso 1999/2000 en que comenzó su andadura, se han ido sucediendo diez ediciones del Máster, lo que en un contexto de fuerte concurrencia entre las distintas opciones de posgrado que ofrecen las Universidades, de las cuales muchas fenecen al poco tiempo de iniciarse, cuando no incluso antes de nacer, es bien significativo del acierto de la fórmula escogida.

Son los propios alumnos quienes, con sus matrículas, han venido avalando año tras año su validez como acción formativa. Este interés constante se justifica también desde la perspectiva de las salidas profesionales. De acuerdo con un estudio realizado sobre las cuatro primeras promociones del Máster, casi un 70% se encontraba trabajando en el momento del estudio en alguno de los ámbitos cubiertos por el Máster, de los cuales el 46% en el ámbito de inmigración, extranjería y el asilo, el 42% en el ámbito de la cooperación al desarrollo y el 12% en el campo de la ayuda humanitaria. Interrogados sobre la utilidad de la formación adquirida para su acceso al mercado laboral, y especialmente de las prácticas realizadas en el marco del Máster, un 75% consideraba que le había resultado algo o muy útil, en tanto que un 25% la juzgaba poco o nada útil.

Por cuanto atañe a la calidad de la acción formativa, hay que hacer referencia a la valoración realizada por el diario *El Mundo* en un estudio comparativo sobre programas de posgrado, en el cual le otorgó la consideración de mejor Máster español de su especialidad.

Pero lo cierto es que lo que más contribuye a la calidad y a los resultados positivos de este Máster son las contribuciones de los propios alumnos. Y ello tanto a lo

largo del curso, por la motivación y en muchos casos la experiencia que aportan, como con posterioridad, por las redes que forman, que son de gran valor para su posterior evolución profesional. Son también ellos los que, a través de los trabajos que elaboran en el curso de los distintos módulos, de los cuales muchos son de notable calidad, nos permiten apreciar el grado de asimilación de conocimientos y de elaboración de discurso que han ido adquiriendo.

Para quienes intervenimos en la gestión diaria del *Máster*, estos trabajos, junto con los debates suscitados durante las clases, son la mejor forma de comprobar que los esfuerzos invertidos en su configuración rinden, desde luego, sus frutos. Y en particular, para quienes intervenimos por parte de CEAR en el desarrollo del Módulo de Inmigración, Extranjería y Asilo no deja de ser motivo de cierta satisfacción comprobar cómo numerosos alumnos, que llegan al Máster atraídos sobre todo por la parte de cooperación al desarrollo, terminan por *descubrir* la inmigración y el asilo como posibles ámbitos de trabajo y de vocación.

PARA MÁS INFORMACIÓN

Instituto Universitario de Estudios Internacionales "Francisco de Vitoria"
 Universidad Carlos III
 Despacho: 11.1.23
 c/ Madrid, 126 - 28903, Getafe, Madrid - Tlf.: 91 624 98 43
masie@ceaes.uc3m.es
http://www.uc3m.es/portal/page/portal/postgrado_mast_doct/masters/mu_a_cc_sol_int_eu

2. HACIA QUITO 2010: EL DESARROLLO DEL FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES

NELSY LIZARAZO, LUIZ BASSEGIO, SUSANA PÉREZ E IVÁN FORERO
Miembros del Comité Internacional del FSMM

Bajo el lema "Nuestras Voces, nuestros Derechos, por un Mundo sin Muros" entre el 11 y el 14 de septiembre de 2008 se realizó en Rivas Vaciamadrid la tercera edición del Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM), dando continuidad al proceso iniciado en Porto Alegre en 2005 y Rivas Vaciamadrid en 2006. El III FSMM contó con la participación de más de dos mil personas de noventa países en representación de centenares de organizaciones, redes y movimientos sociales¹.

El protagonismo de las voces y las propuestas formuladas por los propios migrantes en el proceso de consolidación de las redes de trabajo y de lucha en defensa de los derechos de los millones de migrantes en todas las latitudes del planeta en esta tercera edición muestran, sin duda, una mayor conciencia de su condición de sujetos sociales y políticos protagonistas de una historia colectiva, constructores de nuevas resistencias y alternativas. El Foro Social Mundial de las Migraciones se convierte en el espacio de respuesta desde los movimientos sociales a las espectaculares dimensiones que hoy por hoy tiene el fenómeno migratorio a escala mundial.

Las y los migrantes son sujetos sociales cuyo empoderamiento y articulación como agentes de transformación política, social, cultural y económica es fundamental. En este sentido, el III FSMM fue un espacio privilegiado para fortalecer las redes, coaliciones, movimientos y campañas de la sociedad civil al promover el fortalecimiento de las distintas asociaciones de inmigrantes y refugiados y garantizar la participación activa, libre y significativa de organizaciones y colectivos de aquellos lugares que son importantes escenarios de fenómenos migratorios y/o de personas refugiadas y desplazadas.

La presencia de delegados asiáticos y africanos fue una de las novedades más positivas. Asimismo, el III FSMM sirvió de punto de encuentro de numerosas redes estatales y continentales, como Migreurop, el Grito de los Excluidos (América), la Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas en Estados Unidos, la Red Estatal por los Derechos de los Inmigrantes (REDI, España), distintas organizaciones africanas o el Migrant Forum Asia.

Un instrumento clave en la construcción del FSMM como proceso permanente y esfuerzo continuado en el tiempo ha sido la consolidación del Comité Internacional, formado por representantes de redes regionales y de carácter temático. Hoy podemos decir que prácticamente se cubren todas las regiones (América, África, Asia, Europa y Oceanía) e importantes redes temáticas (comunicación, fronteras, derechos laborales, trata y refugio). Sin duda, tras este III FSMM se ha consolidado su papel de conducción estratégica y resulta fundamental su trabajo en la continuidad del proceso.

A lo largo de 6 plenarios, 43 seminarios y 31 talleres surgieron infinidad de propuestas que convergieron en la necesidad de avanzar en la concienciación, organización y movilización para defender los derechos amenazados y vulnerados cada día en la mayor parte del planeta. La globalización capitalista neoliberal ha sido identificada como una de las causas estructurales de esta sistemática violación de los derechos humanos.

Un modelo que profundiza las históricas injusticias sociales, económicas, políticas y culturales, sometiendo a cada vez más millones de personas al miedo

y la miseria, al hambre y la muerte. El modelo económico contemporáneo se funda en el desarrollo "espectacular" del 20% de la población mundial, que acapara el 84% de los recursos globales; un modelo depredador de la naturaleza que pone en serio riesgo la vida de millones de personas. Se estima que en sólo cuatro décadas habrá entre 150 y 200 millones de personas desplazadas por las consecuencias del deterioro medioambiental.

Un modelo que llega a penalizar la migración y favorece la deportación de personas a través de políticas de retorno (como "la Directiva de la Vergüenza") y que considera la migración irregular un delito y, por tanto, justifica arrestos, detenciones arbitrarias y deportaciones. Desde el acto inaugural, pasando por el conjunto de actividades culturales, el foro de radios, la asamblea de movimientos sociales, hasta la manifestación de cierre (el domingo 14 de septiembre en Madrid), los innumerables encuentros de redes, asambleas de movimientos, el incansable trabajo de los voluntarios, la participación de la ciudadanía de Rivas Vaciamadrid, la realización del encuentro de autoridades locales previo al III FSMM y todos los encuentros simultáneos que en diversas latitudes se convocaron y comunicaron con el propio FSMM, muestran una fuerza social solidaria creciente.

La construcción de una agenda política común del FSMM, a partir de las aportaciones de todas las actividades de cada uno de los cinco ejes temáticos del III FSMM, encuentra en la II Declaración de Rivas un instrumento clave para la continuidad del proceso. La identificación de escenarios locales, nacionales, regionales y mundiales, tanto en los ámbitos gubernamentales, multilaterales, como la Unión Europea, las cumbres iberoamericanas, euromediterráneas, el diálogo África-Europa o el propio diálogo de alto nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo para reivindicar el patrimonio común de los Derechos Humanos como imperativo ético y político en la lucha por un mundo sin muros. Por esta razón, la exigencia de la firma, ratificación y puesta en práctica de la Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias es esencial para la definición de un marco de derecho internacional.

De igual forma, se exige a la comunidad internacional del establecimiento de un mandato o procedimiento dentro del sistema de Naciones Unidas que pueda suplir los vacíos en los instrumentos existentes de protección de los migrantes. Entendemos que a partir de este Foro se abre la posibilidad de articulación multilateral de las acciones que las redes y organizaciones están desarrollando a través de un espacio de intercambio de conocimientos y experiencias, de convivencia, denuncia, debate y construcción de pensamiento común. El proceso iniciado del FSMM marca un punto importante en el camino de incidencia política que debe dar legitimidad a la sociedad civil para entrar en los

INFORME 2009 DE CEAR

debates internacionales: participar en cumbres, exigir acuerdos y normativas, hacer propuestas concretas de movilización.

Otros elementos que constituyen puntos de la agenda política del FSMM son las campañas comunes que, partiendo de realidades compartidas a través de redes regionales, encontraron en el III FSMM el espacio para coordinarse y definir itinerarios de desarrollo de las mismas. Valga como ejemplo la Campaña euroafricana de Migreurop para la fiscalización de los centros de internamiento o la propuesta de continuar trabajando por una convención internacional para la protección de los derechos humanos en las fronteras.

Propuestas de alcance global como las mencionadas o las iniciativas de política pública en materia de integración social, participación política, ciudadanía universal, o a partir de sujetos específicos como la realidad de los menores no acompañados, las mujeres, los apátridas en los ámbitos más locales permiten considerar la importancia estratégica en la continuidad del proceso y su fortalecimiento. De esta manera, la decisión de que la cuarta edición del FSMM tenga lugar en octubre de 2010 en Quito (Ecuador), país paradigma de la realidad migratoria mundial, nos pone en camino con nuestras voces, nuestros derechos, por un mundo sin muros.

SEGUNDA DECLARACIÓN DE RIVAS

APROBADA POR LA ASAMBLEA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES REUNIDA DURANTE EL III FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES

Hoy, cuando conmemoramos los sesenta años de la *Nakba* palestina, los veinte años del inicio de las muertes en el Estrecho de Gibraltar, los 35 años del golpe militar contra el gobierno democrático de Salvador Allende; cuando esa misma legitimidad está gravemente amenazada en Bolivia y convoca nuestra conciencia y solidaridad, y cuando celebramos los 60 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos, nosotros, mujeres y hombres que somos parte de más de dos mil movimientos y organizaciones sociales de noventa países del planeta, nos reunimos en Rivas Vaciamadrid (España), del 11 al 14 de septiembre de 2008, bajo el lema "Nuestras voces, nuestros derechos, por un mundo sin muros".

NUESTRAS VOCES

Somos personas y organizaciones de migrantes, desplazados/as y refugiados/as; víctimas del tráfico de seres humanos y la trata; somos también movimientos y organizaciones sociales trabajando junto a ellos; somos sujetos individuales y colectivos

que, preocupados por el hecho migratorio comprendido en su integralidad, nos hemos ocupado de desarrollar acciones comprometidas con la transformación radical de las condiciones en las que los seres humanos se han visto obligados a migrar, desplazarse o refugiarse.

Nosotras, las personas migrantes, desplazadas y refugiadas y nuestras organizaciones, nos constituimos en un nuevo sujeto político y en una fuerza social mundial que se consolida en este III Foro Social Mundial de las Migraciones. Por todo lo anterior y con legítimo derecho, levantamos nuestras voces para decir:

- No al creciente deterioro de las condiciones de vida que impacta a la mayoría de las personas del planeta, en el norte como en el sur global y que impacta de manera especial a las personas migrantes, refugiadas y desplazadas de los diferentes continentes, y muy especialmente las de los pueblos palestino, saharauí, colombiano, sudanés e iraquí y a las políticas cómplices de Estados Unidos, Europa y España en particular.
- No a las migraciones forzadas de los pueblos indígenas como resultado de la expropiación de sus tierras y de los megaproyectos agroindustriales, que traen como consecuencia el desarraigo y la destrucción de sus culturas.
- No a las diferentes manifestaciones de racismo en contra de las personas y comunidades migrantes en todos los continentes y, particularmente, en contra de las personas de África Negra y la comunidad latina en Estados Unidos.
- No a la reproducción y el fortalecimiento de un sistema patriarcal que, en el contexto de la feminización de las migraciones, profundiza aún más la asimetría de género ya existente y se traduce en la continuidad de la ubicación de la mujer en trabajos relacionados con el ámbito privado y el cuidado de otros en condiciones de esclavitud.
- No a los proyectos que estigmatizan, segmentan y excluyen a las personas migrantes y sus familias y deterioran el tejido social comunitario y organizativo. Rechazamos la pretensión de transformar las remesas en sustituto de políticas estatales de desarrollo en los países de origen y en refuerzo del circuito financiero del capital, ampliando aún más las históricas asimetrías sociales, políticas, económicas y culturales.
- No al discurso mediático convencional que, desde los estereotipos, refuerza la criminalización y la victimización de las personas migrantes como discurso hegemónico; a la xenofobia, la discriminación y el racismo que se propaga desde ellos y que acrecienta esas conductas y prácticas en las sociedades y países de tránsito y destino de personas migrantes.

INFORME 2009 DE CEAR

- No a la globalización capitalista, neoliberal, concentradora y excluyente, depredadora del ser humano y de la naturaleza y que en su conjunto representa la causa fundamental de las migraciones contemporáneas.

NUESTROS DERECHOS

Somos sujetos que nos hacemos cargo de procesos; analizamos e interpretamos la compleja realidad del hecho migratorio desde el lugar del ser humano, su dignidad y la integralidad de nuestros derechos humanos; imaginamos y ponemos en marcha iniciativas múltiples y diversas y apostamos por nuestro protagonismo histórico, por la construcción de otra realidad.

En las condiciones actuales del capitalismo mundial, las personas migrantes somos una muestra evidente de las desigualdades económicas y sociales entre los países y dentro de los países. Situación que se profundiza por la sincronía de una crisis mundial multidimensional: económica, ambiental, alimentaria y energética.

La construcción de muros geográficos, políticos, legales y culturales, como la directiva europea de "la vergüenza" y otras leyes públicas y disposiciones oficiales similares, son una estrategia criminalizante que, en aras de la mayor rentabilidad del capital internacional, elimina todos los derechos humanos. Para ello se recurre, además, a la externalización de fronteras, la internalización mental a través de la persecución, el hostigamiento y las deportaciones; las detenciones arbitrarias, la impunidad policial fronteriza y los centros de internamiento, donde la violación de los derechos humanos es cotidiana.

Insistimos en que los acuerdos laborales bilaterales y regionales inspirados en el modelo filipino de programas temporales de "trabajadores huéspedes" que, al impedir el arraigo, anula cualquier posibilidad de reivindicar sus derechos, propiciando la sobreexplotación y deshumanización de las personas trabajadoras, cumplan plenamente con las obligaciones establecidas en los convenios 97 y 143 de la OIT, sin lo cual se profundiza el deterioro integral del trabajo humano, con pérdida de su valor salarial, social y jurídico, convirtiendo a las personas migrantes en mercancías.

Afirmamos la necesidad de defender, reivindicar, extender, frente al trabajo forzado, esclavo y precario, el trabajo digno para una vida digna, que integre libertad, igualdad de trato y contraprestaciones negociadas adecuadas para todas las personas trabajadoras.

Valoramos las iniciativas de economía solidaria que fortalecen el tejido asociativo y contribuyen a procesos de economía social y desarrollo integral de las personas. Rechazamos su utilización como instrumento para negar el derecho a migrar.

Promovemos la ciudadanía universal y ratificamos el derecho de las personas a la libre movilidad como establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

POR UN MUNDO SIN MUROS

Un mundo sin muros es una condición esencial para construir otro mundo posible; el cumplimiento pleno de los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es una exigencia y nos compromete a continuar en nuestra lucha por los derechos de todas las personas migrantes. Por ello exigimos:

- La firma, ratificación y puesta en práctica de la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias por parte de los Estados que no lo han hecho. Saludamos a los Estados que la han ratificado y demandamos que adecúen su marco normativo nacional a las exigencias de la Convención. Saludamos el compromiso por parte de los gobiernos municipales, iniciado por el gobierno de Rivas Vaciamadrid, de trabajar en la campaña a favor de la ratificación.
- El establecimiento de un mandato o procedimiento especial dentro del sistema de la ONU para suplir los vacíos en los instrumentos existentes de protección de las personas migrantes, CMW (Comité de Trabajadores Migratorios), Relator Especial, ACNUR y el representante especial para las personas desplazadas internas.
- La derogación de la Directiva de Retorno de la UE, así como de todos los instrumentos legales que permiten la detención de migrantes en el mundo; el desmantelamiento del Frontex y de todos los dispositivos policiales y militares que securitizan las políticas migratorias y la fiscalización por parte de organizaciones sociales de los centros de internamiento, hasta su cierre definitivo.
- Que las fronteras del mundo dejen de ser espacios de impunidad en los que las personas migrantes son objeto de todo tipo de violaciones y crímenes y se ven obligadas a asumir riesgos que ponen en peligro su vida. Demandamos que los países de origen, tránsito y destino asuman su responsabilidad para revertir esta situación.
- La regularización de todas las personas migrantes sin papeles en todo el mundo.
- El reconocimiento de otras formas de persecución y la ampliación jurídica de las causas que se reconocen como asilo, refugio y trata de personas,

garantizando que las solicitudes y los procedimientos cumplan con todo lo que prevé la ley y centren los derechos humanos de estos colectivos. Igualmente, demandamos el cumplimiento de las condiciones que el Derecho Internacional exige para el retorno de los refugiados.

- La denuncia de todos aquellos convenios de expulsión, generalmente impuestos a los Estados de origen o tránsito, que a menudo conllevan graves violaciones de los derechos, ruptura familiar, represalias de las autoridades del país de origen y un grave desarraigo de las personas migrantes.
- La anulación de los acuerdos y cláusulas de readmisión y el cese de toda negociación de acuerdos de este tipo entre la Unión Europea y los países terceros y entre los países terceros.
- La promoción de las personas y comunidades migrantes para que se organicen, se rebelen, denuncien toda forma de dominación y explotación y hagan valer sus derechos, fortaleciendo sus organizaciones y las redes de apoyo mutuo.
- El cumplimiento de la legislación internacional que garantiza la protección adecuada de los niños y niñas que son parte importante de los flujos migratorios internacionales.
- La incorporación en nuestras luchas de la reivindicación de una justicia medioambiental y el reconocimiento y la protección jurídica de los refugiados que provoca el cambio climático y la destrucción del medio ambiente, urgiendo un nuevo orden mundial que promueva la dignidad humana de todas las personas, en sintonía con las potencialidades de nuestro planeta tierra.
- La aplicación de políticas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades, profundizando mecanismos de inclusión que no dependan de la situación administrativa de las personas migrantes; de políticas que integren, en los servicios públicos, la diversidad cultural de las personas migrantes; de políticas a largo plazo para la integración de los jóvenes y para el avance en la equiparación de derechos para los colectivos migrantes de LGTB y sus familias.
- El derecho al voto en el ámbito municipal y la participación activa en la definición de los planes locales de desarrollo y el respeto a la autonomía de las organizaciones y movimientos sociales, de tal manera que el ejercicio pleno de la ciudadanía de las personas migrantes sea efectivo.
- La participación política del migrante para incidir, tanto en la política interna como en la política externa, de un país de llegada, a favor de su país de origen, visibilizando los beneficios que las personas migrantes traen, constituyéndose en sujetos activos.

- La continuación del proceso de redacción colectiva de la Carta de los Migrantes así como la de todos aquellos procesos e iniciativas que signifiquen el fortalecimiento de la defensa de los derechos de las personas migrantes.
- La multiplicación y fortalecimiento de medios de comunicación democráticos, incluyentes que, desde las voces de las personas y comunidades migrantes, reflejen adecuadamente la complejidad de la migración.
- Queremos recuperar la dimensión del sujeto humano, de la dignidad humana evitando que la lógica mercantil afecte a nuestra relación como movimientos sociales. Asumir que nuestra identidad como migrantes, refugiados y desplazados no niega nuestras otras múltiples identidades y luchas. Por ello nos convocamos en Quito, Ecuador, en octubre de 2010, a nuestro IV Foro Social Mundial de las Migraciones.

Migrar no es un delito, delito son las causas que originan las migración. Levantemos nuestras voces, defendamos nuestros derechos, luchemos juntos por construir un mundo sin muros.

HACIA ECUADOR 2010

Las voces del III Foro Social Mundial de Migraciones (FSMM), realizado en Rivas-Vaciamadrid el pasado mes de septiembre, se siguen escuchando. África, Asia, América Latina y Europa, vivas y presentes en las personas migrantes, refugiadas y desplazadas, se hicieron escuchar y sentir. Sus denuncias, demandas, iniciativas, búsquedas, aspiraciones, fueron el contenido de cuatro días intensos y profundos. En ese contexto, y como una señal para el mundo entero, el Comité Internacional del FSMM decidió, unánimemente, regresar a América Latina y en concreto a Ecuador, al pequeño territorio que contiene, desde hace al menos una década, la complejidad de la movilidad humana.

La candidatura de Ecuador como sede del IV Foro Social Mundial de las Migraciones fue presentada por el Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, un mesa interinstitucional en la que convergen desde hace más de cinco años instituciones que con especialidades distintas trabajan en torno al hecho migratorio: educación, investigación, comunicación, atención psicosocial, emprendimientos económicos, desde, con y para las personas migrantes, sus familias, las personas refugiadas y desplazadas.

En la carta de postulación de la candidatura se enunciaban los argumentos de fundamentación en los siguientes términos. En primer lugar, Ecuador vive una

compleja realidad de movilidad humana, con flujos de emigración principalmente hacia Europa y Estados Unidos y en menor medida hacia algunos países de América Latina; flujos de inmigración, especialmente procedentes de países vecinos como Colombia y Perú; lugar de acogida de más de 200.000 refugiados colombianos, que se concentran esencialmente a lo largo de la frontera.

En segundo lugar, desde hace algunos años existe en el país una dinámica amplia y sostenida de acciones en torno a la cuestión migratoria. Iniciativas desde organizaciones sociales, instituciones del tercer sector, la universidad, medios de comunicación, estructuras financieras, se han ampliado y multiplicado a lo largo y ancho del país y más allá de las propias fronteras.

En tercer lugar, el esfuerzo de años de trabajo y de incidencia se ha plasmado en la nueva Constitución del país, aprobada el 28 de septiembre, que incluye el tratamiento de todos los temas vinculados a la movilidad humana desde una perspectiva integral de derechos y reconociendo a Ecuador como país de origen, tránsito, destino y retorno. Ideas y propuestas surgidas durante los dos primeros FSMM han nutrido también el trabajo de incidencia llevado adelante en Ecuador.

En cuarto lugar, el Estado ecuatoriano y el actual gobierno han asumido la prioridad del hecho migratorio y funciona actualmente la Secretaría Nacional de Migraciones. Su rango ministerial le permite la definición de políticas, el desarrollo de programas y la implementación de acciones en los distintos campos de un hecho múltiple y complejo como la movilidad humana. Por último, aunque no es un tema menor, desde hace cuatro meses, ninguna persona requiere visa para entrar en el territorio ecuatoriano: es un país de fronteras abiertas.

Todos estos son argumentos suficientes para ratificar al Ecuador como sede del próximo Foro Social Mundial de las Migraciones. Para el país será una oportunidad maravillosa de enriquecer de contenido social, cultural, político y económico al hecho migratorio; una oportunidad para ratificar su vocación de territorio de fronteras abiertas y su convicción en torno a la ciudadanía universal como aspiración ética de un planeta que se globaliza; una oportunidad para recibir a los habitantes de la Pachamama, con el corazón humilde y el pensamiento circular del mundo andino.

NOTAS

1. Véase el número 5 de *Frontera Cero*, monográfico sobre el III FSMM. Disponible en www.cear.es

CAPÍTULO 12

APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO

1. LA ELABORACIÓN DE LA LEY DE ASILO DE 1984

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE¹
Ex secretario general de CEAR

1. ANTECEDENTES: LA LLEGADA DE LOS REFUGIADOS

A finales de los años sesenta y durante la década de los setenta, los refugiados empezaron a llegar a España. Los primeros procedían de ciertos países comunistas y los demás, la mayoría, de América Latina, en particular, de Chile, Argentina y Uruguay. Al mismo tiempo, habían retornado muchos exiliados republicanos, la mayoría de los cuales habían estado refugiados en América Latina y entonces militaban en la vida política, incluso algunos después en la Transición ocuparon puestos importantes de dirigentes parlamentarios...

Ambos fenómenos, la historia común, el encuentro de los exiliados republicanos y de los latinoamericanos y la lucha antifranquista habían logrado un alto nivel de preocupación por los exiliados latinoamericanos y otros, así como una sociedad cívica y políticamente movilizada². CEAR nació y se desarrolló al calor de esta atmósfera, una situación muy propicia para la lucha en favor de los exiliados

latinoamericanos y de una ley de asilo abierta, justa y protectora. Mientras no existió ley de asilo, los exiliados latinoamericanos y los originarios de las antiguas colonias españolas se regían por la ley de extranjería de 1969, promulgada especialmente para ellos y que les confería un estatuto privilegiado de protección laboral y residencial y que fue derogada en vísperas de la Ley de Asilo de 1984.

Los primeros pasos que se dieron en el ordenamiento jurídico llegaron en 1978, con el reconocimiento constitucional del derecho de asilo en el artículo 13.4 de la Constitución y la adhesión de España a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967. Por otra parte, también en aquel año, bajo el Gobierno de la UCD hubo un intento por parte del PSOE de regular el derecho de asilo y presentó una proposición de ley que proponía, entre otras medidas, la creación del Servicio para la Protección de Asilados (el SEPRA), integrado por representantes de la Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Trabajo, Seguridad Social y Sanidad. La propuesta, que consideraba un error dejar la cuestión en manos de Interior (como defendía la UCD), fue motivo de un duro enfrentamiento entre ambos partidos y finalmente fue rechazada por el partido gubernamental.

2. LA LEY DE ASILO DE 1984

Habían transcurrido varios años desde la inclusión del asilo entre los derechos reconocidos por la Constitución. Estaba el PSOE en el poder y se esperaba mucho de este partido a la vista de su proposición de ley de 1978 y de las declaraciones públicas hechas por los dirigentes del Gobierno socialista en los diversos actos públicos de apoyo a los exiliados latinoamericanos. Sin embargo, no fue así. Primero, el Ministerio de Justicia presentó un borrador que, en coherencia con la anterior propuesta de 1978, postulaba la creación del SEPRA como organismo central del asilo, integrado por los ministerios ya citados, y establecía el recurso contencioso-administrativo contra cualquier decisión definitiva adoptada por el SEPRA o, en su caso, el Ministerio del Interior.

Pero, poco más tarde, de manera sorprendente y en plena contradicción con la primera posición propia de los socialistas, el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó un nuevo proyecto de ley que modificó totalmente el borrador de Justicia. El nuevo proyecto establecía que todas las competencias de asilo correspondían a Interior, que elevaría al Gobierno la resolución de todas las solicitudes de asilo. En segundo lugar, se suprimía el SEPRA y en su lugar aparecía una comisión consultiva formada por Exteriores, Justicia, Interior y Trabajo a la que se concedía el singular privilegio de poder ser oída por Interior. En tercer lugar, el extranjero al que se

denegara el asilo podría instar al Ministerio del Interior la revisión de su expediente si tenía nuevas pruebas. En cuarto lugar, el recurso contencioso sólo se admitiría a trámite ante anomalías de forma por parte del Ministerio del Interior y la revocación del derecho de asilo por parte del Gobierno. Y, por último, ACNUR estaría informado de la marcha de los expedientes, podría estar presente en las audiencias al reclamante y presentar informes al Ministerio del Interior.

3. CEAR SE MOVILIZA

CEAR vivía intensamente la situación y se preguntaba, entre otras cuestiones, cómo era posible que partidos progresistas pudieran caer en tales contradicciones internas y finalmente dejar en manos de Interior las resoluciones del asilo, a diferencia de la mayoría de los gobiernos europeos de aquella época. El derecho de asilo siempre ha representado para los exiliados la libertad en oposición al hecho de la persecución, en nuestro caso, tanto para los españoles republicanos acogidos en América Latina como para los asilados y refugiados latinoamericanos recibidos en España. Entre los españoles y los latinoamericanos se habían creado unos lazos muy estrechos, los que surgen de una historia común y de una liberación mutua, por encima de las mismas adversidades.

CEAR gozaba ya de un gran prestigio y la sociedad española vivía los felices momentos de la recuperación de la democracia. Así se explica que se observara el fervor democrático de la libertad en la sociedad civil y una apertura a la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos, como en este caso era la liberación de los españoles respecto al franquismo y la liberación de los latinoamericanos exiliados entre nosotros. El franquismo había engendrado muchos borregos seguidistas del mismo y pasivos resignados ante él, pero también había hecho de una gran parte de la sociedad española unos ciudadanos luchadores, desafiantes ante el poder, conquistadores de su propia libertad, la misma experiencia que ahora experimentaba en su encuentro con los exiliados latinoamericanos.

Tal era el clima cívico en el que, más allá de la lucha contra el franquismo y la restauración de una democracia formal, contemplábamos el horizonte de democratizar la democracia, aunque pronto pudimos comprobar la temprana aparición de una democracia electoralista y burocratizada, sin participación activa del ciudadano. Todo ello nos empujó a no dejar la ley de asilo en manos de las autoridades ni de los partidos más afines, sino a ponernos en contacto con los sectores más relevantes de la sociedad civil, los líderes de los diversos grupos políticos y los medios de comunicación más significativos para formar un frente común de defensa de una ley de asilo adecuada. En todos ellos encontramos una colaboración modélica.

4. ENCUENTROS CON LOS PRINCIPALES LÍDERES POLÍTICOS

CEAR no puso límites a los contactos con los líderes políticos. Mantuvo diálogo con todos, desde los representantes de los principales partidos como eran UCD y el PSOE hasta los más modestos. Ahora bien, fue en los partidos más liberales y de izquierdas, la mayoría de cuyos líderes habían estado en el exilio republicano, en los que encontramos el mayor terreno abonado de una libertad personal y solidaria. Nuestros interlocutores políticos más relevantes y destacados fueron el Grupo Mixto (en especial el PCE y Euskadiko Ezkerra), CiU y PNV, representados, respectivamente, por Gregorio López Raimundo, Juan María Bandrés, Miquel Roca y Marcos Vizcaya.

Todos ellos estuvieron de acuerdo con la proposición de ley de asilo presentada por los socialistas en 1978, antes de ocupar el poder. Un proyecto que, como ya hemos indicado, ponía la política de asilo en manos del SEPRA. No obstante, enseguida, como si de un error se tratara, el proyecto fue sustituido por otro, cuyo centro lo ocupaba el Ministerio del Interior. Un cambio que puede sorprender a primera vista, pero que suele ser bastante frecuente en los partidos políticos: no suelen ser los mismos cuando luchan por el poder que cuando ya lo han conquistado, por la sencilla razón de que la sociedad civil pinta muy poco en los procesos políticos de los gobiernos. Entonces, ya en el poder, fue cuando el PSOE mostró su verdadero rostro, su auténtico paradigma.

El proyecto del SEPRA como defensor del verdadero derecho de asilo representaba un grito de libertad no sólo frente al hecho de la represión en el país de origen, sino también frente al hecho de la "represión legal" de un asilado protegido por una ley de asilo que no es hija de la libertad sino de la seguridad por ver en el asilado a una persona sospechosa de violar fronteras³; una persona bajo sospecha de ser un invasor de nuestro puritanismo nacionalista; un factor del desempleo de los "nuestros"; una persona peligrosa para la seguridad nacional por descubrir en él a un delincuente en ciernes...

Así, se calmaban las iras de la "anti inmigración", en referencia tanto a los auténticos inmigrantes como a los asilados, de ahí que no se tratara de proteger tanto al asilado como al país que le acogía. El colmo del caso es que, además, nos atrevamos a presumir de generosos y solidarios. Nuestras críticas frecuentemente se quedan en la periferia del problema, justo allí donde los gobiernos quieren situarlo y está bien siempre que sea beneficioso para la libertad del asilado; pero hemos de situarnos en el corazón, en el fondo del problema que hemos planteado: sólo así seremos realistas en nuestra lucha.

Al margen de cualquier otro aspecto, conviene centrarse en las diferencias de fondo que había entre los dos proyectos, el del SEPRA, que como hemos dicho ya

fue presentado por el PSOE en 1978 desde la oposición y rechazado por la UCD, y el proyecto de la ley de asilo presentado por el PSOE en 1983, que, tras algunas lógicas enmiendas, dio origen a la Ley de Asilo aprobada en 1984. Se trata de dos modelos radicalmente opuestos y eso va a ser lo que trataremos de probar.

En su primera presentación, en 1978, intervino el portavoz del grupo socialista, Gregorio Peces-Barba, quien llegó a considerar la inconveniencia de que "el enfoque del derecho de asilo se produzca solamente desde una perspectiva unilateral: desde la perspectiva del Ministerio del Interior o la Dirección de la Seguridad del Estado, cuya filosofía es un tema que sólo afecta al Ministerio del Interior". A juicio del grupo socialista de entonces, ahí radicaba la diferencia entre el modelo del SEPRA y el modelo de Interior. Con posterioridad, en 1983 el PSOE, en coherencia con la propuesta que había ofrecido estando en la oposición, presentó un borrador elaborado por el Ministerio de Justicia que recogía el modelo del SEPRA como órgano autónomo cuya competencia sería "el conocimiento y decisión sobre las solicitudes de asilo".

En radical contraste con la anterior posición, poco después el PSOE promovió un proyecto distinto, el definitivo, en el que todas las competencias relativas al derecho de asilo corresponderían al Ministerio del Interior y el SEPRA era reemplazado por una comisión interministerial consultiva, la CIAR. ¡Qué contraste tan espectacular entre la proposición de ley socialista de 1978 y el proyecto de 1983 del PSOE, recién ascendido al poder!

Durante los encuentros celebrados poco después en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, el vicepresidente del Gobierno manifestó su plena solidaridad con el exilio latinoamericano. El propio presidente del Gobierno, Felipe González, durante un viaje a Centroamérica manifestó su total apoyo a los perseguidos latinoamericanos obligados a expatriarse. Como puntualizaba el editorial de *El País* del 17 de junio de 1983, "resulta casi un sarcasmo que la dimensión práctica de esa teoría socialista de la solidaridad con los exiliados fuera encomendada en España al Ministerio del Interior"⁴, en clara discrepancia con los países europeos en aquel momento, aunque luego Europa fuera unificando sus políticas en ésta y en otras muchas materias.

5. MANIFIESTO "ANTE LA NUEVA LEY DE ASILO"

El 4 de setiembre de 1983 CEAR promovió la publicación en *El País* de este Manifiesto⁵, firmado por setenta distinguidas personalidades pertenecientes al mundo social, intelectual, cultural y literario, a las que se sumó posteriormente el jefe de la Casa Real, Sabino Fernández Campo. Los firmantes se declararon

comprometidos con el afianzamiento y desarrollo de la democracia y con la defensa de los derechos y libertades fundamentales de la persona como único camino de convivencia, paz y progreso entre los españoles y con los hombres y los pueblos hermanos de todo el mundo, particularmente, con los latinoamericanos. A continuación, mostraron su plena solidaridad con los exiliados que llegaban a España, especialmente de América Latina, y recordaban la extraordinaria acogida y protección que los pueblos de América Latina dispensaron a los republicanos que tuvieron que exiliarse durante el franquismo.

Después, expresaron su confianza en que el Gobierno socialista respondiera con la máxima justicia a las exigencias jurídicas y sociales más acordes con los derechos de asilo y refugio, sin caer en la tentación de buscar como objetivo prioritario la seguridad del Estado con perjuicio de las garantías jurídicas de los correspondientes derechos administrativos y contencioso-administrativo en los casos de denegación y el peligro en su caso de expulsión. Extraordinariamente preocupados y conscientes de la voluntad solidaria del PSOE, del Gobierno y de todos los grupos parlamentarios, solicitaron que todos ellos, por encima de cualquier otra consideración, se ajustaran a estos dos postulados:

- "1. Pleno respeto a los principios señalados de solidaridad con los derechos y libertades fundamentales de la persona y establecimiento categórico de las debidas garantías de recurso para los que piden asilo, tanto ante los Tribunales como ante la misma Administración, caso de serles denegado".
- "2. Establecimiento de una política de carácter legal que abarque la totalidad de los problemas jurídicos, laborales, educativos, de seguridad y asistencia por parte del Estado, con la participación y colaboración de las organizaciones consagradas a ese fin, como ACNUR, CEAR y la Cruz Roja Española".

Aquel Manifiesto terminaba confiando en que las razonadas peticiones, de excepcional repercusión moral y concreta para el cercano porvenir y sentido de las relaciones de España con América Latina, hallaran la adecuada planificación legal en su momento y, después, la derivada y cabal aplicación administrativa.

6. INFORME DEL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes estaba compuesto tanto por las ONG de los inmigrantes como por las ONG españolas y dependía del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estaba presidido entonces por Álvaro Gil-Robles. El

Informe fue aprobado en sesión plenaria celebrada el 22 de octubre de 1997, copresidida por el Director General del IMSERSO, Héctor Maravall, y el propio Gil-Robles.

El Informe, pese a estar aprobado por todas las ONG del FORO (entre ellas CEAR), se situaba en una postura posibilista y se ceñía únicamente a la ley publicada en 1984 y al periodo comprendido desde entonces hasta 1997. Habían transcurrido, pues, trece años, habían cambiado muchas cosas en España y en Europa y se había consolidado el modelo fundamental de Interior. Además, se había reformado en 1994 la Ley de Asilo, por lo que el proyecto de 1984 se consideraba una ley abierta. El informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en estas circunstancias, señaló algunos aspectos positivos y otros negativos en la Ley de Asilo de 1984.

Entre los positivos, subrayó el derecho a solicitar asilo, la admisión automática a trámite en el procedimiento ordinario y la entrada automática en el interior del territorio nacional. También valoró de manera positiva que las personas a las que se denegaba el asilo y que habían entrado de manera "legal" en España no estaban obligadas a abandonar el territorio nacional y podían acceder directamente al régimen general de extranjería para regularizar su estancia en España. Asimismo, se resaltó el derecho a recurrir las denegaciones del asilo por la Ley de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, con lo que se reconocía un mayor rango al derecho de asilo y se otorgaba una mayor urgencia al procedimiento. Por último, destacó el derecho a la asistencia letrada, aunque no se especificaba con claridad su función y la asistencia en los puestos fronterizos.

Entre los aspectos negativos, el informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes precisó que la Ley de Asilo de 1984 establecía un estatuto dual: uno de asilo y otro de refugio. En el primer caso, se trataba de una concesión graciable por parte de la voluntad soberana del Estado; en el segundo, el reconocimiento era de carácter declarativo, puesto que el refugio se adquiere por el hecho de ser refugiado. Un dualismo que fue origen de muchas ambigüedades y retrasos y que fue suprimido por la reforma de 1994. A las demoras burocráticas exageradas se añadían también los retrasos causados por el hecho de que muchos solicitantes solían demandar primero uno de estos dos estatutos y luego, en caso de denegación, el otro. De este modo, la permanencia de los interesados en España duraba años.

Por último, el Foro consideraba que la Ley no recogía con claridad la protección social que merecían los asilados y los refugiados. La Ley remitió este asunto al Reglamento, pero éste se limitó a señalar que los solicitantes carentes de medios económicos podían solicitar las ayudas precisas, si bien tales prestaciones dependerían de las disponibilidades económicas del Estado y de la necesidad del interesado.

7. CONCLUSIONES

Lo expuesto sobre el proceso de elaboración de la Ley de Asilo de 1984, una breve e importante historia sobre la libertad, trasciende el tiempo y tiene una actualidad viva y a veces sangrante. Los refugiados republicanos, chilenos o argentinos de ayer son hoy congoleños, colombianos, nigerianos o marfileños y son igualmente víctimas de la represión política, terrorista, religiosa o económica en sus países de origen, donde carecían de libertad. Sólo una pequeña parte logra llegar al Norte, la inmensa mayoría se hacinan en condiciones muy precarias en campamentos de refugiados en el Sur.

Hoy Europa alega que sufre una grave crisis económica (crisis por cierto directamente relacionada con la crisis de valores morales y éticos aún mayor que sufrimos) para cerrar sus fronteras a los migrantes y a los refugiados, aunque ya hace tiempo que levantaba murallas físicas, legales y... "morales" para que estos seres humanos no nos sorprendan, porque ante todo está "nuestra" seguridad.

Hoy, cuando en el Parlamento se tramita una nueva ley de asilo sumamente restrictiva en los términos planteados en el proyecto de ley aprobado por el Gobierno socialista, la pregunta clave es ésta: ¿Qué hacemos ante los países de origen y en los nuestros para abrir las puertas de la libertad, la justicia y la solidaridad a los refugiados, víctimas de la opresión? La historia pasada se hace presente y, ante la actitud de las autoridades, la principal respuesta es la movilización de la sociedad, como ayer.

2. 25 AÑOS DE LA LEY DE ASILO DE 1984, UN BALANCE NECESARIO

PATRICIA BÁRCENA GARCÍA
Directora de CEAR-Euskadi

Hablar de asilo es referirse a una figura legendaria que el sistema internacional de protección no comienza a conformar sino después de la II Guerra Mundial, un momento histórico en el que los Estados, ante el desastre provocado por la guerra, reaccionaron frente a una realidad que se había traducido en millones de personas en busca de protección. La primera referencia normativa relacionada con el asilo aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que en su artículo 14 establece: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él, en cualquier país". Éste y otros instrumentos

internacionales⁶, principalmente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 (a los que se adhirió España el 22 de junio de 1978), han ido conformando el derecho internacional de protección de las personas refugiadas, en el que se han basado todas las legislaciones nacionales.

Han transcurrido 25 años desde que, con la aprobación de la ley reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado de 26 de marzo de 1984, en España se cumplió el mandato recogido en el artículo 13.4 de la Constitución, que remitía al desarrollo legislativo "los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo".

Ha llegado el momento de hacer balance, de revisar los aspectos positivos y los negativos de la aplicación legislativa para poder extraer una valoración general. Esta Ley nació, tal y como señala su exposición de motivos, a fin de dar solución a una situación que de hecho se estaba viviendo en España en aquellos momentos: la llegada de personas en busca de protección que huían principalmente de las dictaduras latinoamericanas o de los países del este europeo.

No muchos años antes los medios de comunicación recogían el regreso de muchos de los exiliados españoles (Santiago Carrillo, Josep Tarradellas, Victoria Kent, Dolores Ibárruri, Rafael Alberti, Federica Montseny o José María Leizaola, entre otros). Se vivía una democracia incipiente y, pese a que en aquel momento se contaban dos millones y medio de parados, la Ley se fundamentó en criterios de solidaridad, hospitalidad y tolerancia. En su elaboración se consultó a ACNUR y a CEAR. Y si bien es cierto que hubo algunas carencias que CEAR hubiese querido mejorar, tal y como subraya el artículo anterior, se primó la protección de las personas perseguidas y su no devolución a aquellos países donde pudieran correr peligro frente a cualquier otro interés.

Por el contrario, en Europa ya entonces se empezaban a cerrar fronteras para frenar la llegada de personas, debido a la fuerte recesión económica que se arrastraba a consecuencia de la crisis del petróleo de 1973, lo cual influyó, como veremos, tanto en la aplicación normativa como en su desarrollo posterior.

Era una Ley que sus promotores consideraban generosa y que reconocía dos figuras jurídicas distintas: el derecho de asilo y la condición de refugiado. El derecho de asilo se entendía como una concesión graciable del Estado cuyo reconocimiento tenía un valor constitutivo e implicaba "protección primaria y esencial que consiste en no devolver a la persona al Estado perseguidor y, por tanto, desestimar las peticiones de extradición". El refugio, sin embargo, tenía carácter declarativo, puesto que la condición de refugiado no se adquiere en virtud de un reconocimiento, sino por el hecho de ser refugiado conforme a la definición de la

Convención de Ginebra de 1951, que define como persona refugiada a "quien debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que 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".

Esta dualidad, que a priori pudiese parecer positiva, en su aplicación práctica se tradujo en largas esperas por la duración de los procedimientos, una gran desesperación e incertidumbre ante un derecho desconocido, una ficticia integración basada en la imposibilidad de trabajar de las personas solicitantes y, sobre todo, mucha confusión e inseguridad jurídica. Solicitar el refugio no era óbice para posteriormente solicitar asilo y esto hizo que se encadenasen procedimientos que una vez denegados eran recurridos ante la Audiencia Nacional. Y que se diesen incluso crueles paradojas como la acontecida a D. B, nacional de Angola, a quien por sentencia de 7 de marzo de 1997, años después de su llegada a España y unos meses después de su fallecimiento, le fue reconocida la condición de refugiado.

A pesar de que en 1985 se aprobó el Reglamento de Asilo, que supuestamente debía facilitar la aplicación de la Ley, lo cierto es que la primera década de vigencia fueron años de conformación del concepto de refugiado y de definición jurisprudencial del contenido de los conceptos jurídicos indeterminados recogidos en la Ley, tales como "temor fundado" o "persecución personal", de conformación del objeto de la prueba a través de "indicios suficientes". En consecuencia, de limitación paulatina de una discrecionalidad administrativa en la interpretación de estos términos que había llevado a adoptar resoluciones diferentes para casos prácticamente idénticos.

Jurisprudencialmente se definió que el "temor" implica una sensación personal que puede experimentar cualquier individuo en función de sus vivencias personales. Pero, sin embargo, que dicho temor sea "fundado", esto es, que existan datos objetivos que evidencien una razonable probabilidad de que éste haya existido es lo que objetiviza la totalidad del concepto⁷. Por la misma vía se acuñó el término "persecución" y se reconoció que ésta podía haberse sufrido o existir una fuerte probabilidad de padecerla⁸. Y que para reconocer a una persona como refugiada debe tratarse de una persecución personal y no genérica y, por tanto, que debía y debe atenderse, a la hora de decidir, a las circunstancias personales del peticionario y no sólo a las generales del país⁹. Debían concurrir, por tanto, dos elementos para probar ese temor de persecución: uno subjetivo, como es el miedo o temor, y otro objetivo, conformado por datos que a modo de "indicios suficientes" puedan convencer de la probable existencia de ese temor¹⁰.

Frente a la inseguridad e incertidumbre, cabe decir que hasta 1990 el porcentaje de resoluciones favorables era de entre un 22% y 67% de las solicitudes presentadas, un porcentaje que en la última década no se ha aproximado siquiera al 10%.

En 1990, el número de solicitantes de protección empezó a aumentar: se pasa de 8.647 en 1990 a 12.615 en 1993. No cabe duda de que los solicitantes aumentaron menos que los conflictos armados existentes en aquel momento en el mundo, pero, aun así, la joven democracia española quería formar parte de una Europa que le llevaba muchos años de ventaja. Y para ello no dudó en asumir unos criterios, indicaciones e incluso discursos respecto a las migraciones y el asilo que supusieron un rápido borrón de nuestra memoria histórica, el olvido de nuestra condición de exiliados. Así, comenzó a hablarse, al igual que en el resto de Europa, de "abuso del derecho de asilo"¹¹. Nos unimos al discurso que venía sosteniendo que la inmigración estaba utilizando fraudulentamente la vía del asilo para entrar de manera irregular en el país, lo que ha servido de motivación para modificar la legislación en varias ocasiones, siempre en detrimento del derecho de asilo.

La adhesión de España en 1991 al Acuerdo de Schengen, que impulsó la libre circulación de personas entre varios países europeos mediante una progresiva eliminación de las fronteras, nos convirtió en la frontera sur de Europa. Y condicionó desde entonces las políticas en materia de visados y condiciones de entrada en el territorio en aras a la armonización entre los países firmantes.

A tal fin se lleva a cabo la reforma de la Ley de Asilo mediante la Ley 9/94, vigente al cierre de este informe. Es cierto que España debía responder a los compromisos europeos adquiridos con la firma del Convenio de Dublín¹² y la adhesión a Schengen y que era necesaria una reforma que pusiese fin al periodo de confusión antes citado, haciendo desaparecer la doble figura del asilo y el refugio. E incluso era necesario que se conformase, tal y como hizo la reforma, la figura del asilo como la protección que España otorga a aquel extranjero a quien se reconociera la condición de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951. Pero no era preciso que se recondujera lo que se conocía como asilo por razones humanitarias a la legislación general de extranjería, devaluándose la protección otorgada; ni que se incorporase un procedimiento sumario como el de la "inadmisión a trámite", que minora las garantías jurídicas. En este sentido, se pronunció CEAR en las comparecencias parlamentarias¹³ a las que fue invitada para tratar la reforma. Intervenciones de Juan María Bandrés (entonces presidente de CEAR) y del abogado Javier Galparsoro (presidente de CEAR-Euskadi) en las que se incidió principalmente en cuatro aspectos: el concepto de refugiado y de desplazado, los

problemas en frontera y el procedimiento sumario de inadmisión y las garantías jurídicas.

El concepto de refugiado no ha evolucionado demasiado. La referencia expresa a la Convención de Ginebra de 1951 ha supuesto que el ángulo de visión respecto a las necesidades de protección o las causas de persecución sea reducido. Ya entonces decíamos que resulta enormemente difícil distinguir si una persona pide protección porque tiene hambre, porque está perseguido o por ambas cosas a la vez, ya que la injusticia económica se presenta generalmente unida a graves deficiencias democráticas ("la Convención de Ginebra no resuelve la totalidad de problemas, hay algunos que se escapan", planteábamos) y solicitamos una amplitud de miras en su interpretación que aún no hemos logrado. Hablamos de refugiados por motivos medioambientales, de las causas de persecución por violaciones de derechos fundamentales asociadas al papel asignado socialmente por pertenecer a un sexo o debido a la orientación sexual o identidad de género¹⁴. Hablamos también de persecuciones asociadas a la violación de derechos económicos, sociales y culturales. Otras formas de persecución que actualmente no aparecen reconocidas en nuestra legislación, o aparecen parcialmente¹⁵.

En el invierno de 1993 el gobierno español atendió el llamamiento del entonces representante de ACNUR en Bosnia, José María Mendiluce, ante los desastres provocados por la guerra en los Balcanes y el sufrimiento de millones de familias. Y se puso en marcha un programa de acogida temporal a través de las distintas comunidades autónomas, una acogida en principio prevista para tres meses pero que en muchos casos acabó siendo permanente.

Lo cierto es que aquel gesto destapó algunas carencias de la Ley, ya que las personas que llegaron (mayoritariamente mujeres y niños) no podían acreditar una persecución personal, por lo que no se les concedió un estatuto de refugiadas, ni tan siquiera el estatuto humanitario, sino una simple autorización de residencia y trabajo de un año de duración. Documentación que distaba mucho de ser un reconocimiento de los desastres sufridos en la guerra y que habían sido causa de su traslado a España.

La reforma de la Ley era, por tanto, un momento oportuno para reconocer el estatuto de desplazado o refugiado de guerra, tal y como se reconoce en el artículo 1 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana. Pero lo cierto es que tal demanda no obtuvo respuesta, sino un año después a través del Reglamento que desarrolló la Ley, que introdujo el concepto de "grupos de personas desplazadas que, a consecuencia de disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hubiesen visto obligadas a abandonar el país". Para estos grupos reconocía, en caso de que fueran acogidos por España, una autorización de residencia renovable

anualmente, además de la protección derivada del principio de no devolución. En aplicación de esta previsión, España acogió, por primera y única vez, entre abril y junio de 1999 a 1.424 personas albanos-kosovares. Actualmente es el RD 1325/03, de 24 de octubre, el que regula la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas¹⁶, pero no se ha aplicado nunca pese a las reiteradas peticiones cursadas por CEAR, entre las que estuvo en la primavera de 2007 la de acoger a un grupo de refugiados de Irak.

La incorporación del procedimiento de inadmisión a trámite en las fronteras y la preocupación porque se mantuvieran todas las garantías fueron dos de los aspectos más controvertidos de aquella reforma de la legislación de asilo. Las actuaciones en aeropuertos y puertos tuvieron como resultado que sólo en 1992 en Barajas se devolviera a 5.739 personas. Aun así la instauración de este tipo de procedimientos extraordinariamente breves en todos los países europeos tenía la finalidad de facilitar las expulsiones, pese al detrimento de garantías de protección que los mismos acarreasen.

La preocupación mostrada entonces por CEAR estuvo del todo justificada ya que en los años posteriores, en los que se aplicó este procedimiento, han sido múltiples las irregularidades cometidas en las fronteras. Se demandó, ya entonces, la imposibilidad de resolver un procedimiento de asilo en un plazo tan breve como siete días con las debidas garantías, especialmente cuando hablamos de llegadas a las costas, puesto que en la mayor parte de las ocasiones ni tan siquiera se dan las condiciones adecuadas para hacer la solicitud de asilo, es decir, para iniciar el procedimiento.

Respecto a la interposición de recursos contra la inadmisión o denegación de las solicitudes de asilo, CEAR defendió en la reforma la suspensión inmediata de la salida obligatoria (impuesta en toda resolución denegatoria) desde el momento de la interposición del recurso hasta el pronunciamiento judicial. Las medidas cautelares de suspensión tardaban en resolverse en la Audiencia alrededor de un año y, a fin de evitar expulsiones indiscriminadas, se entendía necesaria la suspensión inmediata de la salida; que el órgano competente para resolver fueran los Tribunales Superiores de Justicia de las comunidades autónomas y no la Audiencia Nacional; y que se mantuviera el recurso especial de protección de los derechos fundamentales, que hasta aquel momento se venía utilizando, de la Ley 62/78. Pero estas demandas no llegaron a prosperar.

En definitiva, con la reforma de la legislación de asilo promulgada en 1994, empezó en España la caída en picado del reconocimiento del estatuto de refugiado y el deterioro del derecho de asilo. A partir de 1999 entró en vigor del Tratado de Ámsterdam, y la política de asilo, la libre circulación de personas, la inmigración y

las fronteras se convirtieron en materias de responsabilidad europea. En consecuencia, dicho deterioro se verá acompañado por las sucesivas medidas que España y el resto de países europeos adoptaron para cumplir los compromisos alcanzados en la cumbre de Tampere¹⁷, ya que muchas de estas medidas hicieron que aquellos compromisos se convirtieran en meras declaraciones de intenciones (por priorizarse el interés nacional; principalmente los aspectos relativos a la seguridad y policía), y favorecieran la progresiva conversión de Europa en una fortaleza.

Así, la regulación de las "causas de inadmisión a trámite" supuso, una vez más, la aparición una serie de "conceptos jurídicos indeterminados" con los que los defensores del derecho de asilo han tenido que lidiar. Desde 1994 han sido miles las solicitudes de asilo rechazadas en la primera fase del procedimiento por ser "manifiestamente infundada", es decir, por no encajar en las causas recogidas en la Convención de Ginebra (artículo 5.6 b) de la Ley de Asilo), por no aportar ningún dato o elemento probatorio de la persecución o por carecer de toda credibilidad o ser incoherentes. Esta causa, junto con la referida a realizar alegaciones "manifiestamente falsas, inverosímiles o que carezcan de vigencia actual", es la más invocada por la OAR, bien porque de forma sistemática se pone en duda la veracidad de la prueba aportada, bien porque se entiende que las personas proceden de un "país seguro" o la documentación se considera insuficiente.

En contraposición, han sido reiteradas las sentencias de la Audiencia Nacional que han puesto de manifiesto la validez de la prueba "si no ha sido impugnada" o las del Tribunal Supremo que avalan la credibilidad de los datos por su coincidencia con informes emitidos por organizaciones como Manos Unidas o ACNUR¹⁸. Pese a ello, ambas causas se han convertido en un verdadero "cajón de sastre" al que van a parar cada año la mayoría de las inadmisiones a trámite, que afectan, no lo olvidemos, a cerca del 50% de los solicitantes de asilo.

También los temores que CEAR expresó en aquellos debates parlamentarios respecto al procedimiento de asilo en los puestos fronterizos se han materializado en los últimos años en la falta de asistencia letrada reiterada en las fronteras marítimas (principalmente en los casos de polizones), la obstaculización de los desembarcos, las amenazas de sanción a capitanes e incluso arrojamiento de los polizones al mar, como ocurrió en mayo de 2004 con el *Wisteria*¹⁹. Unas prácticas que, unidas al oscurantismo en la información acerca de las personas que llegan a los puertos escondidas en los buques, hacen que sea prácticamente imposible conocer los números reales de solicitantes de asilo en los puertos²⁰.

No menos problemática ha sido la tramitación de las solicitudes de asilo en el aeropuerto de Barajas, ya que, si bien con el paso de los años se ha ido mejorando tanto la asistencia letrada como la propia tramitación por la OAR de las solicitudes

en dicho aeropuerto, lo cierto es que la historia no ha estado exenta de irregularidades. El traslado de responsabilidad a las compañías aéreas sobre la documentación que deben portar los pasajeros ha provocado el impedimento de acceso a los aviones de personas que no disponían de documentación pese a que podía tratarse de solicitantes de asilo²¹. Se han dado, asimismo, irregularidades en el control de la documentación en la zona de tránsito o detenciones por periodos superiores a los siete días legalmente establecidos. Éste fue el caso de un grupo de personas kurdas procedentes de Jordania que llegaron a Barajas el 25 de septiembre de 1999 y que fueron autorizados a entrar en España por razones humanitarias, ante las presiones del Comité de Solidaridad con Oriente Próximo, el Defensor del Pueblo y CEAR tras permanecer 25 días en el aeropuerto y realizar dos intentos de solicitar asilo.

A esto hay que añadir la sucesiva imposición de visados a países con los que históricamente España ha mantenido relaciones especiales, iniciado en 1992 con Marruecos y Perú, República Dominicana (1993), Cuba (2002), Colombia (2002), Ecuador (2003) y, más recientemente, Bolivia (2007). Lo que ha supuesto, por ejemplo en el caso de Colombia, un país inmerso en una guerra civil no declarada desde casi medio siglo, que de las 2.532 personas que pudieron llegar a España a solicitar protección en 2001 se pasó a 1.065 en 2002 y 752 en 2008. Eso sí, al mismo tiempo los países europeos, conscientes de la violencia que golpea el país, emiten declaraciones de solidaridad o condenan los atentados y secuestros que se producen diariamente en Colombia.

Diez años después de la reforma de 1994, superada la primera fase de armonización, el Consejo Europeo se reunió en La Haya el 5 de noviembre de 2004 y reafirmó los objetivos de Tampere, aunque introdujo nuevas prioridades: seguridad y prevención del terrorismo. En materia de asilo, se establece un nuevo calendario y se aprueban nuevas directivas que requerirán la adaptación de las normativas internas de los diferentes Estados. Esta segunda etapa de armonización deberá concluir en 2010.

En tanto en cuanto se aprueban las medidas legislativas, se adoptan otras más visibles, se construyen otros muros y vallas a fin de evitar que lleguen las personas, sin importar las causas por las que abandonan sus países. En la construcción de la Europa fortaleza, se han invertido 33 millones de euros en alambre con púas de seis metros de altura para impermeabilizar los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla. Una altura que fue doblada entre septiembre y noviembre de 2005 a consecuencia de la crisis desatada en agosto y septiembre de aquel año cuando más de 700 personas subsaharianas desarmadas intentaron entrar en territorio español desde la frontera marroquí. Muchas de ellas fueron

tiroteadas por el personal de vigilancia marroquí; hubo cientos de heridos y al menos 14 personas muertas por disparos de la policía marroquí, sin contar los reportes de tratos inusualmente violentos por parte de las autoridades españolas. El equipo jurídico de CEAR pudo comprobar que el régimen marroquí abandonó a más de 500 refugiados en el desierto del Sáhara sin comida ni agua. ¿Todo vale en defensa de la "seguridad"?

Durante 2006 se desata la llamada "crisis de los cayucos". Llegaron a nuestras costas 39.180 personas, 31.678 a Canarias y 7.502 a la Península y Baleares. No se sabe cuántos perecieron. Ante tales acontecimientos, el despliegue europeo se refuerza, se invirtieron 12 millones de euros en el dispositivo Frontex (en 2008 se han invertido 24 millones) y se extendió el SIVE a las costas canarias. En definitiva, se endurecieron los sistemas de vigilancia para asegurar la intercepción de los cayucos en alta mar y obligar a su retorno. Al mismo tiempo, se intensifica la ofensiva diplomática, aumentan los convenios de colaboración bilateral²² y se refuerzan los controles en los países de origen o tránsito. Una vez más las personas refugiadas, invisibilizadas, padecen las consecuencias de las políticas migratorias. Sin entrar a valorar estas políticas, por las que mueren entre 500 y 1.000 personas al año en la travesía marítima, cada vez son menos las personas que logran llegar a nuestras fronteras y que pueden solicitar asilo.

La única forma de demandar protección internacional en España sin llegar al territorio es a través de las embajadas o consulados, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1 del Reglamento de Asilo. Sin embargo, tampoco la aplicación de esta previsión legal ha sido en estos años ejemplar, por las enormes dificultades que a las personas se les plantean para acceder a las embajadas, por la escasa presencia de representación diplomática española (por ejemplo, en el África subsahariana hay representación diplomática en sólo 16 de los 43 Estados) y, por último, por la falta de aplicación de la posibilidad de traslado a España de los solicitantes que pudieran correr peligro²³.

Tan es así que en los últimos años las solicitudes cursadas por esta vía rondaban las 300 anuales, una cifra que sólo se vio incrementada en 2007, cuando se presentaron 1.724 solicitudes por vía diplomática, 1.474 formuladas por ciudadanos iraquíes en la embajada de España en Egipto. Un crecimiento inusual que llevó a la OAR a justificar y resolver las inadmisiones con este argumento: "Este flujo no puede valorarse como cualquier otro ya que, aunque las solicitudes fueron estudiadas siguiendo los criterios habituales, es el resultado de rumores propagados entre las decenas de miles de iraquíes desplazados por la situación de violencia predominante en Iraq y asentados en Egipto, país en el que reciben suficiente protección en las fechas de la presentación de las solicitudes"²⁴.

¿El balance? La valoración final nos la proporcionan las cifras, que hablan por sí solas: 4.517 personas lograron solicitar asilo en 2008, la cifra más baja desde 1989. Y más de la mitad de las peticiones fueron inadmitidas a trámite. Y sólo 151 lograron el estatuto de refugiado. Mientras tanto, los conflictos siguen agravándose, las formas de persecución evolucionan y se tornan más complejas, las armas y agentes perseguidores aumentan.

Han transcurrido 25 años desde la aprobación de la primera Ley de Asilo y el deterioro de este derecho en España (y en la Unión Europea) es evidente. Hoy se tramita ya una nueva ley y, por tanto, estamos ante la oportunidad de demostrar si realmente apostamos por defender los derechos humanos de las personas perseguidas, dándoles la oportunidad de solicitar protección, y si queremos hacer de España un "refugio inviolable". O si, de manera definitiva, se ha desvanecido todo atisbo de "la solidaridad, la hospitalidad y la tolerancia" que la Ley de 1984 predicaba.

3. MANIFIESTO EN DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO PROMOVIDO POR CEAR DESDE DICIEMBRE DE 2008 Y PRIMERAS ADHESIONES

Desde nuestros diversos ámbitos de responsabilidad y participación social nos concierne la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales como imperativo para la convivencia, la justicia y la paz de los pueblos. Por ello, nos dirigimos al Gobierno, los partidos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y, en definitiva, al conjunto de la sociedad para expresar que:

1. Constatamos con preocupación que el refuerzo del control de las fronteras europeas y el recientemente aprobado Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo suponen graves obstáculos para la protección de las personas refugiadas y vulneran derechos fundamentales de las personas migrantes. En el momento actual, cuando el Gobierno prepara una nueva Ley de Asilo y se construye un sistema europeo común de asilo, estamos convencidos de que España debe cumplir sus compromisos con las personas refugiadas, respetando su dignidad y sus derechos, de acuerdo con las obligaciones legales contraídas.
2. Consideramos que el proyecto de la nueva Ley de Asilo, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de diciembre, supone un retroceso en garantías y derechos hasta ahora reconocidos. Nos preocupan especialmente la devaluación del papel del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la utilización de listas de "países seguros" y la eliminación de la

INFORME 2009 DE CEAR

posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado en las misiones diplomáticas españolas.

3. Apoyamos los avances en la nueva Ley de Asilo, como la regulación de la protección complementaria o la relevancia del compromiso de que España participará por fin en los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR con un cupo anual. Sin embargo, estos avances quedan eclipsados por el retroceso global que supone un proyecto de ley que debería haber sido sometido a una reflexión más serena y un debate más profundo.
4. La legislación en materia de asilo sólo debe modificarse para fortalecer y ampliar sus garantías, asumiendo la solidaridad con las víctimas desplazadas y refugiadas ante los nuevos y complejos conflictos que golpean diariamente la vida de millones de personas en muchas regiones del planeta.
5. Solicitamos al Gobierno y a todos los grupos políticos que se comprometan con la aprobación de una nueva Ley de Asilo que honre la memoria de los centenares de miles de compatriotas que a lo largo de nuestra historia tuvieron que exiliarse y encontraron una acogida solidaria en otros países. Pedimos que durante la discusión y tramitación del proyecto de ley en el Parlamento corrijan las deficiencias que se observan en el proyecto y aseguren que la nueva ley respeta la Convención de Ginebra de 1951, el artículo 13.4 de nuestra Constitución y todas las obligaciones adquiridas por España al adherirse a los instrumentos internacionales de protección del derecho de asilo y, en general, de los derechos humanos.
6. Llamamos a reafirmar los valores de solidaridad y respeto hacia las personas refugiadas y a trabajar por construir un mundo donde los derechos humanos no sean papel mojado para la inmensa mayoría de la humanidad. Exhortamos al conjunto de la sociedad a movilizarse en la defensa del derecho de asilo, cada día más amenazado.

PRIMERAS ADHESIONES

1. Jorge A. Bustamante, Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes.
2. Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz, ex secretario general de la Unesco.
3. Bjarte Vandvik, secretario general del Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE).
4. Comisiones Obreras.
5. Marcos Ana, poeta, ex refugiado en Francia.

6. Sami Naïr, director científico del Institut d'Etudes et de Recherche Europe-Méditerranée.
7. Pilar Bardem, actriz.
8. Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de España.
9. Juan Genovés, pintor y escultor.
10. Eduardo Carreño, abogado de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Colombia).
11. José Sacristán, actor.
12. Salah Salah, refugiado palestino. Presidente del Comité Permanente sobre Refugiados del Parlamento Palestino.
13. Centro de Estudios para la Acción Social de República Democrática del Congo.
14. Brahim SABBAR, secretario general de la Asociación Saharaui de Víctimas de las Violaciones de los Derechos Humanos cometidas por Marruecos en el Sáhara Occidental.
15. Alfons Cervera, escritor.
16. Cayo Lara, coordinador general de Izquierda Unida.
17. Laura González-Vera, ex refugiada chilena, viuda de Carmelo Soria (ciudadano español asesinado por la dictadura de Pinochet).
18. Cándido Méndez, secretario general de UGT
19. Karen Musalo, profesora de Derecho de la Universidad de California.
20. Esperanza de la Cruz, refugiada peruana.
21. Carlos Villán Durán, presidente de la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
22. Federación Estatal de Asociaciones de Refugiados e Inmigrantes en España (FERINE).
23. Plataforma 2015 y +.
24. Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español.
25. Pau Pérez Sales, psiquiatra, Coordinador del Grupo de Acción Comunitaria.
26. Cáritas Española.
27. Red Acoge
28. Asociación Pro Derechos Humanos de España
29. Centro Exil de Barcelona.
30. Teófilo Rangel, refugiado colombiano.
31. Monseñor Samuel Ruiz, presidente del Secretariado Internacional de los Comités Óscar Romero (SICSAL).
32. Iglesia Evangélica Española.

INFORME 2009 DE CEAR

33. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" de la Universidad Carlos III de Madrid.
34. Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.
35. Instituto Universitario de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia.
36. Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.
37. Rossana Reguillo, antropóloga mexicana.
38. Juan José Tamayo, Director de la Cátedra de Teología y Ciencias de las Religiones "Ignacio Ellacuría". Universidad Carlos III de Madrid
39. Francisco Frutos, secretario general del Partido Comunista de España.
40. Manuel Zaguirre, presidente de la Unión Sindical Obrera.
41. Grupo de Juristas Roda Ventura
42. Manuel de la Iglesia-Caruncho García, economista de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID).
43. Servicio Pastoral de los Migrantes (SPM) de Brasil.
44. Camilo Pérez Bustillo miembro de MIREDES (Migrantes, Refugiado/as y Desplazado/as) Internacional y del Centro de Migración y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
45. Joan Herrera, diputado y secretario general de Iniciativa per Catalunya.
46. Sin Fronteras I.A.P (México).
47. Enrique Miret Magdalena, teólogo.
48. Enrique Santiago Romero, secretario general de IEPALA.
49. ASCODE (Senegal).
50. Iñaki Gabilondo, periodista.
51. Ignacio Ramonet, director del periódico *Le Monde Diplomatique*.
52. Joaquín Arango, catedrático de la Universidad Complutense.
53. Pablo Morán, periodista de la Cadena Ser.
54. Daniel Ayllón, periodista de *Público*.
55. Tomás Calvo Buezas, catedrático de la Universidad Complutense.
56. Joaquín Sabina, cantautor y poeta.

4. PROPUESTAS DE CEAR ANTE EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE ASILO

UNA NUEVA LEY PARA UN DERECHO EN CRISIS

CEAR sigue con la máxima atención el proceso de preparación de la nueva Ley de Asilo, desde las primeras señales emitidas en la anterior legislatura por el Gobierno. El 5 de diciembre el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de la nueva

de Ley de Asilo que a lo largo de 2009 se está debatiendo en el Parlamento y que, de prosperar en sus términos actuales, supondría un retroceso en el compromiso de España con la protección de los refugiados.

Desde su fundación en 1979, CEAR trabajó para que España se dotara de una ley de asilo y la promulgada en 1984 reconoció en el preámbulo su contribución. Y, aunque se opuso con fuerza a las restricciones introducidas en 1994, siempre ha aportado sus sugerencias y opiniones de forma rigurosa y transparente. Así, el 18 de enero de 2006, el comité ejecutivo de CEAR aprobó un primer posicionamiento que mantiene plena vigencia y contiene los elementos esenciales que, a nuestro juicio, deben inspirar la nueva ley:

- a) Respeto a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como a la Convención Europea de Derechos Humanos. La nueva regulación no debe suponer un retroceso, ya sea por acción o por omisión, de estos compromisos internacionales. En especial, la aplicación de los conceptos indeterminados de *terceros países seguros* y *países de tránsito seguros*, que amparan el rechazo de las solicitudes de protección sin que se analicen las circunstancias personales de los solicitantes de asilo.
- b) La nueva Ley de Asilo es una oportunidad para recoger todas las formas de persecución al objeto de desarrollar y completar la definición de la Convención de 1951, de acuerdo con las necesidades expresadas con especial fuerza en los debates celebrados en 2001, con motivo de su 50º aniversario.
- c) El mantenimiento del papel de ACNUR en el procedimiento de asilo en España, ya que, de manera especial en el procedimiento en frontera, es de gran importancia como una garantía adicional. Asimismo, debería ampliarse el papel de las organizaciones sociales especializadas en el estudio de los casos en la CIAR.
- d) La corrección del procedimiento de inadmisión a trámite, en particular de su aplicación en frontera, para eliminar los supuestos que han permitido su uso generalizado e injustificado.
- e) En cuanto al derecho a recurrir todas las resoluciones negativas y la eficacia del principio de no devolución, CEAR apuesta por un recurso con efecto suspensivo de la salida obligatoria o del procedimiento de expulsión.

VALORACIÓN GLOBAL DEL PROYECTO DE LEY

Entre los argumentos que plantea el Gobierno para promover una nueva Ley de Asilo está la necesaria transposición al ordenamiento legal español de tres directivas europeas. Sin embargo, CEAR valora de manera negativa que esta obligación,

que atiende con notable retraso, lleve aparejada la opción por un retroceso en la legislación nacional de asilo, con recortes en garantías y derechos de los refugiados reconocidos en la Ley de 1984.

Desde hace años, CEAR denuncia las trabas que los solicitantes de asilo tienen para ser reconocidos como refugiados, especialmente para que sus solicitudes sean estudiadas de manera individual y en profundidad. El proyecto de ley consolida dichas trabas, porque debilita el derecho a la asistencia letrada, refuerza los conceptos de país de origen y de tránsito seguro, excluye la posibilidad de solicitar asilo por parte de los ciudadanos de países de la Unión Europea (lo que vulnera de forma directa la Convención de Ginebra) y avanza en un entramado de procedimientos de inadmisión o abreviados que, en lugar de reforzar el estudio de los casos, incrementa el margen de maniobra de la OAR para descartar peticiones de protección internacional sin una valoración suficiente y justa.

Asimismo, se devalúa el papel de ACNUR en el procedimiento en frontera, ya que su informe favorable a la admisión dejaría de ser garantía para la suspensión del retorno forzado y ahora sería necesaria una resolución judicial en este sentido. Como elemento de especial preocupación, desaparece la posibilidad de solicitar asilo en España desde nuestras embajadas o consulados, una medida injustificada y de especial gravedad en el actual contexto de crecientes dificultades para incluso tener acceso al procedimiento.

CEAR apoya los avances que incluye el proyecto de la nueva Ley de Asilo, como la regulación de la protección complementaria o la relevancia del compromiso de que España participará por fin en los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR con un cupo anual. Sin embargo, el proyecto de ley aprobado debiera haber sido sometido a una reflexión más serena y haberse debatido en profundidad, ya que el Gobierno ha incumplido los plazos para la transposición de las directivas de la UE, por lo que no hay justificación alguna para precipitar la aprobación de una ley en un aspecto tan relevante de la protección de los derechos humanos.

En enero de 2009, CEAR elaboró un exhaustivo documento de análisis del proyecto de nueva ley de asilo (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 19 de diciembre de 2008) que se reproduce de manera íntegra a continuación.

ÍNDICE

1. Introducción.
2. Exposición de motivos.
3. Título preliminar: definición de la protección internacional.

4. Título I: condiciones de reconocimiento.
5. Título II: reglas de procedimiento.
6. Título III: unidad familiar.
7. Título IV: cese y revocación.
8. Título V: menores y otras personas vulnerables.
9. Disposiciones adicionales.
10. Protección a los apátridas (propuesta de adición al proyecto de ley).

La Asamblea de CEAR ratificó el pasado 17 de diciembre de 2008 una resolución de su Comité Ejecutivo y un conjunto de propuestas del servicio jurídico²⁵ ante el proyecto de la *Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria* (en adelante, nueva ley de asilo), aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 19 del mismo mes.

Asimismo, CEAR ha acordado impulsar una campaña en defensa del derecho de asilo en España, que incluye un llamamiento a la movilización social y la propuesta de modificaciones para que la nueva ley de asilo se convierta en un instrumento a la altura del compromiso adquirido al ratificar la Convención de Ginebra de 1951 y nuestra memoria histórica. Con esta finalidad, presentamos este nuevo documento dirigido a los grupos parlamentarios y que, para mayor claridad, se presenta en cuatro niveles diferenciados:

1. Contenido textual del proyecto de nueva ley de asilo.
2. Comentario sobre ese contenido realizado por la OAR en relación con las propuestas de CEAR ante el anteproyecto de Ley.
3. Valoración de CEAR de los comentarios de la OAR y del proyecto de ley.
4. Propuesta de texto de CEAR.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

La vigente regulación del derecho de asilo en España, al margen de antecedentes históricos de limitada trascendencia práctica que se remontan al siglo XIX, data de 1984, año en que la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, vino a desarrollar el mandato contenido en el apartado cuarto del artículo 13 de la Constitución. Esta norma, primera que abordaba la institución del asilo en un marco democrático y de libertades, sufrió una profunda

revisión en 1994, al objeto de adecuar el ordenamiento español a la rápida evolución en la cantidad y en las características de las solicitudes de asilo que se produjo en el contexto de la Unión Europea en la segunda mitad de los años 80 del pasado siglo. Contribuyó, además, a corregir las deficiencias detectadas en su aplicación y a avanzar en el régimen de protección a los refugiados, a los que, a partir de entonces, se concede el derecho de asilo en un contexto europeo de progresiva armonización de las legislaciones nacionales de asilo.

Transcurridos más de catorce años desde esta primera modificación, se ha desarrollado una política europea de asilo, que arranca con el Tratado de Ámsterdam de 1997 y que ha producido un extenso elenco de normas comunitarias que deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico interno mediante los oportunos cambios legislativos que, en algunos casos, son de gran entidad.

De entre estas normas destacan, por afectar al núcleo de todo sistema de asilo, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen 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; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; y el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar, relativo al de los refugiados.

La transposición de esta legislación de la Unión Europea supone la total acogida en nuestro ordenamiento de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se recoge en las Conclusiones de Tampere de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004, pues contiene las bases para la constitución de un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de los refugiados como piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de las personas refugiadas.

A su vez, desde una perspectiva de ámbito nacional, la Ley introduce una serie de disposiciones, dentro del margen que comporta la normativa europea, que responden a su voluntad de servir de instrumento eficaz para garantizar la protección internacional de las personas a quienes les es de aplicación y de reforzar sus instituciones: el derecho de asilo y la protección subsidiaria, en un marco de transparencia de las decisiones que se adoptan.

Una de ellas es el lugar destacado que se concede a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (ACNUR) Otra es la

introducción de un marco legal para la adopción de programas de reasentamiento, en solidaridad con la Comunidad Internacional en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

Por otro lado, la vigente Ley 5/1984, de 26 de marzo, a pesar de la indiscutible utilidad que ha mostrado como instrumento regulador de los mecanismos de reconocimiento de la condición de refugiado, contiene disposiciones que, con el transcurso del tiempo, han perdido eficacia, a la vez que, por su relativa antigüedad, no contempla cuestiones que en la actualidad son esenciales e insoslayables en el ámbito de la protección internacional.

Consecuentemente, y ante el alcance de las modificaciones impuestas por estos condicionantes, se ha considerado necesario, por razones de técnica legislativa, adoptar una nueva Ley que desarrolle lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 13 de la Constitución, en lugar de proceder a realizar en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificaciones parciales. Esta opción ha de permitir tanto satisfacer adecuadamente las necesidades derivadas de la incorporación del amplio elenco de actos normativos de la Unión Europea, como reflejar de modo adecuado las nuevas interpretaciones y criterios surgidos en la doctrina internacional y en la jurisprudencia de órganos supranacionales como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el objeto de mejorar las garantías de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Expuesta la finalidad y la pertinencia de este nuevo texto legal, conviene justificar su estructura y contenido. Desde este punto de vista, la Ley consta de seis Títulos, completados con siete Disposiciones Adicionales, dos Transitorias, una Derogatoria y cuatro Finales.

En el Título Preliminar se establecen la finalidad de la Ley y el objeto material de regulación, determinando el contenido de la protección internacional integrada por el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. Este segundo tipo de protección internacional se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento de forma explícita, mejorando significativamente la actual situación, en que esta protección se ha venido aplicando sobre la base de unas genéricas previsiones de protección humanitaria contenidas en la Ley.

El Título I se dedica a los requisitos que deben cumplirse para dar lugar a la concesión del derecho de asilo derivado del reconocimiento de la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria. Se detallan y delimitan, también por vez primera, todos los elementos que integran la clásica definición de refugiado: persecución, motivo de persecución y agente perseguidor. Es en este Título en el que encuentran cabida algunos de los aspectos más innovadores de la

Ley, con especiales referencias a la dimensión de género en relación con los motivos que, en caso de existir persecución, pueden conducir a la concesión del estatuto de refugiado. Se incluyen igualmente, y con un detalle sin precedentes en nuestra legislación, las correlativas causas que determinan el cese o la exclusión del disfrute del derecho de asilo.

Además, el Título I dedica todo un Capítulo, de manera paralela y con arreglo a parámetros análogos, a la novedosa figura de la protección subsidiaria, que hasta ahora aparecía configurada como una institución carente de entidad propia y, por ende, desprovista de una regulación detallada de sus elementos constitutivos. En esta línea, debe destacarse que la Ley regula la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas utilizadas con el derecho de asilo. Ello es consecuencia lógica de la voluntad de unificar en su práctica totalidad ambos regímenes de protección, atendiendo a que, más allá de las diferencias que puedan existir entre las causas que justifican uno y otro, el propósito común de ambos es que las personas beneficiarias reciban una protección, frente a riesgos para su vida, integridad física o libertad, que no pueden encontrar en sus países de origen.

El Título II se dedica en su totalidad al procedimiento a seguir para determinar las necesidades de protección de los solicitantes. Sobre este particular, cabe subrayar que el nuevo texto mejora la regulación vigente al establecer un procedimiento completo para evaluar la procedencia del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria.

El procedimiento es único para los dos tipos de protección, lo que, además de resultar coherente con la identificación que la Ley hace de los dos regímenes de protección, permitirá que, al examinar de manera simultánea —y, eventualmente, de oficio— ambas posibilidades, se eviten dilaciones innecesarias o prácticas abusivas. En todo caso, se introducen previsiones normativas que mejoran significativamente las garantías procedimentales en el examen de las correspondientes solicitudes.

Es el caso de la generalización de garantías contencioso-administrativas de carácter judicial, como son las medidas cautelares previstas en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya utilización en la práctica es actualmente incipiente y casuística, y la intervención del ACNUR, a la que se dedica el Capítulo IV, y que supone una garantía del justo funcionamiento del sistema.

El Título contiene también un Capítulo que innova nuestro sistema de protección de derechos y libertades, al dotar de respaldo legal formal a las condiciones materiales de acogida de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. De este modo, la Ley sanciona al máximo nivel jurídico la obligación

de proporcionar servicios sociales y de acogida a las personas solicitantes en estado de necesidad.

El Título III de la Ley se destina al mantenimiento o recomposición de la unidad familiar de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. La Ley ha mantenido la extensión familiar de la protección internacional para los integrantes de la unidad familiar de las personas solicitantes o protegidas, al tiempo que amplía el ámbito de posibles beneficiarias, tomando en consideración que la realidad ofrece configuraciones familiares que rebasan el concepto de familia nuclear, más propio de nuestro ordenamiento en el terreno de la inmigración.

Junto a ello, la Ley incorpora un procedimiento especial y preferente de reagrupación familiar que garantiza el derecho a la vida en familia de las personas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria amparado en las previsiones de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar. El procedimiento se configura como una alternativa a la extensión familiar de derecho de asilo, hasta ahora la única opción para los refugiados, y pretende dar una respuesta más eficaz a los casos en que las personas integrantes de la unidad familiar de la persona protegida no requieren ellas mismas de protección, pero sí de un régimen de residencia y prestaciones que permitan el mantenimiento de la unidad familiar en condiciones óptimas.

El Título IV, por su parte, regula las figuras de la revocación y el cese de la protección internacional. En este sentido, se regulan las causas que motivan cada una de dichas decisiones administrativas respecto a las personas beneficiarias del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria. El Título da respuesta, así, a las nuevas exigencias derivadas de los más recientes actos jurídicos de la Unión Europea e introduce medidas adecuadas para evitar que quienes puedan suponer un peligro para la seguridad del Estado, el orden público o que desarrollen actuaciones incompatibles con el estatuto de protección internacional puedan beneficiarse de ésta. Asimismo, se introduce un procedimiento común para la adopción de tales figuras jurídicas, y se da un paso más en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

A continuación, se ha considerado oportuno dedicar un título, el Título V, a los menores y a otras personas vulnerables necesitadas de cualquiera de las dos modalidades de protección internacional que regula la Ley. La inclusión de este Título y el tratamiento que en él se otorga a las personas a que se refiere constituyen otra novedad, que viene a subsanar la falta de referencias explícitas a ellas, en especial a los menores, y en más en concreto a los no acompañados, en nuestra legislación de asilo.

Con ello, se profundiza en la mencionada línea garantista derivada del interés superior del menor y de la voluntad de evitar discriminaciones por razón de género

o que afecten a personas con discapacidad, personas mayores y otras en situación de precariedad, pues alcanza a todos los ámbitos del sistema de asilo.

Por último, en la parte final de la Ley, reservada a las disposiciones que prevén regímenes especiales, situaciones transitorias, derogaciones normativas o desarrollos reglamentarios, así como la previsión de su entrada en vigor, se destaca como otra novedad en el ordenamiento español la habilitación al Gobierno de España para que lleve a cabo programas de reasentamiento en colaboración con el ACNUR y, en su caso, con otras Organizaciones Internacionales relevantes, con la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad y de dar cumplimiento al designio constitucional de cooperar con el resto de pueblos de la tierra.

La formación de todos los agentes que intervienen en el sistema de asilo, indispensable para su correcto funcionamiento, así como la colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales también se recogen en las disposiciones adicionales. Con semejante enfoque, es evidente que el título competencial habilitante que sirve de base a la presente Ley —artículo 149.1.2.^a de la Constitución— contiene un reclamo implícito a la mencionada internacionalización, que, por lo demás, viene impuesta por nuestro texto constitucional no sólo en virtud del artículo 93 en lo atinente a la Unión Europea, sino de forma más amplia en los mandatos interpretativo y aplicativo establecidos, respectivamente, en el apartado primero del artículo 10 y el mismo apartado del 96. La propia normativa de la Unión Europea que es objeto de incorporación se ha hecho eco de estas nuevas tendencias: el bloque actual ya comunitarizado del «acervo de Schengen» ha superado unas normas de alcance más limitado adoptadas en el marco de la anterior cooperación intergubernamental, lo que comporta una ostensible coherencia entre en las acciones emprendidas por la Unión Europea y por el Consejo de Europa.

Tal correlación es apreciable, precisamente, en las normas de la Unión Europea que ahora se incorporan, entre ellas en la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, del derecho de reagrupación familiar, en donde se declara expresamente que «la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

Con parecida «ratio», la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen 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 señala que «el Consejo Europeo, en su reunión especial de

Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, afirmando de esta manera el principio de no devolución y garantizando que ninguna persona sea repatriada a un país en el que sufra persecución» añadiendo a renglón seguido que «la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En especial, la presente Directiva tiene por fin garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y el derecho de asilo de los solicitantes de asilo y los miembros de su familia acompañantes».

Por último, en la elaboración de la presente Ley se han tenido en cuenta las contribuciones de aquellos agentes de la sociedad civil que se encuentran implicados en la defensa de las personas necesitadas de protección internacional. Mención específica debe hacerse en este punto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a quien se le reconoce el importante papel que desempeña en la tramitación de las solicitudes de asilo en España, reforzando así las garantías del procedimiento. Igualmente, han sido objeto de consideración las aportaciones de otros actores u organismos cualificados en la materia regulada por la presente Ley, lo que, sin duda, contribuye a que la nueva regulación se vea impregnada por las tendencias más favorables del Derecho internacional de los derechos humanos.

A) SOBRE EL CARÁCTER DE NORMAS MÍNIMAS DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS

- CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Buena parte de la exposición de motivos se centra en el proceso de construcción de un sistema europeo común de asilo; la OAR alega que resulta innecesario introducir una referencia al carácter de normas mínimas de las directivas europeas, puesto que ya se incluye en las denominaciones de las mismas, que son citadas en esta exposición de motivos.

- VALORACIÓN DE CEAR

En la referencia que realiza la exposición de motivos a la política europea de asilo, nos parece relevante que quede reflejado el carácter de normas mínimas de las directivas de la UE que se trasponen ahora.

Ante lo deficiente de la normativa europea, resultado de un proceso de armonización más preocupado por los intereses de los Estados que por el derecho de

asilo, debemos recordar (como hace el ECRE) que las directivas son normas mínimas que no pueden constituir en ningún caso un pretexto para un recorte de las legislaciones vigentes. Es más, entendemos que cuando se menciona que los Estados tienen competencia para aplicar la norma más favorable, significa que esta aplicación es una obligación jurídica, no una opción política, corroborado por la existencia del principio *pro homine* en materia de derechos humanos (por el cual no es sólo necesario, sino obligatorio, aplicar la norma vigente más favorable al ser humano)²⁶ y los principios de subsidiaridad y proporcionalidad en la interpretación y aplicación del derecho comunitario.

Como señalan las propias directivas, los Estados miembro tienen competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables; por lo tanto, los cambios legales deben recoger lo que es considerado como mínimo en las directivas, cuando sea necesario y no exista norma nacional mejor que sea aplicable, no afectando a aquellas materias en las que la protección, las garantías y los derechos reconocidos superan el contenido de la misma. Por tanto, la política de la UE no obliga a ningún recorte y, si se apuesta por esta opción, se hará desde la responsabilidad de cada gobierno.

Tampoco se puede obviar que el proceso de construcción europea en materia de protección a los refugiados obedece a los principios que fueron afirmados en la cumbre de Tampere de octubre de 1998: asegurar el pleno respeto de las obligaciones de la Convención de Ginebra y hacer que la UE sea capaz de responder a las necesidades humanitarias. Evidentemente, también han de tenerse en cuenta los propósitos impulsores del proceso de construcción europea, el establecimiento de un procedimiento único y eficaz, pero en ningún caso la construcción europea justifica un retroceso en la protección que deriva de los compromisos asumidos en Ginebra en 1951²⁷.

Como decíamos en los anteriores documentos, España ha mantenido un marco normativo avanzado respecto a los países de su entorno; sin embargo, el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros profundiza en una tendencia enormemente preocupante, reflejada a nivel europeo en el reciente Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado en la cumbre de París de los pasado 16 y 17 de octubre de 2008.

A juicio de CEAR, el proyecto de ley introduce retrocesos muy significativos en nuestra legislación que comprometen seriamente los instrumentos internacionales de protección de los refugiados.

Los cambios concretos que propone CEAR se expondrán a continuación en cada artículo de la ley, pero consideramos muy relevante incluir una referencia explícita al carácter de normas mínimas de las directivas en la exposición de

motivos, ya que servirá como criterio interpretativo del texto en el futuro y su formulación expresa será de gran utilidad en el momento de producirse el desarrollo reglamentario y de normas de inferior rango. Entendemos la mención expresa como una declaración de intenciones coherente y responsable con los fines del proceso de armonización, alentando hacia un debate jurídico a los actores implicados en esta reforma, así como a los grupos parlamentarios a la presentación de enmiendas al texto de referencia.

- PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

Incluir entre los párrafos cuarto y quinto una referencia a las directivas de la UE como normas mínimas, similar al considerando 15 de la directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros:

De la naturaleza misma de las normas mínimas se desprende que los Estados miembros tienen competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables para las personas de terceros países o apátridas que pidan protección internacional a un Estado miembros.

B) REFERENCIA A LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

- CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

La exposición menciona la intención de la ley de reflejar de modo adecuado las nuevas interpretaciones y criterios surgidos “en la doctrina internacional y la jurisprudencia de órganos supranacionales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. El Ministerio del Interior señala que no considera necesario añadir una referencia a la jurisprudencia y doctrina que a lo largo de la vigencia de la ley se ha generado en nuestro país ya que considera “lo relevante a los efectos de la interpretación de la normativa internacional, que fundamenta el anteproyecto, es justamente la de los tribunales que se mencionan en la exposición de motivos”.

- VALORACIÓN DE CEAR

Sin pretensión de restar importancia a la jurisprudencia de los órganos judiciales superiores en los ámbitos de la UE y el Consejo de Europa, insistimos en la necesidad de una mención expresa a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, toda vez que el Tribunal Supremo es por mandato constitucional el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes excepto el constitucional, texto en el que se reconoce el derecho de asilo en su artículo 13.

INFORME 2009 DE CEAR

De hecho, CEAR considera fundamentales las referencias jurisprudenciales en la delimitación de conceptos como “terceros agentes de persecución”, la apreciación de las circunstancias que habilitan la inadmisión a trámite de una solicitud de asilo o las garantías en el procedimiento de asilo, frente a criterios muy restrictivos aplicados por las autoridades españolas.

- PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

La nueva ley debe además adaptarse a los criterios que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en relación a la interpretación de la normativa de asilo y los compromisos internacionales de protección internacional.

C) REFERENCIA A LA LEY DE IGUALDAD

- CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

El Ministerio del Interior no considera necesario añadir una referencia a la Disposición Adicional 29ª de la Ley de Igualdad, que modificó la Ley de Asilo, ya que se considera suficiente la mención a la persecución por razón de género.

- VALORACIÓN DE CEAR

CEAR considera obvia la necesidad de hacer una referencia a la única modificación introducida en la ley en los últimos quince años, que reconoció el derecho de las mujeres extranjeras que huyen de sus países de origen a solicitar asilo si sienten temor fundado a sufrir persecución por motivos de género, ya que, como se dirá más adelante, el texto propuesto no sólo no supone ninguna novedad al respecto, sino que retrocede claramente en cuanto al contenido vigente. En relación con la consideración legal de los motivos de género realizaremos las precisiones en el artículo correspondiente, pero hemos de reiterar nuestra convicción de la conveniencia de introducir referencias acordes en la exposición de motivos del texto legal.

- PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

Esta ley consolida además los cambios legales introducidos en la normativa reguladora de asilo a través de la Disposición adicional vigésima novena de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, reconociendo de manera expresa el reconocimiento de la protección derivada de la Convención de Ginebra a aquellas personas extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.

TÍTULO PRELIMINAR: DEFINICIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY

La presente Ley, de acuerdo con lo previsto en el apartado cuarto del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Al delimitar el objeto de la ley, el proyecto hace referencia al derecho de asilo y la protección subsidiaria de las que podrán gozar en España sólo las personas procedentes de fuera de la UE y los apátridas, a diferencia del redactado vigente, que reconoce el derecho de todos los extranjeros a solicitar asilo. Se priva, por tanto, de la posibilidad de solicitar asilo a todos los ciudadanos de la Unión Europea.

Según la OAR, el *Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea*, anejo al tratado constitutivo de la Unión Europea, parte de la presunción de que todos los Estados miembro son países de origen seguros (por lo que se contempla como un motivo de inadmisión a trámite), de forma que sólo en algún caso remoto, excepcional y de escasa virtualidad podrían presentar solicitudes de asilo. Por otra parte, añade que la concesión del asilo a un nacional de un Estado miembro supondría automáticamente un cuestionamiento a su pertenencia a la Unión, conforme a los criterios de Copenhague de 1993.

VALORACIÓN DE CEAR

No hace falta detenerse demasiado en la argumentación de la OAR para constatar la inconsistencia lógica del argumento empleado, ya que para inadmitir a trámite una petición tiene que existir el derecho a formularla. La ley descarta, además, cualquier tipo de petición, aunque sea remota y excepcional al limitar de raíz el acceso de los nacionales de la Unión Europea al procedimiento de asilo.

Excluir a los ciudadanos comunitarios del amparo del derecho de asilo contradice el espíritu y la letra de la Convención de Ginebra de 1951, al tiempo que consagra la práctica de la consideración de todos los países de la Unión Europea como países seguros *prima facie*, sin atender a las circunstancias concretas de cada caso.

INFORME 2009 DE CEAR

La reciente historia de la Unión Europea muestra que su vocación por constituirse como un espacio de derechos y libertades no ha impedido que en la realidad cotidiana se hayan presentado casos de persecución, torturas y tratos degradantes, hechos que han sido condenados por tribunales internacionales. Aunque constituyan casos excepcionales, no se debe excluir la aplicación del derecho de asilo y la protección subsidiaria a todo ciudadano comunitario.

PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

Nos parece que el matiz que introduce la nueva ley es de vital importancia para el derecho de asilo de los ciudadanos de la Unión Europea y proponemos por ello la supresión de esta limitación a través de la siguiente redacción:

“El territorio español constituirá un refugio inviolable para todas las personas a quienes se conceda asilo de conformidad con esta Ley. La presente Ley, de acuerdo a lo previsto en el apartado cuarto del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que los extranjeros y personas apátridas tendrán derecho a gozar en España de la protección internacional, constituida por el derecho de asilo, la protección subsidiaria, y la condición de apátrida así como el contenido de dicha protección internacional”

ARTÍCULO 2. EL DERECHO DE ASILO

El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios y a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 21 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

ARTÍCULO 3. LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él.

ARTÍCULO 4. LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 9 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate.

ARTÍCULO 5. BENEFICIOS CONCEDIDOS CON EL DERECHO DE ASILO Y LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

Los beneficios concedidos con el derecho de asilo y la protección subsidiaria consisten en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en el artículo 33 de esta Ley y en las normas que lo desarrollen, en la normativa de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Según la OAR, al igual que la ley vigente, se identifica el derecho de asilo con la condición de refugiado, al otorgarse el asilo *ope legis* a todos los refugiados. Por otra parte, se insiste en que la utilización del término "dispensado", referido al derecho que confiere la protección subsidiaria, no indica que su concesión sea graciable.

VALORACIÓN DE CEAR

CEAR, de acuerdo a lo que defendió ya en el primer redactado de la vigente ley en 1984, considera que debe eliminarse la diferenciación entre el derecho de asilo, la condición de refugiado y la protección subsidiaria. Nos parece positivo que se traslade la literalidad de la definición de la Convención de Ginebra de 1951 a la nueva ley, pero defendemos que el territorio español constituye un refugio inviolable para todas las personas, con independencia de los motivos que la justifiquen, y, por lo tanto, la dualidad entre la condición de la persona y la protección otorgada debería superarse o, al menos, atenuarse. En especial, que el asilo no se refiera a la protección subsidiaria (que se debería denominar, como señala ACNUR, complementaria) consolida

una dualidad que, a nuestro juicio, no tiene una justificación lógica, fortaleciendo la visión de ésta como un estatuto devaluado con menos garantías y consideración.

La complejidad en la definición de los estatutos de protección en nuestro ordenamiento jurídico en la actual coyuntura de iniciativa simultánea en la reforma de la normativa de asilo y extranjería hace oportuna una propuesta de CEAR de contener una referencia a otros estatutos de protección existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Este documento propone, en línea con nuestra reiterada posición, la introducción de un marco legal a través de un Título Específico que será comentado más adelante. Además, consideramos que en el capítulo de Disposiciones Generales encajaría una definición básica de manera que este Título Preliminar contuviera referencias a los diversos instrumentos de protección vigentes en este ámbito.

En la misma línea, consideramos importante que esta ley contenga referencias al régimen de protección temporal contenido en el RD 1325/2003 de 24 de octubre sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, que obedece a la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico nacional de la Directiva 55 de 2001. Como se trata de un procedimiento de excepción o para casos de afluencia masiva de solicitantes de asilo o inminencia de tal afluencia, proponemos la introducción de un artículo aclaratorio.

PROPUESTAS DE CEAR

En razón de lo expuesto, planteamos los siguientes términos en la redacción, que supone la fusión de los artículos 2 y 4 en un único precepto:

El derecho de asilo es la protección otorgada a las personas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 21 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967, o a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en esta ley en virtud de compromisos regionales e internacionales y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país del que se trate.

En razón de lo expuesto, planteamos en los siguientes términos la redacción de un nuevo artículo que introduzca en el marco legal el concepto del estatuto de apátrida:

5 bis) Conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 se reconoce el estatuto de apátrida a toda persona que no sea considerada nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, así como de aquellos que, aun siendo nacionales del país de que se trate, no cuenten con la protección efectiva de éste, deseando renunciar a su nacionalidad²⁸.

Para hacer efectivo ese derecho deberá cumplir los requisitos y procedimientos previstos en esta ley que se desarrollan reglamentariamente.

En relación con el régimen de protección temporal en casos de afluencia masiva, proponemos la introducción de un artículo 5 ter) con la siguiente redacción:

5 ter) La protección concedida en virtud de los artículos precedentes se entienden sin perjuicio del régimen de protección temporal establecido en casos de afluencia masiva de personas desplazadas extranjeras y apátridas que no puedan regresar en condiciones seguras y duraderas a su país de nacionalidad o de anterior residencia en caso de apátridas, debido a la situación existente en ese país y a las que pudiera eventualmente resultar aplicable la presente ley.

Para concluir nuestras propuestas en torno a las disposiciones generales, señalamos que todas ellas van encaminadas a que la reforma legal aumente la claridad y eficacia de los mecanismos de protección existentes para las poblaciones desplazadas y refugiadas, en virtud de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos.

TÍTULO I: CONDICIONES DE RECONOCIMIENTO

ARTÍCULO 6. ACTOS DE PERSECUCIÓN

1. Los actos en que se basen los fundados temores a ser objeto de persecución en el sentido previsto en el artículo 3 de esta Ley, deberán:
 - a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales, en particular los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del apartado segundo del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o bien

INFORME 2009 DE CEAR

- b) ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos, como para afectar a una persona de manera similar a la mencionada en la letra a).
- 2. Los actos de persecución definidos en el apartado primero podrán revestir, entre otras, las siguientes formas:
 - a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual;
 - b) medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o que se apliquen de manera discriminatoria;
 - c) procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios;
 - d) denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias;
 - e) procesamientos o penas por la negativa a prestar servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento de dicho servicio conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado segundo del artículo 8 de ésta Ley.
 - f) actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.
- 3. Los actos de persecución definidos en el presente artículo deberán estar relacionados con los motivos mencionados en el artículo siguiente.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo, al abordarse en el apartado segundo los actos de persecución, se enumeran los supuestos con un carácter no excluyente al reproducir la mención de la directiva *"entre otras"*.

VALORACIÓN DE CEAR

Esto lo consideramos positivo al tratarse de una enumeración que no puede entenderse cerrada. Sin embargo, el título del artículo y una lectura integral del mismo pueden generar la confusión de que el reconocimiento de la condición de refugiado en España exige que los actos de persecución se hayan consumado. Hay que tener en cuenta que la Convención de Ginebra de 1951, como señala el primer apartado del artículo, se refiere a fundados temores de persecución, y no requiere que dicha persecución se haya concretado en actos determinados ya consumados; por ejemplo, un activista político perseguido por sus opiniones puede no haber sido encarcelado todavía, aunque el riesgo en caso de volver al país de persecución es suficiente a la luz del Derecho Internacional.

Como señala el apartado 51 del *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, publicado por ACNUR, no existe una definición universalmente aceptada del concepto de persecución y los diversos intentos de formularla han tenido escaso éxito, por lo que se debería mantener una redacción con la suficiente amplitud que descarte prácticas restrictivas injustificadas.

PROPUESTA DE CEAR

Consideramos más conveniente y acertado ampliar el título del artículo 6 con la expresión "*fundados temores y actos de persecución*".

Y, asimismo, añadir un apartado con el siguiente extracto del Manual de ACNUR:

Toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas es siempre persecución.

ARTÍCULO 7. MOTIVOS DE PERSECUCIÓN.

1. Al valorar los motivos de persecución, la cual deberá ser singularizada, se tendrán en cuenta los siguientes elementos:
 - a) El concepto de raza comprenderá, en particular, el color, el origen o la pertenencia a un determinado grupo étnico.
 - b) el concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de hacerlo, en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como otros actos o expresiones que comporten una opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por ésta.
 - c) el concepto de nacionalidad no se limitará a poseer o no la ciudadanía, sino que comprenderá, en particular, la pertenencia a un grupo determinado por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes o su relación con la población de otro Estado.
 - d) el concepto de opiniones políticas comprenderá, en particular, la profesión de opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias.

INFORME 2009 DE CEAR

- e) se considerará que un grupo constituye un grupo social determinado, si, en particular: — las personas integrantes de dicho grupo comparten una característica innata o unos antecedentes comunes que no pueden cambiarse, o bien comparten una característica o creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella, y — dicho grupo posee una identidad diferenciada en el país de que se trate por ser percibido como diferente por la sociedad que lo rodea o por el agente o agentes perseguidores.

En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual, sin que este aspecto por sí solo pueda dar lugar a la aplicación del presente artículo. En ningún caso podrá entenderse como orientación sexual, la realización de conductas tipificadas como delito en el ordenamiento jurídico español. Asimismo, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye a las personas que huyen de sus países de origen debido a fundados temores a sufrir persecución singularizada por motivos de género, sin que aquéllas o éstos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo.

2. En la valoración acerca de si la persona solicitante tiene fundados temores a ser perseguido será indiferente el hecho de que posea realmente la característica que suscita la persecución, a condición de que el agente de persecución se la atribuya.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo, uno de los más complejos e importantes de la ley, se delimitan los motivos de persecución. Al rechazar los cambios propuestos por CEAR, la OAR se limita a remitirse a la traducción oficial de las directivas. Según el Ministerio del Interior, la redacción propuesta sobre la persecución por motivos de género es más garantista que la anterior, ya que la Ley de Igualdad realizó una remisión a la Convención de Ginebra de 1951 *que no refleja el reconocimiento como refugiado de las mujeres por motivos de género*. Por último, la OAR menciona que las directivas no mencionan la trata, aunque sí reconoce que distintos instrumentos internacionales introducen esta posibilidad.

VALORACIÓN DE CEAR

En cuanto al apartado 1, letra d), expresamos nuestra preocupación por que la utilización del término *profesión*, utilizado en la traducción oficial española de la directiva comunitaria, pueda llevar a equívocos en la práctica, al implicar que se

requiere no sólo el hecho de poseer una opinión, sino también que ésta sea mantenida de un modo público. De acuerdo con los criterios expresados por el propio ACNUR y de la salvedad del propio texto (*independientemente de que la persona solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones y creencias*), consideraríamos más acertada la expresión *posesión de opiniones políticas*. De igual modo, entendemos que lo anterior sería de igual aplicación en la letra b), relativo al concepto de religión.

Por lo que se refiere a la letra e), creemos que al mantener una y entre los dos párrafos, copia literal de la traducción del inglés de la directiva 2004/83, se puede generar confusión al entenderse como dos condiciones necesarias para la configuración de un grupo social determinado, cuando es obvio que se trata de condiciones que se refieren a dos situaciones distintas.

Más significativos son los cambios en la persecución por motivos de género respecto a la actual redacción de la disposición adicional tercera de la ley, introducida por la Ley de Igualdad. La confusa redacción propuesta, aun siendo una transposición literal de la directiva de 2004/83, es un serio retroceso en la consideración de los motivos de género como causas de reconocimiento de la condición de refugiado.

En el redactado propuesto, se distingue entre orientación sexual y género, cuando el primer concepto se entendería incluido en el segundo²⁹. Se omiten, además, otros motivos (también incluidos en el concepto de "género"), tales como identidad de género, que doctrinalmente no se entiende dentro de "orientación sexual". Mantener el redactado propuesto es un despropósito a efectos conceptuales que no se corresponde con la doctrina sobre el tema y puede tener un reflejo negativo en la práctica diaria.

El añadido de la frase *en función de las circunstancias imperantes del país de origen*, acotación que sólo se hace en relación con los motivos de género y orientación sexual, llama la atención porque refleja una prevención de difícil justificación, ya que es obvio que todas las solicitudes deben referirse a las mismas al deberse analizar en cualquier examen de una solicitud de asilo el elemento objetivo.

La confusa redacción propuesta es un serio retroceso en la consideración de los motivos de género como causas de reconocimiento de la condición de refugiado, ya que condiciona la posibilidad de reconocer el asilo por motivos de género a las circunstancias imperantes en el país de origen, sin reconocer esta persecución en sí misma.

Los cambios en esta cuestión introducidos por la Ley de Igualdad supusieron un importante avance en nuestro país, al reconocerse el género como un motivo más de persecución, con amplio consenso de todas las fuerzas políticas y sociales,

INFORME 2009 DE CEAR

por lo que entendemos que debería aparecer de manera expresa en este artículo. No tiene ningún sentido que un organismo del Ministerio del Interior, como es la OAR, proponga la anulación de una reforma planteada por una ley del mismo Ejecutivo hace dos años.

Resulta especialmente preocupante que la OAR, en su contestación a las propuestas iniciales de CEAR, argumente que la Convención de Ginebra no refleja el reconocimiento como refugiado de las mujeres por motivos de género, en contra de lo que el propio legislador reflejó en su momento, así como una doctrina muy extendida y el propio ACNUR.

El hecho de que, como la propia OAR reconoce, ciertas situaciones de trata puedan ser merecedoras de la protección del refugio hace que consideremos que no se pueda perder la oportunidad para recoger esta opción, ya contemplada en el Plan de Lucha contra la Trata elaborado por el Gobierno.

PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

Cambiar en el apartado 1, letras b) y d), el término *profesión* por *posesión*.

Cambiar en el apartado 1, letra e), la conjunción *y* por *o*.

Al comprender "género" no sólo la violencia contra las mujeres, sino conceptos como "*orientación sexual*" o "*identidad de género*", entre otros, entendemos que no tiene ningún sentido, primero, diferenciar entre "*orientación sexual*" y "*género*", como hace el proyecto [y la directiva].

En segundo lugar, como dichos conceptos de "*orientación sexual*" o "*identidad de género*", entre otros, podrían suponer violencia contra hombres, CEAR entiende que la persecución por motivos de género deberá referirse no sólo a "*mujeres*", sino a "*personas*". Así pues, consideramos que habría que añadir en este artículo un apartado (artículo 7.1.f)) que incorpore el cambio legal producido en el año 2007, modificando lo siguiente:

Lo dispuesto en el artículo 3 será de aplicación a las personas extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género, incluyéndose en este concepto, entre otras, la persecución por orientación sexual o identidad de género.

Por último, CEAR considera que, ante el debate de lo que se han denominado *nuevas formas de persecución*, sería muy positivo añadir un párrafo del siguiente tenor:

Lo establecido en este artículo, se entenderá como una mera guía de interpretación en el estudio de las solicitudes de asilo, ya que el ámbito de los motivos de persecución no tiene un carácter concluyente y exhaustivo.

Por último, consideramos de suma importancia hacer una referencia a la trata de seres humanos y su amparo legal en la figura del asilo, dadas sus necesidades específicas de protección³⁰.

ARTÍCULO 8. CAUSAS DE EXCLUSIÓN

1. Quedarán excluidas de la condición de refugiados:
 - a) las personas que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las Resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aquéllas tendrán, «ipso facto», derecho a los beneficios del asilo regulado en la presente Ley.
 - b) las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia les hayan reconocido los derechos y obligaciones que son inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país, o derechos y obligaciones equivalentes a ellos.
2. También quedarán excluidas las personas extranjeras sobre las que existan motivos fundados para considerar que:
 - a) han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones relativas a tales delitos;
 - b) han cometido, fuera del país de refugio o antes de ser admitidas como refugiadas, es decir, antes de la expedición de una autorización de residencia basada en el reconocimiento de la condición de refugiado, un delito grave, entendiéndose por tal aquellos hechos para los que la ley penal española señale una pena o una medida de seguridad privativas de libertad cuya duración máxima sea, al menos, de 12 meses.
 - c) son culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.
3. El apartado segundo se aplicará a los autores y responsables de los delitos o actos mencionados en él.
4. Asimismo, no se concederá asilo a quienes constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España o que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave, constituyan una amenaza para la comunidad.

INFORME 2009 DE CEAR

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

La regulación de esta materia es cada vez más relevante ante la prioridad que se está dando en estos momentos a las políticas de seguridad y se refleja en un redactado corregido en la versión que ha sido aprobada por el Consejo de Ministros, a pesar de que la OAR rechazó los comentarios efectuados por CEAR basándose en la terminología empleada por las directivas y su contenido.

VALORACIÓN DE CEAR

La redacción definitiva del proyecto de ley, tal y como sugirió CEAR, concreta la causa de exclusión por la comisión de un delito grave en el apartado 2 b), aunque califica el delito de acuerdo a los criterios muy diferentes a los que son de referencia en el ámbito penal. Así, se considera delitos graves a estos efectos aquéllos para los que la ley penal española señale una pena o medida de seguridad privativa de libertad de al menos doce meses.

Para considerar si un delito es grave a efectos de la aplicación de una cláusula de exclusión, teniendo en cuenta que se puede devolver a una persona a situaciones de riesgo de su vida y otros bienes jurídicos fundamentales, se han de tomar en cuenta la índole del acto, el daño efectivo provocado, la naturaleza de la pena y la calificación del delito como grave en otras jurisdicciones.

Consideramos que esta amplitud resulta poco razonable con la interpretación exigible de las causas de exclusión a la vista de la normativa internacional teniendo en cuenta que se imponen criterios restrictivos en su interpretación y aplicación. Creemos, sin embargo, acertada, en relación con la redacción que contenía el anteproyecto, la limitación contenida en el apartado tercero relativa a los *"autores y responsables"* de dichos delitos.

El apartado cuarto debe, a nuestro juicio, ser suprimido porque añade una cláusula de exclusión que no está prevista en la Convención de Ginebra. Es muy preocupante en términos de protección internacional, ya que se trata de una nueva circunstancia en la que se niega el acceso a la protección internacional no prevista en los instrumentos internacionales.

En la Convención de Ginebra este supuesto es una excepción al principio de no devolución que el artículo 33 reconoce a los refugiados, al permitir el traslado del refugiado a fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre *"por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas"*. Y se trata de una previsión que exige un reconocimiento previo del estatuto de refugiado. La naturaleza jurídica de esta figura en la

Convención de Ginebra no es, por tanto, en ningún caso la de una causa de exclusión del estatuto, ni puede serlo en nuestro ordenamiento jurídico.

Ante situaciones recientes, como la que se acaba de producir en España con el caso del ciudadano ruso Basayev, un solicitante de asilo con riesgo de extradición a Rusia sin garantías de no ser sometido a tortura, tenemos que recordar que las obligaciones del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del artículo 3 de la Convención contra la Tortura no están sujetas a ningún tipo de exclusión, como bien recoge la amplia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por ello consideramos necesario suprimir este supuesto como causa de exclusión, toda vez que ciertos límites a la devolución o expulsión de refugiados se encuentran ya anunciados en el artículo 33 del proyecto de ley propuesto que será sometido también a nuestra voluntad de reforma.

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

Sustituir las cuatro últimas líneas de la letra b) del apartado 2 por una referencia expresa al artículo 33 del vigente Código Penal que considera graves las *penas de prisión superior a cinco años*.

Suprimir el apartado cuarto del artículo.

Introducir una referencia a las obligaciones internacionales concurrentes.

La aplicación de las cláusulas de exclusión recogidas en este artículo no podrán obviar las obligaciones derivadas del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

ARTÍCULO 9. DAÑOS GRAVES

Constituyen los daños graves que dan lugar a la protección subsidiaria prevista en el artículo 4 de esta Ley:

- a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material;
- b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante;
- c) las amenazas graves e individualizadas contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En relación con las condiciones para la concesión del derecho a la protección subsidiaria, el artículo 9 de la nueva ley enumera los supuestos que constituyen *daños graves*. Ante las propuestas de CEAR, la OAR hace referencia exclusiva, una vez más, a las directivas de la UE para justificar la ausencia de precisiones.

VALORACIÓN DE CEAR

Si tenemos en cuenta que *daños graves* es un concepto jurídico indeterminado, resulta poco conveniente concretarlo en un listado *numerus clausus*, ya que la práctica y la jurisprudencia han ido amparando diferentes situaciones como resultado de los tratados internacionales suscritos por España.

En relación con la letra c), que se refiere a *amenazas graves e individualizadas* motivadas por una *violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno*, consideramos importante expresar nuestra preocupación respecto a que menoscaben la protección que la práctica española, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos otorgan a sus víctimas en esta materia. La contradicción de la redacción propuesta salta a la vista, puesto que la violencia indiscriminada, por definición, no puede ser individualizada.

Así, el proyecto en este tema es un ejemplo de retroceso respecto a la normativa nacional vigente en el proceso de transposición del artículo 15 c) de la Directiva 2004/83 sobre reconocimiento³¹. La actual ley de asilo, en su artículo 17.2, menciona las situaciones de conflictos o disturbios de carácter político, étnico o religioso como causas para el otorgamiento de la protección subsidiaria y no exige la existencia de un conflicto armado interno o internacional. Esto restringe de forma grave el ámbito de aplicación de la protección subsidiaria.

En relación con la letra c), que se refiere a *amenazas graves e individualizadas* motivadas por una *violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno*, consideramos importante expresar nuestra preocupación respecto a que menoscaben la protección que la práctica española, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos otorgan a sus víctimas en esta materia. Los desplazados de conflictos bélicos han sido amparados hasta ahora en nuestro país, en muchos casos con la mera acreditación de su procedencia siguiendo los llamamientos de ACNUR (por ejemplo, en el caso de Costa de Marfil). La contradicción de la redacción propuesta salta a la vista, ya que la violencia indiscriminada, por definición, no puede ser individualizada.

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

Añadir en la frase que da pie al artículo *entre otros*.

ARTÍCULO 10. CAUSAS DE EXCLUSIÓN

1. Quedarán excluidas de la condición de beneficiarias de la protección subsidiaria aquellas personas respecto de las que existan fundados motivos para considerar que:
 - a) han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones relativas a tales delitos;
 - b) han cometido un delito grave, entendiéndose por tal aquellos hechos para los que la ley penal española señale una pena o una medida de seguridad privativas de libertad cuya duración máxima sea, al menos, de 12 meses;
 - c) son culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas;
 - d) constituyen un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público.
2. Asimismo, no se concederá protección subsidiaria a quienes constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España o que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito particularmente grave, constituyan una amenaza para la comunidad.
3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplicará a los autores o responsables de los delitos o actos mencionados en los mismos.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En el caso de las causas de exclusión de la protección subsidiaria, la OAR considera que la base jurídica que justifica introducir en esta materia distinciones respecto a los beneficiarios del estatuto de refugiado se encuentra en las propias directivas europeas.

VALORACIÓN DE CEAR

En este artículo también proceden las consideraciones ya realizadas en el artículo 8. En opinión de CEAR, las directivas europeas, por su carácter de normas mínimas, no constituyen una base jurídica suficiente que justifique introducir en

INFORME 2009 DE CEAR

esta materia distinciones respecto de los beneficiarios del estatuto de refugiado. ¿Por qué ampliar las causas a los beneficiarios de una protección subsidiaria? ¿Qué explicación podemos dar a una mayor fragilidad de su estatuto de residente por razones de protección internacional? ¿Cuál es su fundamento?

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

Reproducir sólo la redacción que se propone para el artículo 8.

CEAR, al igual que en el artículo sobre el refugio, aboga por introducir también aquí la siguiente redacción:

La aplicación de las cláusulas de exclusión recogidas en este artículo no podrán obviar las obligaciones derivadas del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

ARTÍCULO 11. AGENTES DE PERSECUCIÓN O CAUSANTES DE DAÑOS GRAVES

Son agentes de persecución o causantes de daños graves:

- a) el Estado.
- b) los partidos u organizaciones que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio.
- c) agentes no estatales, cuando los agentes mencionados en los puntos anteriores, incluidas las organizaciones internacionales, no pueden o no quieren proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves.

CONTENIDO PROPUESTO Y VALORACIÓN DE CEAR

CEAR considera positiva esta enumeración, que zanja una cuestión que todavía genera dificultades en la práctica. Aunque la OAR acogió el matiz que reproducimos a continuación, no ha sido incorporado a la redacción definitiva del proyecto de ley.

PROPUESTA DE CEAR

Sin embargo, consideramos importante reafirmar este asunto, iniciando el artículo con la expresión *en todo caso* que subraye con rotundidad la aptitud de los entes

mencionados como agentes de persecución en los términos de la protección que requieren los refugiados.

ARTÍCULO 12. AGENTES DE PERSECUCIÓN

1. Podrán, entre otros, proporcionar protección:
 - a) El Estado, o
 - b) los partidos u organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales, que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio.
2. En general, se entenderá que existe protección cuando los agentes mencionados en el apartado primero adopten medidas razonables para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves, tales como el establecimiento de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y siempre que el solicitante tenga acceso efectivo a dicha protección.
3. Se tendrá en cuenta la orientación que pueda desprenderse de los actos pertinentes de las instituciones de la Unión Europea o de organizaciones internacionales relevantes, al efecto de valorar si una organización internacional controla un Estado o una parte considerable de su territorio y proporciona la protección descrita en el apartado anterior.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En la regulación de este concepto, objeto de una fuerte polémica en el proceso de elaboración de las directivas, llama la atención la redacción que se propone incorporar en España; aunque la OAR acogió la propuesta con la que iniciamos la valoración de este artículo, no ha sido incorporada a la redacción definitiva del proyecto de ley.

VALORACIÓN DE CEAR

La expresión inicial *entre otros* abre la posibilidad de que otros agentes no especificados sean considerados agentes de protección, hecho que nos causa cierta desorientación y que no aparece mencionado en la directiva que se traspone.

Al desarrollar el concepto de agentes de protección, se utiliza el término *medidas razonables* que se adopten para impedir la persecución o los daños graves. Para ser coherentes con la reiterada jurisprudencia al respecto, consideramos más oportuno el empleo de los términos *medidas razonables y efectivas*

INFORME 2009 DE CEAR

para evitar que se tomen en consideración agentes cuyas medidas no resulten efectivas para garantizar la vida, integridad o seguridad de la persona solicitante.

En relación a la valoración de si una organización internacional controla o no un Estado o una parte considerable de su territorio, se señala en este artículo que se tendrá en cuenta la orientación que se desprenda de *los actos pertinentes de las instituciones de la Unión Europea o de organizaciones internacionales relevantes*; cabe señalar al respecto que la directiva que se traspone señala en esta cuestión exclusivamente como referencia la orientación que se desprenda *de los actos pertinentes del Consejo*; en opinión de CEAR, la consideración de los agentes de protección debe ser restrictiva.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir en la primera línea *entre otros*.

Añadir *y efectivas* en la tercera línea del apartado segundo.

Utilizar para el apartado tercero la redacción original de la directiva 2004/83, artículo 7.3:

Al valorar si una organización internacional controla un Estado o una parte considerable de su territorio y proporciona la protección descrita en el apartado 2, los Estados miembros tendrán en cuenta la orientación que pueda desprenderse de los actos pertinentes del Consejo.

ARTÍCULO 13. NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NACIDAS IN SITU

1. Los fundados temores de ser perseguido o el riesgo real de sufrir daños graves a que se refieren, respectivamente, los artículos 6 y 9 de esta Ley, pueden asimismo basarse en acontecimientos sucedidos o actividades en que haya participado la persona solicitante con posterioridad al abandono del país de origen o, en el caso de apátridas, el de residencia habitual, en especial si se demuestra que dichos acontecimientos o actividades constituyen la expresión de convicciones u orientaciones mantenidas en el país de origen o de residencia habitual.
2. En estos supuestos, se ponderará, a efectos de no reconocer la condición de refugiado, el hecho de que el riesgo de persecución esté basado en circunstancias expresamente creadas por la persona solicitante tras abandonar su país de origen o, en el caso de apátridas, el de su residencia habitual.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En las necesidades de protección internacional surgidas *in situ*, o por circunstancias sobrevenidas, se ponderará, según la ley propuesta, a efectos de no reconocer la condición de refugiado, el hecho de que el riesgo de persecución esté basado en circunstancias expresamente creadas por la persona solicitante tras abandonar su país de origen.

VALORACIÓN DE CEAR

Habría que matizar este redactado, en opinión de CEAR, con la inclusión de una referencia al ejercicio legítimo de sus derechos fundamentales, como la libertad de expresión. La redacción actual podría convertirse en un argumento en el que se encaje una superada *teoría de los riesgos asumidos* que cercene tanto la protección de los refugiados como las libertades públicas de quienes se encuentran fuera de sus países de origen.

PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

Suprimir el apartado 2 de este artículo e introducir una referencia a los derechos fundamentales y las libertades de quienes se encuentran fuera de sus países de origen.

TÍTULO II: REGLAS DE PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 14. DERECHO A SOLICITAR PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1. Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España.
2. Para su ejercicio, los solicitantes de protección internacional tienen derecho a asistencia jurídica gratuita, que se prestará en los términos previstos en la legislación española en esta materia, y en su caso, a intérprete en una lengua en la que puedan expresarse.
3. La presentación de la solicitud conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria. De este extremo se informará en debida forma al solicitante.

INFORME 2009 DE CEAR

4. Toda información relativa al procedimiento, incluido el hecho de la presentación de la solicitud, tendrá carácter confidencial.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo el proyecto de ley marca limitaciones al derecho a solicitar una protección internacional, al mismo tiempo que regula los derechos vinculados a la misma.

VALORACIÓN DE CEAR

Con independencia de la exclusión de este derecho para los comunitarios, que trae causa del artículo 1 y, por lo tanto, ya no vamos a comentar aquí, así como la necesidad de “*estar presentes en España*”, que se tratará en el siguiente artículo, en éste se recoge el derecho a solicitar una protección, así como la asistencia jurídica y de intérprete.

Habría que precisar el derecho a asistencia letrada en los mismos términos que la recoge el artículo 22 de la Ley de Extranjería, por lo tanto, durante todo el procedimiento de asilo y no sólo en la formalización de la solicitud, con todo lo que ello supone. La deficiencia de esta redacción es una consecuencia de la existencia de un artículo dedicado a las obligaciones de los solicitantes y, sin embargo, la ausencia de otro que exponga de manera sistemática sus derechos.

Asimismo, el derecho a intérprete debe referirse a una lengua en la que puedan expresar su situación de persecución y no es en modo alguno suficiente la referencia a *que puedan expresarse*, tal y como ha quedado en la redacción aprobada por el Consejo de Ministros, que ha empeorado la propuesta inicial del anteproyecto de ley. En relación con esto, CEAR tiene muy presente que las prácticas administrativas de los últimos años relativas a la garantía del derecho a intérprete dificultan el acceso de los solicitantes al procedimiento de asilo.

PROPUESTA DE TEXTO DE CEAR

El apartado 1 quedará:

Las personas extranjeras tienen derecho a solicitar protección internacional ante las autoridades españolas de acuerdo con lo previsto en la presente ley

El apartado 2 quedará:

En todo caso, para su ejercicio, los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en la formalización de la

solicitud y en la tramitación del procedimiento así como derecho a intérprete en los términos del artículo 22 de la Ley 8/2000, así como derecho a derecho a atención médica.

ARTÍCULO 15. PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan.
2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley.
3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:
 - a) el procedimiento que debe seguirse;
 - b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;
 - c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
 - d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y
 - e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.
4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.
5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.
6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista aconsejarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

INFORME 2009 DE CEAR

7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y a sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo, crucial para que el derecho contemplado en el anterior sea efectivo, se introducen requisitos y plazos para la presentación; según la OAR, en el desarrollo reglamentario se podrían abordar algunas de las propuestas formuladas por CEAR, aunque la mayor deficiencia (la desaparición de la vía diplomática) es descartada de plano en el documento.

VALORACIÓN DE CEAR

En primer lugar, destaca la desaparición de la referencia actualmente vigente en nuestra normativa a la posibilidad de solicitar asilo en las misiones diplomáticas o embajadas españolas, lo que constituye un grave retroceso y cierra otra puerta más a la escasa protección internacional efectiva de quienes se ven obligados a abandonar sus países por la persecución o el riesgo de ser sometidos a tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. CEAR considera imprescindible establecer con rango legal esta garantía, manteniendo la posibilidad de solicitar asilo a las autoridades españolas desde las dependencias diplomáticas.

En realidad, no existe argumento alguno que justifique la supresión de esta opción de acceso al asilo. En primer lugar, porque la propia Directiva de Procedimientos no la prohíbe, únicamente recoge que dicha norma no será de aplicación a las solicitudes en embajadas y consulados (artículo 3.2), dejando, pues, esa posibilidad a la propia regulación de los Estados. Si a ello le añadimos el escaso número de personas que solicitan asilo en España, como CEAR ha denunciado en sus Informes anuales, y los mínimos porcentajes de concesión de la protección internacional no se comprende en modo alguno esta restricción, máxime cuando sólo implica el traslado a España de aquellas personas a las que se reconoce como merecedores de protección internacional.

Sobre la presentación de la solicitud, la redacción que se propone en el proyecto de ley sigue siendo deficiente porque obvia supuestos de imposibilidad de presentación personal de la solicitud de asilo, representación y desaparición del impedimento. Si tenemos en cuenta que la directiva correspondiente establece la obligación de los Estados de garantizar que toda persona mayor de edad con capacidad jurídica tenga derecho a presentar una solicitud de asilo por su propia cuenta, consideramos conveniente una mención legal a estas cuestiones.

Además, el establecimiento del plazo de un mes *desde la entrada en territorio español o desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves* es un grave retroceso en el derecho de acceso al procedimiento de asilo en nuestro país. La única referencia temporal prevista hasta la fecha se encuentra en sede reglamentaria y constituye una presunción *iuris tantum* de la concurrencia de una circunstancia que conduce a la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo, pero que, en todo caso, admite prueba en contrario. Las enormes dificultades psicosociales a que se suelen enfrentar los solicitantes de asilo y la dificultad para acceder a información sobre las alternativas jurídicas en cada circunstancia concreta exigen eliminar de la ley cualquier referencia temporal que limite, imposibilite o conlleve la denegación de una solicitud.

Consideramos importante destacar, además, ante la reiterada utilización de este argumento por el Ministerio del Interior, que dicho límite temporal no se encuentra en ninguno de los instrumentos comunitarios aprobados hasta la fecha. De hecho, el artículo 8 de la Directiva 2005/85 establece de manera expresa que los Estados miembros *"garantizarán que las solicitudes de asilo no se rechacen ni excluyan del examen por el único motivo de no haberse presentado tan pronto como era posible"*. CEAR considera que el establecimiento de un plazo para la formalización supone muy al contrario un claro incumplimiento de la normativa comunitaria.

Por lo que respecta al apartado tercero, sería recomendable y necesario que en el catálogo expuesto apareciera la posibilidad de contactar con ONG especializadas.

El apartado cuarto del texto propuesto establece la necesidad de una entrevista personal e individual a los solicitantes y plantea que, de forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes en el momento de la solicitud si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de ésta. Señalamos que la decisión en relación con este requerimiento sea motivada para evitar arbitrariedades o automatismos que puedan retrasar el procedimiento.

Consideramos importante precisar que esta entrevista no puede en ningún caso suplir la necesidad de la *audiencia personal* (que se ha de redactar en un informe escrito) que el artículo 12 de la Directiva 85/2005 exige en el procedimiento. Este trámite, que resulta obligatorio, aunque con excepciones, que sea posterior a la solicitud y anterior a la decisión respecto a la misma, no se regula en el articulado del proyecto de ley. En cuanto a que CEAR ha defendido con insistencia la entrevista al solicitante de asilo en la fase de instrucción como un elemento imprescindible para la adecuada evaluación de las solicitudes de asilo, consideramos aconsejable la introducción de una previsión legal en garantía de las condiciones de desarrollo de tal *audiencia personal*.

INFORME 2009 DE CEAR

El apartado quinto recoge que la Administración adoptará medidas para un tratamiento diferenciado durante la entrevista por razón de sexo. Aplaudimos esta previsión, pero consideramos que debiera ampliarse a otras circunstancias como sin duda es la edad, ya que las directrices unánimemente aceptadas señalan la oportunidad de que los menores de edad sean entrevistados por profesionales especialmente formados. En este sentido, insistimos en que el proyecto de reforma desaprovecha la oportunidad de regular aspectos fundamentales en relación a colectivos como los menores no acompañados, las víctimas de tortura o los polizones.

Por otro lado, para evitar demoras en la formalización de la solicitud de asilo por causas imputables a la Administración, sugerimos la posibilidad de establecer un plazo máximo para la formalización de la solicitud, una vez expresada la voluntad de pedir asilo. El establecimiento de este plazo limitaría plazos excesivos de privación de libertad en los puestos fronterizos.

Además, consideramos importante el establecimiento de algún tipo de documentación provisional que acredite la voluntad de esa persona de solicitar asilo en nuestro país a la espera de la formalización. Esta documentación provisional determinará la imposibilidad de considerar irregular esta estancia, lo que evitará la incoación de expedientes sancionadores.

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

Sustituir el apartado primero por uno similar al contemplado en la normativa vigente

El extranjero que desee obtener el asilo en España presentará su solicitud ante cualquiera de las siguientes dependencias: a) Oficina de Asilo y Refugio. b) Puestos fronterizos de entrada al territorio español. c) Oficinas de Extranjeros. d) Comisarías Provinciales de Policía o Comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministro de Interior. e) Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero. La petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Añadir el redactado de la vigente Ley de Asilo como párrafo segundo del apartado primero:

Cuando el extranjero que pretenda solicitar asilo se encuentre en territorio español, presentará su petición ante la autoridad gubernativa competente, personalmente o, en los casos de imposibilidad, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.

El apartado segundo que proponemos sería:

La comparecencia deberá producirse con la mayor prontitud posible desde la entrada en España o desde que se hayan producido los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o de daños graves, salvo que existan circunstancias personales que justifiquen la demora.

En el apartado 3 proponemos que se añada la información sobre las organizaciones especializadas en la protección de los refugiados a través de la entrega obligatoria de un folleto informativo sobre sus derechos y obligaciones. Si bien es cierto que esta previsión estaba hasta ahora en el Reglamento de Asilo, a juicio de CEAR no tiene sentido incorporar en la ley unos derechos y omitir otros. Como hemos señalado con anterioridad, sería adecuado reestructurar estos artículos para ganar en claridad y coherencia.

d) La posibilidad de contactar con ONG especializadas. A estos efectos, se le proporcionará al solicitante un folleto explicativo del procedimiento en el que consten las direcciones y teléfonos de dichas ONG

Añadir en el párrafo quinto, después de *por razón de sexo*:

"u otras personas con necesidades particulares, de acuerdo con lo previsto en el capítulo cuarto de la directiva 2003/9"

Añadir un apartado del siguiente tenor:

La solicitud de asilo deberá formalizarse en el plazo más breve posible desde que el extranjero manifieste dicha intención debiendo quedar convenientemente acreditada dicha circunstancia; si la petición se presentara en territorio o por vía diplomática la cita para la formalización deberá materializarse en un plazo de setenta y dos horas, reduciéndose a veinticuatro horas en los supuestos de petición en puesto fronterizo.

Añadir un apartado de las siguientes características:

En un momento anterior a que la autoridad decisoria adopte la resolución se habrá de brindar a los solicitantes la posibilidad de una audiencia personal sobre su solicitud de asilo, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

ARTÍCULO 16. OBLIGACIONES DE LOS SOLICITANTES DE ASILO

Serán obligaciones de los solicitantes de protección internacional las siguientes:

INFORME 2009 DE CEAR

- a) cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento para la concesión de protección internacional.
- b) presentar, lo antes posible, todos aquellos elementos que, junto a su propia declaración, contribuyan a fundamentar su solicitud. Entre otros, podrán presentar la documentación de que dispongan sobre su edad, pasado —incluido el de parientes relacionados—, identidad, nacionalidad o nacionalidades, lugares de anterior residencia, solicitudes de protección internacional previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita la protección.
- c) proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y, en su caso, consentir que sean grabadas sus declaraciones, siempre que hayan sido previamente informados sobre este último extremo.
- d) informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él.
- e) informar, asimismo, a la autoridad competente o comparecer ante ella, cuando así se les requiera con relación a cualquier circunstancia de su solicitud.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIOS DE LA OAR

En su respuesta a las propuestas de CEAR al anteproyecto de ley, la OAR señala que no se considera necesario sistematizar los derechos. El texto del proyecto no contiene, por tanto, ninguna referencia sistemática a los derechos de los solicitantes de asilo.

Resulta significativo señalar que el precepto que contiene las obligaciones de los solicitantes excede en detalle el contenido del artículo 11 de la propia Directiva 85/2005. Sin duda, es un indicador útil en la evaluación de las inquietudes en la iniciativa gubernamental del proceso de armonización.

VALORACIÓN DE CEAR

CEAR sigue manteniendo que, si el objeto y fundamento de la normativa que se reforma es la protección de las personas que pudieran ser beneficiarias del estatuto de refugiado, resulta lógico introducir, como criterio expositivo, un artículo que sistematice los derechos de los solicitantes de asilo.

También consideramos importante señalar las dudas que despierta la letra c) del apartado 16, ya que señala como obligación “*consentir que sean grabadas sus declaraciones, siempre que hayan sido previamente informados*”. Consideramos en todo caso necesaria una mención a la protección de la confidencialidad de tales datos e informaciones.

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

El cambio en el título del artículo por el de "*Derechos y obligaciones de los solicitantes*".

Introducir un nuevo apartado primero que sistematice los derechos de los solicitantes de asilo:

Corresponden a los solicitantes de asilo, entre otros, los siguientes:

- a) Derecho a ser documentado como solicitante de protección internacional.*
- b) Derecho a asistencia jurídica gratuita e intérprete.*
- c) Derecho a que se comunique su solicitud al ACNUR.*
- d) Suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante.*
- e) Derecho a conocer el contenido del expediente en cualquier momento.*
- f) Derecho a la atención sanitaria en las condiciones expuestas.*
- g) Derecho a recibir prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esta Ley.*

Las obligaciones, ya recogidas en el texto del anteproyecto de ley, pasarán a conformar el apartado segundo de este artículo, en el que se modifica su apartado c).

- c) Proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y, en su caso, consentir que sean grabadas sus declaraciones siempre que hayan sido previamente informados sobre este último extremo y con las debidas garantías en la protección de los datos e informaciones.*

ARTÍCULO 17. EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

1. Presentada la solicitud, la persona extranjera no podrá ser retornada, devuelta o expulsada hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.
2. Asimismo, la presentación de la solicitud suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.
3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la

INFORME 2009 DE CEAR

Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.

4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.
5. La presentación de la solicitud dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.
6. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Se regulan los efectos de una solicitud de asilo, que suspende cualquier tipo de devolución o extradición, aunque se prevé una excepción en el ámbito de la UE, que según la OAR se fundamenta en la directiva 2005/85 y, además, ha sido una modificación propuesta por el Ministerio de Justicia.

VALORACIÓN DE CEAR

La posibilidad de entregar o extraditar a un solicitante a otro Estado miembro de la UE en virtud de las obligaciones que surgen de una orden de detención y entrega u otro tipo de mandamiento, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales, podría vulnerar compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Por ello, consideramos necesaria una referencia explícita al límite que suponen estos compromisos a la posibilidad de entrega de un solicitante de asilo a otro Estado miembro de la UE.

A pesar del avance que supone que este artículo reconozca que los solicitantes de asilo tendrán derecho a entrevistarse con sus "*representantes legales*", incluso en las dependencias de los puestos fronterizos o CIE, consideramos preferible una mención a los "*abogados*", en línea con la expresión "*asesor jurídico*" contenida en la directiva y teniendo en cuenta los criterios jurisprudenciales del Tribunal

Supremo en torno al derecho a la asistencia letrada, que exigen el acceso al solicitante en el momento anterior y posterior y durante la entrevista de formalización de la solicitud de asilo.

Llama la atención que la redacción propuesta amplía el contenido de la directiva 2005/85 ya que, en virtud de la misma, este tipo de limitaciones *"podrán establecerse"* pero en ningún caso contempla la obligación de establecerlas. Por ello, nos parece desmesurada la referencia legal a las normas de funcionamiento de las citadas dependencias y centros, estableciendo condiciones para el ejercicio de este derecho por razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa; fundamentalmente, porque el precepto no alude al límite que la directiva señala *"siempre y cuando no se vea seriamente limitado o imposibilitado con ello el acceso del asesor jurídico u otro consejero"*. Por ello, consideramos precisa la mención de la garantía de asistencia letrada como límite a este tipo de limitaciones de acceso.

También entendemos que debería establecerse la obligatoriedad de motivar suficientemente cualquier restricción al acceso a los abogados que se realicen en esta materia.

Asimismo, y tal como se recoge en el artículo 16.1 de la Directiva 2005/85, debería recogerse de manera explícita la posibilidad de acceso al expediente del solicitante por parte del abogado, siendo la denegación del mismo motivada estrictamente por alguna de las causas que deberían recogerse en la Ley.

Finalmente, CEAR siempre ha defendido que, contrariamente al criterio que el proyecto adopta, el inicio del cómputo de los plazos previstos para la tramitación de una solicitud de asilo se determine en el momento de la petición de cita y no en la formalización de la solicitud para evitar de esta forma demoras injustificadas de la Administración.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir el tercer apartado o introducir una referencia a los compromisos internacionales implicados:

La entrega o extradición del solicitante de asilo a un Estado miembro en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega no podrá obviar las obligaciones derivadas del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de 10 de diciembre de 1984.

Sustituir el apartado cuarto por el siguiente redactado, de acuerdo con el artículo 16.2 de la directiva 2005/85:

El asesor jurídico del solicitante de asilo tendrá acceso a los recintos cerrados, como centros de internamiento y las zonas de tránsito, con el fin de entrevistarse con el mismo para informarle sobre la formalización de la solicitud o su desarrollo. Sólo se podrá limitar la posibilidad de visitar a los solicitantes en los recintos cerrados cuando sea necesaria objetivamente para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa del recinto, o para garantizar un examen eficiente de la solicitud, siempre y cuando no se vea seriamente limitado o imposibilitado el acceso del asesor jurídico y, con ello, el ejercicio del derecho a la asistencia letrada del solicitante.

Sustituir el apartado quinto por el siguiente redactado:

La expresión de la voluntad de solicitar asilo y correspondiente solicitud de cita dará inicio del cómputo de los plazos para su tramitación.

Añadir un nuevo apartado quinto, sobre la base del artículo 16.1 de la Directiva 2005/85:

Se garantizará, en cualquier momento del procedimiento, el acceso del asesor jurídico a la información que obre en el expediente del solicitante que sea susceptible de ser examinada para la resolución del procedimiento. La denegación de dicho acceso nunca podrá ser referida a la totalidad del expediente y en todo caso deberá ser motivada, siempre que dicho acceso supusiera la divulgación de información o de fuentes que comprometiera la seguridad nacional, la seguridad de organizaciones o personas que proporcionan la información o la seguridad de las personas a las que se refiere la información, o cuando se vieran comprometidos los intereses de la investigación relativos al examen de las solicitudes de asilo por parte de las autoridades competentes de los estados miembros o las relaciones internacionales de estos últimos.

ARTÍCULO 18. SOLICITUDES INADMISIBLES EN TERRITORIO.

1. El Ministro del Interior, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, podrá, mediante resolución motivada, no admitir a trámite las solicitudes cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
 - Por falta de competencia para el examen de las solicitudes:
 - a) cuando no corresponda a España su examen con arreglo al Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero, 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;
- b) cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución por la que se acuerde la no admisión a trámite se indicará a la persona solicitante el Estado responsable de examinarla. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente su responsabilidad y se obtendrán garantías suficientes de protección para la vida, libertad e integridad física de los interesados, así como del respeto a los demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.
 - Por falta de requisitos:
 - c) cuando la persona solicitante se halle reconocida como refugiada y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional en un tercer Estado, siempre que sea readmitida en ese país, no exista peligro para su vida o su libertad ni esté expuesta a tortura o a trato inhumano o degradante y tenga protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra;
 - d) cuando la persona solicitante proceda de un tercer país seguro donde, atendiendo a sus circunstancias particulares, reciba un trato en el que su vida, su integridad y su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política y se respete el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra y sea autorizada a entrar en ese tercer país;
 - e) cuando la persona solicitante hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España o presentado una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes en cuanto a las condiciones particulares o a la situación del país de origen o de residencia habitual de la persona interesada;
 - f) cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.
 - 2. La no admisión a trámite prevista en este artículo deberá notificarse en el plazo máximo de dos meses contados a partir de la presentación de la solicitud. El transcurso de dicho plazo sin que se haya notificado la resolución a la persona interesada determinará la admisión a trámite de la solicitud y su permanencia provisional en territorio español, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la

INFORME 2009 DE CEAR

resolución definitiva del procedimiento. La no admisión a trámite conllevará los mismos efectos que la denegación de la solicitud.

3. La constatación, con posterioridad a la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional, de alguna de las circunstancias que hubiesen justificado su no admisión será causa de denegación de aquella.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En el artículo 18 se establecen las solicitudes inadmisibles en territorio. Como recuerda la OAR en el escrito dirigido a CEAR, la directiva 2005/85 prevé esta posibilidad como una opción de los Estados miembro. El Ministerio del Interior afirma que España no ha utilizado listas de países de origen seguros o de países terceros seguros, lo que no significa que no lo pueda hacer en el futuro, máxime con la nueva redacción propuesta.

VALORACIÓN DE CEAR

Como un razonamiento previo, no entendemos que para la admisión de solicitudes a trámite se establezcan diferencias en función de que la petición se produzca en territorio o en puesto fronterizo. Es evidente que una perspectiva global e incluyente de derechos humanos no soporta esta distinción salvo por circunstancias relacionadas con un mero control fronterizo, no con la atención a la necesidad de protección de las personas. Esta diferenciación de circunstancias, además, no encuentra apoyo alguno en ninguna de las directivas.

Entrando en las circunstancias que determinan la inadmisibilidad de las solicitudes de asilo en territorio, extraña la referencia recogida en el apartado b), ya que no existen en estos momentos otros convenios internacionales que el hoy acogido en el reglamento de la UE 343/2003. La continua preocupación expresada por CEAR y los pasos dados por España hacia la externalización de nuestras fronteras despiertan dudas ante la posibilidad de que se pretenda firmar acuerdos en este sentido con países de tránsito, acuerdos sin garantías jurídicas para las personas necesitadas de protección internacional.

Asimismo, en opinión de CEAR, el apartado cuarto, que hace referencia a un tercer país seguro, abre la posibilidad a una utilización abusiva y generalizada de este procedimiento, cuando debería ser excepcional y analizar siempre las circunstancias personales de cada solicitante, incluso cuando proceda de un país de la Unión Europea. En cuanto a la utilización de listas de países de origen seguros o de países terceros seguros, CEAR rechaza esta posibilidad, que supone un clarísimo

riesgo de que el solicitante sufra graves consecuencias y de que se incumplan los compromisos internacionales asumidos por España.

Si se une este procedimiento al calificado como abreviado que veremos más adelante, podemos concluir que el proyecto de ley amplía los motivos de inadmisión de forma considerable. Si bien inicialmente pudiera parecer que nos encontramos ante un número de causas de inadmisión a trámite menor a las vigentes, el artículo 22 del proyecto de ley incorpora un procedimiento abreviado, también por plazo de dos meses, para denegar las solicitudes de asilo por los motivos que actualmente son recogidos como de inadmisión a trámite, algunos de fondo.

Del mismo modo, entendemos que una cláusula de inadmisión cerrada respecto a las solicitudes de nacionales de países de la UE resulta desproporcionada. Por todo ello, y ante el escaso número de peticiones de asilo en España, consideramos innecesario mantener un procedimiento de inadmisión a trámite en territorio.

PROPUESTA DE CEAR

Supresión de este artículo.

ARTÍCULO 19. SOLICITUDES EN FRONTERA

1. Cuando una persona extranjera que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español presente una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo, el Ministro del Interior podrá no admitir a trámite la solicitud mediante resolución cuando en dicha solicitud concurra alguno de los supuestos previstos en el apartado primero del artículo 18.. En todo caso, la resolución deberá ser notificada a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación.
2. Asimismo, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos:
 - a) los previstos en las letras c), d), f) y g) del apartado primero del artículo 22;
 - b) cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.

INFORME 2009 DE CEAR

3. El plazo previsto en el apartado anterior podrá ampliarse hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en la letra g) del apartado primero del artículo 22, el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite.
4. Contra la resolución de inadmisión a trámite se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, interponer un recurso que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicho recurso, que corresponderá al Ministro del Interior, deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquél hubiese sido presentado.
5. Durante la tramitación de la solicitud en frontera, y, en su caso, del recurso de reposición previsto en el apartado anterior, la persona solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose a tal efecto las dependencias adecuadas para ello.
6. El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite o denegación de la solicitud en frontera, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

La introducción de un procedimiento de asilo en frontera fue una de las principales novedades introducidas por la Ley 9/1994 que CEAR rechazó en su momento e impulsó un recurso de inconstitucionalidad a través del Defensor del Pueblo, que al final fue desestimado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 53/2002, de 27 de febrero, como nos recuerda la OAR en sus comentarios. Este artículo modifica el régimen actual, al ampliar los plazos y los motivos; la redacción final aprobada por el Consejo de Ministros ha introducido cambios de envergadura respecto al anteproyecto de ley.

VALORACIÓN DE CEAR

Resulta amplia e injustificada la regulación de las solicitudes inadmisibles en frontera. No sólo se amplían los plazos de detención hasta cuatro días, obviando la limitación del vigente Reglamento de Asilo, sino que se acumulan los motivos de admisión en territorio a los del procedimiento abreviado y se mantiene el concepto arbitrario de solicitudes manifiestamente infundadas, con lo que se endurece de

manera significativa este mecanismo, que permite rechazar las solicitudes sin estudiar el fondo de las mismas.

La referencia a alegaciones *insuficientes* introduce un nuevo concepto jurídico indeterminado que, en la práctica, está unido a la actitud o la formación del entrevistador que, en muchas ocasiones, determina el contenido, la extensión y los detalles recogidos en la solicitud inicial.

Mención especial merece la posibilidad de utilizar las cláusulas de exclusión en un procedimiento en frontera, desoyendo en este punto la doctrina y la posición de ACNUR, expresada en sus *Directrices sobre protección internacional de 2003*³².

La doctrina especializada aconseja valorar primero la inclusión antes que la exclusión ya que, de lo contrario, se corre el riesgo, entre otros, de criminalizar a los refugiados. La instrucción del expediente es precisamente la que permite que se consideren las obligaciones de protección a los familiares o la distinción en un caso concreto de un procesamiento penal como acto de persecución.

Incluso textualmente, la Convención de 1951 pareciera darle un peso más explícito a la inclusión antes que a la exclusión, siendo tal interpretación consistente en particular con la fraseología del artículo 1Fb).

La exclusión es excepcional y no es apropiado considerar primero una excepción³³. Resulta obvio que en un procedimiento de inadmisión, que no entra en el fondo, no se va a valorar en momento alguno la inclusión, por lo que, en concordancia con las posiciones de ACNUR, CEAR estima que no es oportuno la aplicación de las cláusulas de exclusión en este tipo de procedimientos.

El proyecto de ley, tras las críticas dirigidas al anteproyecto, opta por una solución que, a nuestro juicio, empeora la situación aún más, al establecer la posibilidad de ampliar el plazo diez días (recordemos que en estos procedimientos la persona fronteriza permanece en el puesto fronterizo o en el buque en el que ha viajado como polizón) por resolución del ministro del Interior y previa petición de ACNUR. En opinión de CEAR, esta medida sólo puede suponer un incremento injustificado del tiempo en que la persona permanece sometida a una presión muy dura, sin que sea suficiente para poder evaluar el fondo de una solicitud de asilo, concurriendo una circunstancia de naturaleza tan compleja como las contempladas como causas de exclusión.

Los plazos también se amplían al contabilizar en días el del recurso, antes reexamen. Afortunadamente, el proyecto de ley ha recogido la propuesta de CEAR de contabilizar los días hábiles, también para el cómputo de la notificación de la respuesta definitiva, lo que no tenía más justificación que la comodidad de los funcionarios que trabajan en este ámbito. Teniendo en cuenta la falta de instalaciones adecuadas, incluso en el aeropuerto de Barajas (principal puesto fronterizo en número de solicitantes de asilo), preocupa en mayor medida este aumento de los plazos.

INFORME 2009 DE CEAR

Además, CEAR considera que se desaprovecha la oportunidad de regular los casos de polizones, tanto en este apartado como en el referido a las personas vulnerables.

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

CEAR, en coherencia con su posición adoptada ante la reforma de 1994, defiende la supresión del procedimiento de inadmisión en frontera. En todo caso, en el supuesto de mantenerse, la aplicación de las directivas europeas no justifica su endurecimiento, por lo que sería más adecuado mantenerlo tal y como está regulado actualmente, circunscribiéndolo a los casos para determinar el Estado responsable del estudio de una solicitud de asilo con todas las garantías y teniendo en cuenta la amplia jurisprudencia aplicable desarrollada por el Tribunal Supremo. Además, consideramos que en garantía de los solicitantes de asilo resulta fundamental la previsión legal de un recurso con efectos suspensivos, dadas las graves consecuencias para los solicitantes de protección internacional y las características de los procedimientos de examen propuestos.

ARTÍCULO 20. ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA INSTRUCCIÓN

1. La Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, es el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de las demás funciones que reglamentariamente se le atribuyan.
2. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, que está compuesto por un representante de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Justicia, del Interior y de Trabajo e Inmigración.
3. Serán funciones de la Comisión las previstas en esta Ley y aquellas otras que, junto con su régimen de funcionamiento, se establezcan reglamentariamente.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo se regulan la CIAR y la OAR. El Ministerio del Interior alude a la intención de crear con el Reglamento un órgano de participación y colaboración con las organizaciones sociales, aunque no menciona si esto significará la audiencia de éstas en el estudio de los casos sometidos a estudio en la CIAR.

VALORACIÓN DE CEAR

Consideramos que la CIAR debería estar compuesta, además de un representante de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Justicia, Interior y Trabajo e Inmigración, por ACNUR, o al menos que su convocatoria fuese obligatoria, con voz pero sin voto como en la actualidad. También consideramos oportuna la presencia de los representantes de las organizaciones sociales acreditadas designadas en los casos que se estudien, tal y como desarrollaremos más adelante, al menos con un estatus de observadores.

PROPUESTA DE CEAR:

El apartado segundo quedaría redactado de la siguiente manera:

2. *La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, que está compuesto por un representante de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Justicia, del Interior y de Trabajo e Inmigración, así como por un representante de la delegación en España del ACNUR; a sus reuniones se citarán a los representantes de las organizaciones contempladas en la disposición adicional sexta de esta ley, que realizarán una defensa de los casos en los que hubieran presentado informe.*

ARTÍCULO 21. PROCEDIMIENTO ORDINARIO

1. Toda solicitud de protección internacional admitida a trámite dará lugar al inicio, por parte del Ministerio del Interior, del correspondiente procedimiento, al que se incorporarán las diligencias de instrucción del expediente. Si fuera procedente la realización de nuevas entrevistas a las personas solicitantes, aquéllas deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 15.
2. Finalizada la instrucción de los expedientes, se elevarán a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria.
3. Transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la solicitud se entenderá denegada sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado sexto del artículo 17 de la presente Ley.

INFORME 2009 DE CEAR

CONTENIDO PROPUESTO Y PROPUESTA DE CEAR

En cuanto al procedimiento ordinario, consideramos importante incluir aquí la referencia al reconocimiento del papel de las organizaciones especializadas en la protección a refugiados, con una referencia explícita a la incorporación en los expedientes de los informes relativos a los casos, ya sean de naturaleza jurídica, psicosocial u otra; tras la laguna del anteproyecto, el proyecto de ley sí recoge esta previsión en la disposición adicional sexta, pero sería más adecuado incluirla aquí, como sucede en la actual norma vigente.

Como apunte final del apartado primero, habría que añadir:

En todo caso, la consideración de la no necesidad de efectuar una nueva entrevista, deberá ser motivada

Además, consideramos que el apartado 3 de este artículo está mal redactado ya que el transcurso del plazo legalmente establecido no puede implicar la denegación automática, sino que, en todo caso, la solicitud *"podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente*, de acuerdo a nuestra normativa de procedimiento administrativo.

ARTÍCULO 22. PROCEDIMIENTO ABREVIADO

1. La Oficina de Asilo y Refugio, en calidad de órgano instructor, tramitará con carácter preferente las solicitudes en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) que parezcan manifiestamente fundadas;
 - b) que hayan sido formuladas por solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente, por menores no acompañados. Asimismo, se tramitarán por éste procedimiento abreviado las solicitudes en las que se haya advertido:
 - c) que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria;
 - d) que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual;
 - e) que la persona solicitante, sin motivo justificado, presente su solicitud transcurrido el plazo de un mes previsto en el apartado segundo del artículo 15;
 - f) que la persona solicitante presente su solicitud teniendo incoado expediente de expulsión del territorio nacional, acordada su devolución o el rechazo en

- puesto fronterizo, salvo que dicha solicitud incorpore elementos que indiquen la posible necesidad de protección internacional;
- g) que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión previstos en la presente Ley.
2. Instruido el expediente, la Oficina de Asilo y Refugio elevará al Ministro del Interior la propuesta de resolución a fin de que éste resuelva en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si dicha propuesta fuese desfavorable y se basara en hechos, alegaciones o pruebas distintas de las aducidas por las personas interesadas, se concederá a éstas un trámite de audiencia por un plazo de diez días. No obstante, si durante la tramitación de la solicitud se desprendieran motivos que justificasen su estudio por el procedimiento ordinario previsto en el artículo 21 de esta ley, el órgano instructor acordará esta circunstancia, debiendo notificarla a las personas interesadas.
 3. Transcurrido el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud sin que se hubiese dictado la correspondiente resolución, aquélla se entenderá desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente.
 4. Cuando la solicitud de protección internacional se hubiera presentado en un Centro de Internamiento para Extranjeros, su tramitación deberá adecuarse a lo dispuesto en el artículo 19 de esta Ley para las solicitudes en frontera.
 5. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio será informada en cada reunión de las resoluciones dictadas en el procedimiento abreviado, en los términos que reglamentariamente se determinen.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo se introduce un nuevo procedimiento abreviado. La OAR destaca que se aplicaría tanto para las peticiones manifiestamente infundadas como para las fundadas, con todas las garantías, para lo que espera contar con la colaboración de CEAR, como en la práctica ha sucedido hasta el momento.

VALORACIÓN DE CEAR

No está claro el ámbito de aplicación de este nuevo procedimiento y sería bueno hacerlo en la ley. La lectura sistemática del proyecto y la práctica actual da a entender que todas las solicitudes superarían una fase de inadmisión, en territorio o frontera, para que posteriormente, en función de las circunstancias señaladas en este artículo, el caso sea sometido a un procedimiento abreviado u ordinario. Sin

embargo, el apartado tercero genera dudas cuando prevé que *transcurrido el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la solicitud será tramitada conforme al procedimiento ordinario previsto en el artículo 21*; si, con carácter previo a este procedimiento abreviado, hubiera habido un procedimiento de inadmisión, la referencia correcta hubiese sido *pasados dos meses desde la admisión a trámite*.

Por lo tanto, parece que el procedimiento abreviado sustituiría a la fase de inadmisión a trámite, ya que las circunstancias recogidas en las letras c) a g) son de naturaleza similar a las contempladas hoy en los artículos 5.6 de la Ley y 7.2 del Reglamento vigentes; es decir, estamos ante un procedimiento que, al no ser considerado de admisibilidad formal, permitiría rechazar gran parte de las circunstancias que actualmente habilitan la inadmisión a trámite junto a otras que implican un análisis de fondo, quizás para eludir la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta materia. CEAR siempre ha considerado que en estos años se ha convertido la fase de inadmisión en una fase de instrucción acelerada, por lo que parece obvio que la solución propuesta institucionalizaría esta práctica.

Si el texto se mantuviera igual, es obvio que el procedimiento abreviado sustituiría al de inadmisión, al menos en las solicitudes en territorio. Esto es, unas solicitudes pasarían por la fase de inadmisión y otras no. Una situación que plantea varias preguntas adicionales: ¿cómo, cuándo y quién determinará la pertinencia de uno u otro procedimiento? ¿cómo se le comunicará al solicitante? ¿en qué plazo? Preguntas nada baladíes, puesto que, si estos aspectos no se aclaran, el solicitante entraría a ciegas en el procedimiento, sin saber cómo articular su defensa, puesto que, como hemos repetido hasta la saciedad, estamos ante dos procesos bien distintos con causas de inadmisión y denegación diferentes y que se mueven en ámbitos diferenciados.

Con estos precedentes, consideramos que no está justificada la introducción de un procedimiento abreviado en el que tendrán un carácter preferente la tramitación de las solicitudes manifiestamente fundadas o infundadas, una tramitación que, de hecho, ya se lleva a cabo en la actualidad cuando se detectan solicitudes que están en uno u otro caso. Y es que lo que se debería garantizar es una tramitación rápida y justa de todas las peticiones; en todo caso, el esfuerzo se debe centrar en el cumplimiento del plazo general de seis meses con todas las garantías (lo que en la actualidad no ocurre a pesar del escaso número de solicitudes de asilo en España) y valorar la inclusión antes de la excepción.

Entendemos que no se justifica la ampliación de la letra d), en la que se vuelve a utilizar el concepto de país seguro, aunque la OAR sigue afirmando que no empleará listados en este sentido. También planteamos reticencias que ya han sido comentadas al supuesto previsto en la letra e), que se refiere a solicitudes de asilo

posteriores al plazo de un mes ya comentado. Nos reafirmamos en lo expresado en relación a los supuestos de la letra g), toda vez que la aplicación de las causas de exclusión requiere de un estudio mucho más detenido que ninguna otra.

En relación a la letra f), que asimila la incoación de un expediente de expulsión, acuerdo de devolución o retorno, el proyecto de ley considera esta triple circunstancia determinante del rechazo acelerado de toda solicitud de asilo, cuando hasta la fecha es un mero indicio de inverosimilitud que admite prueba en contrario. Su aplicación perjudicaría gravemente a las personas procedentes de conflictos y graves situaciones humanitarias en países africanos y que, de manera sistemática, reciben acuerdos u órdenes de devolución en puntos como Canarias, Ceuta y Melilla.

Si se opta por introducir un proceso acelerado de instrucción en determinados supuestos, manteniendo todas las garantías, CEAR entiende que la propuesta de resolución se habría de someter además a la CIAR, como el resto de peticiones.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir el artículo. En el caso de mantener el procedimiento, ya que se destinarán recursos suficientes para cumplir con el plazo general previsto en la ley, proponemos suprimir las letras d), e), f) y g). Asimismo, en el apartado segundo, planteamos añadir el paso de la propuesta de la OAR por la CIAR.

ARTÍCULO 23. EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES

1. La Administración General del Estado velará por que la información necesaria para la evaluación de las solicitudes de protección no se obtenga de los responsables de la persecución o de los daños graves de modo tal que dé lugar a que dichos responsables sean informados directamente de que la persona interesada es solicitante de protección internacional cuya solicitud está siendo considerada, ni se pondrá en peligro la integridad de la persona interesada y de las personas a su cargo, ni la libertad y la seguridad de sus familiares que aún vivan en el país de origen.
2. Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Este artículo se refiere a dos aspectos diferentes: el deber de confidencialidad de la solicitud de asilo por parte de la Administración y el grado exigible de prueba en la evaluación de los casos.

INFORME 2009 DE CEAR

VALORACIÓN DE CEAR

En cuanto al primer aspecto, la ley debe ser más clara, máxime si tenemos presente la generalización de consultas con organismos extranjeros en 2007 y 2008. En esas fechas funcionarios de la OAR accedieron a las bases de datos de la Fiscalía General del Estado y la Registraduría de Colombia en labores de comprobación de expedientes, lo que supuso, a juicio de CEAR, un peligro para la integridad de los solicitantes, y se vulneraron además preceptos de la Ley de Protección de Datos, en especial su artículo 11.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación de las solicitudes desde el punto de vista de la información del país de origen del solicitante (COI), de acuerdo con los debates que, como señala la OAR, se están produciendo en Europa y la experiencia de algunos países, la elaboración de la nueva ley, que coincide con la puesta en marcha del Plan Nacional de Derechos Humanos, permite buscar nuevas opciones para un análisis más objetivo e imparcial.

Además, como ya hemos señalado, uno de los grandes avances de las directivas europeas en esta materia es el de los derechos de los solicitantes a ser escuchados en un trámite de *audiencia personal*, que como es lógico deberá realizarse al finalizar la instrucción del expediente y que podría ser mencionada en este momento. Como último aspecto, proponemos recoger que es innecesario que aparezcan indicios de persecución o de daños graves para que a un solicitante le sea reconocida la condición de refugiado, sino sólo que existan indicios de fundados temores de dicha persecución o daños.

PROPUESTA DE CEAR

Cambiar en el apartado primero la expresión *velará* por *garantizará*.

Crear una comisión de expertos con una dotación que permita el funcionamiento de un oficina permanente, encuadrada en los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos, con un carácter paritario entre los candidatos presentados por los representantes de los distintos ministerios con competencias en la materia y los que promuevan organizaciones de la sociedad civil (centros de derechos humanos de las universidades, asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos...). Esta comisión de expertos elaboraría informes periódicos sobre distintos países en aplicación de las normas sobre COI y los dictámenes acerca de materias o casos específicos que fueran sometidos a su estudio por las partes.

Añadir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la directiva 2005/85, el siguiente apartado:

Antes de que la propuesta de resolución sea elevada por la Oficina de Asilo y Refugio a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, se brindará al solicitante de asilo la posibilidad de ser convocado a una audiencia personal sobre el contenido de su petición.

El apartado segundo quedaría del siguiente modo:

Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de temores fundados de ser perseguido o sufrir daños graves en los términos establecidos en la presente normativa

ARTÍCULO 24. ARCHIVO DE LA SOLICITUD

Se pondrá fin al procedimiento mediante el archivo de la solicitud cuando se presume que una persona solicitante la ha retirado o desistido de ella. Se podrá presumir que dicha retirada o desistimiento se ha producido cuando en el plazo de quince días el solicitante no hubiese respondido a las peticiones de facilitar información esencial para su solicitud, no se hubiese presentado a una audiencia personal a que hubiera sido convocado, o no compareciera para la renovación de la documentación de la que se le hubiera provisto, salvo que demuestre que estos comportamientos fueron debidos a circunstancias ajenas a su voluntad.

CONTENIDO PROPUESTO Y VALORACIÓN DE CEAR

En relación con el archivo de la solicitud, regulado en el artículo 24, éste no se debería producir por una simple presunción, máxime porque, si hablamos de renuncia o desistimiento, estamos ante una de las maneras de terminación del procedimiento, no ante un archivo. Éste sólo debería producirse ante la imposibilidad manifiesta de continuación del expediente. La resolución que decretará el mismo deberá ser motivada y susceptible de recurso. Asimismo, debería recogerse un apartado referido a la reapertura de la solicitud, tal y como recoge la directiva que se traspone.

ARTÍCULO 25. NOTIFICACIÓN

A efectos de comunicaciones y notificaciones, se tendrá en cuenta el último domicilio o residencia que conste en el expediente. Cuando no prospere este procedimiento de notificación, el trámite se realizará a través del Portal del Ciudadano, del portal electrónico de la Oficina de Asilo y Refugio y de los tablones de anuncios, accesibles al público, de la Comisaría de Policía correspondiente o de la Oficina de

INFORME 2009 DE CEAR

Extranjeros de la provincia en que conste el último lugar de residencia de la persona solicitante y, en todo caso, de la Oficina de Asilo y Refugio. De estos extremos se informará a los solicitantes al formalizar su solicitud.

CONTENIDO PROPUESTO Y VALORACIÓN DE CEAR

La regulación sobre la notificación debería incluir una referencia expresa a las garantías de confidencialidad en el tratamiento de las solicitudes de asilo, ya que la utilización de portales electrónicos o tableros de anuncios, accesibles al público, podría poner en grave peligro a los mismos y, en consecuencia, violarse la confidencialidad del procedimiento y poner en peligro a los solicitantes de asilo.

ARTÍCULO 26. RECURSOS

1. Las resoluciones previstas en la presente Ley pondrán fin a la vía administrativa, salvo en el caso de que se haya interpuesto el recurso previsto en el apartado segundo del artículo 19, en que se entenderá que pone fin a la vía administrativa la resolución que decida dicha petición, y serán susceptibles de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
2. Cuando se interponga un recurso contencioso administrativo y se solicite la suspensión del acto recurrido, dicha solicitud tendrá la consideración de especial urgencia contemplada en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo se regula el régimen de recursos, que es el general del procedimiento administrativo en España; ante la crítica de CEAR a la eliminación del reexamen contemplado en la actual ley, un mecanismo que ha permitido una revisión de los casos de una manera flexible y ágil, la OAR señala que el régimen general es suficiente.

VALORACIÓN DE CEAR

Se elimina toda referencia al mecanismo previsto en la actual legislación de reexamen de solicitud de asilo, que ha demostrado su utilidad para la revisión de casos ante nuevas pruebas que pudieran aportarse. Aunque el régimen general opera en esta materia, no está justificado suprimir un instrumento que no ha generado más que una posibilidad de revisión rápida de los expedientes.

PROPUESTA DE CEAR

CEAR defiende el mantenimiento de la actual regulación en este punto (artículo 9 de la ley):

El extranjero a quien le haya sido denegado el asilo podrá en cualquier momento, si tuviera nuevos elementos probatorios de sus afirmaciones o considerase que las circunstancias que justificaban la denegación han desaparecido, instar del Ministerio del Interior la revisión de su expediente.

ARTÍCULO 27. DERECHOS SOCIALES GENERALES

1. Se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, sin perjuicio, en tanto que extranjeros, de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en su normativa de desarrollo.
2. Los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a las personas solicitantes de protección internacional se determinarán reglamentariamente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.
3. Si se comprobara que la persona solicitante dispone de suficientes medios para cubrir los costes inherentes a los servicios y prestaciones reservados a personas que carezcan de recursos económicos, se procederá a la reclamación de su reembolso.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo y los siguientes se trasponen parte de los contenidos de la directiva 2003/9 y, aunque el Ministerio del Interior se remite a la misma, no queda muy claro qué criterios se han empleado para introducir en el proyecto de ley algunos contenidos y posponer al desarrollo reglamentario el grueso de la normativa.

VALORACIÓN DE CEAR

Consideramos que en el proceso de transposición de la directiva 2003/9 se imponen claramente criterios restrictivos, ya que el proyecto de ley que se analiza no incluye previsión alguna en relación con asuntos fundamentales en la atención a solicitantes de asilo, como el derecho a recibir información sobre las condiciones de acogida o sobre las organizaciones que prestan asistencia jurídica específica.

Tampoco sobre el derecho a la documentación acreditativa de su condición de solicitantes de asilo, unidad familiar, escolarización y/o educación de menores y el empleo y/o la formación profesional.

Consideramos que el principio de legalidad y el compromiso de España con la atención y protección a los solicitantes de asilo y refugiados exige referencias legales concretas para garantizar los derechos sociales de los solicitantes de asilo.

El precepto sí establece el derecho de éstos a que se les proporcionen servicios sociales y de acogida *"siempre que carezcan de recursos económicos"*, servicios que se determinarán reglamentariamente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El apartado tercero prevé la posibilidad de reclamación del reembolso de tales gastos *"si se comprobara que la persona solicitante dispone de suficientes medios para cubrir los costes inherentes a los servicios y prestaciones reservados a personas que carezcan de recursos económicos"*.

Nuestra valoración de este precepto admite matices en función de si analizamos derechos como la asistencia sanitaria, los servicios sociales o los servicios de acogida para solicitantes de asilo. De acuerdo con la normativa que regula en nuestro país la cobertura de la asistencia sanitaria la reclamación a los solicitantes de asilo resultaría lógica en relación con conceptos reservados para *quienes carecen de recursos económicos*. Sin embargo hay que tener en cuenta como los servicios sociales y de acogida previstos para solicitantes de asilo responden a una acción de protección a los refugiados que se dirige a contrarrestar el menoscabo sufrido por el carácter forzoso de la migración.

En este sentido, cuestionamos la exigencia de cualquier reembolso cuando el solicitante está comenzando a rehacer su vida en el país de acogida, al considerar que se estaría exigiendo la devolución de recursos previstos precisamente en su condición particular de solicitante de asilo y para paliar sus consecuencias y mantener el nivel de vida.

Por ello, en el caso de mantenerse el apartado tercero, que establece la petición de reembolso de gastos de atención sanitaria, servicios sociales y de acogida, sería necesaria una alusión al mantenimiento del *"nivel de vida adecuado que les permita subsistir"* que debiera operar como límite en la interpretación de los casos.

Además, valoramos necesario que la ley recoja la obligación del Estado de garantizar una adecuada coordinación entre las Administraciones de cara a facilitar el acceso a los solicitantes a los diferentes recursos sociales, formativos y sanitarios normalizados.

En la misma línea, debe hacerse explícita la obligación de ofrecer, en el plazo de quince días desde que la formalización de la solicitud, la información necesaria sobre los recursos sociales disponibles y las organizaciones que prestan atención especializada al colectivo.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir el apartado tercero del artículo.

Añadir dos apartados con el siguiente tenor:

3. *El Estado garantizará la necesaria coordinación entre las diferentes Administraciones con competencias en los ámbitos sanitario, educativo, social y de acceso al empleo, de modo que a las personas solicitantes de asilo se les facilite el acceso a los diferentes recursos públicos.*
4. *Asimismo se garantizará el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para el colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo.*

ARTÍCULO 28. ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1. Los servicios de acogida, su definición, programas y servicios, específicamente destinados a aquellas personas que soliciten protección internacional, se determinarán reglamentariamente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. La acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios de dicho Ministerio y de aquéllos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales. Los servicios, ayudas y prestaciones del programa de acogida podrán ser diferentes cuando así lo requiera el procedimiento de asilo o sea conveniente la evaluación de las necesidades de la persona solicitante o se encuentre detenida o en las dependencias de un puesto fronterizo.
2. Se adoptarán, con el acuerdo de los interesados, las medidas necesarias para mantener la unidad de la familia, integrada por los miembros enumerados en el artículo 36 de esta Ley, tal y como se encuentre presente en el territorio español, siempre que se reúnan los requisitos que se señalan en la presente Ley.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo se describen algunas posibilidades para la acogida y se remite al desarrollo reglamentario.

VALORACIÓN DE CEAR

De acuerdo con la reflexión relativa al artículo anterior, entendemos que, según el artículo 13 de la directiva 2003/9, también debieran mencionarse principios que inspiren la materia de las condiciones de acogida, en especial que ésta deberá estar disponible

INFORME 2009 DE CEAR

desde la presentación de la solicitud, que la prestación de las condiciones de acogida deberá mantenerse mientras no se den las mínimas condiciones (conocimiento del idioma, autorización de trabajo...), en garantía de la dignidad y autonomía personal y del mantenimiento de un nivel de vida adecuado que permita subsistir a los solicitantes de asilo, con referencia específica a personas con necesidades especiales.

PROPUESTA DE CEAR

Añadir un apartado inicial del siguiente tenor:

Los servicios de acogida estarán disponibles desde el momento de la solicitud, garantizándose la atención sanitaria y el nivel de vida adecuado que permita subsistir a los demandantes de asilo, prestando una especial atención a las personas con necesidades especiales.

ARTÍCULO 29. AUTORIZACIÓN DE TRABAJO SOLICITANTES PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Las personas solicitantes de protección internacional serán autorizadas para trabajar en España en los términos que reglamentariamente se establezcan.

VALORACIÓN DE CEAR

La reivindicación de la autorización de trabajo para los solicitantes de protección internacional ha sido una constante en la actividad pública de CEAR, ya que constituye el mejor instrumento para la acogida de solicitantes de asilo, evitando su dependencia de las ayudas y la falta de autonomía y siendo, además, un instrumento eficaz para la recuperación de personas que han debido abandonar sus países de origen en circunstancias dramáticas. No se entiende la negación de la posibilidad de introducir en el proyecto de ley la autorización de trabajo de los solicitantes de asilo al menos en los términos establecidos en la normativa vigente.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir: en los términos que reglamentariamente se establezcan.

ARTÍCULO 30. REDUCCIÓN O RETIRADA DE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA

1. Se podrá reducir o retirar alguno o la totalidad de los servicios de acogida en los siguientes casos:

- a) cuando la persona solicitante abandone el lugar de residencia asignado sin informar a la autoridad competente o, en caso de haberlo solicitado, sin permiso.
 - b) cuando la persona solicitante accediese a recursos económicos y pudiese hacer frente a la totalidad o parte de los costes de las condiciones de acogida o cuando hubiere ocultado sus recursos económicos, y, por lo tanto, se beneficie indebidamente de las prestaciones de acogida establecidas.
 - c) cuando se haya dictado resolución de la solicitud de protección internacional, salvo lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 33 de esta Ley.
 - d) cuando por acción u omisión se vulneren los derechos de otros residentes o del personal encargado de los centros donde estén acogidos o se dificulte gravemente la convivencia en ellos, de conformidad con lo establecido en las normas internas de los mismos.
 - e) cuando haya finalizado el periodo del programa o prestación autorizado.
2. La reducción o retirada de los servicios, ayudas y prestaciones de los diferentes programas de acogida será competencia del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Las personas solicitantes de protección internacional podrán ver reducidos o retirados los programas de ayudas del servicio de acogida como consecuencia de las sanciones que se deriven de la comisión de alguna de las faltas enunciadas en el apartado primero de este artículo.
 3. A los efectos del apartado anterior, el sistema de faltas y sanciones a aplicar en los centros de acogida será el que de forma reglamentaria establezca el Ministerio de Trabajo e Inmigración.

CONTENIDO PROPUESTO Y VALORACIÓN DE CEAR

Se desarrolla con todo detalle la reducción o retirada de las condiciones de acogida, recogida en la directiva 2003/9, lo que sorprende si tenemos en cuenta las lagunas señaladas y la remisión reglamentaria de otros contenidos. En opinión de CEAR, no sería necesario un nivel de concreción tan grande en esta materia.

ARTÍCULO 31. INTERVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD

La presentación de las solicitudes de protección internacional se comunicará al ACNUR, quien podrá informarse de la situación de los expedientes, estar presente en las audiencias a la persona solicitante y presentar informes para su inclusión en

INFORME 2009 DE CEAR

el expediente. A estos efectos, tendrá acceso a las personas solicitantes, incluidas las que se encuentren en dependencias fronterizas o en centros de internamiento de extranjeros o penitenciarios.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En relación con la intervención de ACNUR en el procedimiento, CEAR mantiene su preocupación por la reducción de su papel e insiste en que ésta sólo estaría justificada en el caso de que las reformas anunciadas plantearan la ampliación de garantías frente a las políticas restrictivas y/o arbitrarias de las diferentes administraciones. La OAR niega en sus comentarios esta reducción en el papel de ACNUR y afirma el mantenimiento de sus competencias hasta la fecha. El texto del proyecto de ley posibilita, finalmente, de manera expresa la presencia de ACNUR en la formalización de las solicitudes de asilo.

VALORACIÓN DE CEAR

Consideramos un avance la previsión expresa de que ACNUR pueda seguir estando presente en la formalización de las solicitudes como hasta la fecha. Sin embargo, consideramos importante señalar que la atribución de competencias a este organismo debe conectarse con la dotación de medios personales y materiales, ya que la presencia de ACNUR en las solicitudes de asilo no es ni mucho menos frecuente.

ARTÍCULO 32. INTERVENCIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1. El representante en España del ACNUR será convocado a las sesiones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
2. Asimismo será informado inmediatamente de la presentación de las solicitudes en frontera y podrá entrevistarse, si lo desea, con los solicitantes. Con carácter previo a dictarse las resoluciones que sobre estas solicitudes prevén los apartados primero, segundo y tercero del artículo 19 de la presente Ley, se dará audiencia al ACNUR.
3. En los casos que se tramiten las solicitudes mediante el procedimiento abreviado, si la propuesta de resolución de la Oficina de Asilo y Refugio fuese desfavorable se dará un plazo de diez días al ACNUR para que, en su caso, informe.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Se establece el alcance de la presencia de ACNUR en la tramitación de las solicitudes de asilo y, en especial, en la CIAR. En opinión de la OAR, no hay una disminución del papel de ACNUR al afirmar su participación en la CIAR y su informe en los procedimientos abreviados. En cualquier caso, el proyecto de ley amplía la competencia de ACNUR para informar en los procedimientos en puesto fronterizo respecto a las previsiones que contenía el anteproyecto.

VALORACIÓN DE CEAR

Para huir de meros formalismos en la convocatoria de ACNUR a las sesiones de la CIAR, consideramos importante que se reconozca legalmente su intervención como hasta la fecha, esto es, su presencia con voz aunque sin voto. Además, aunque el proyecto de ley introduce la obligatoriedad de audiencia a ACNUR, dicha previsión se circunscribe a solicitudes de asilo en puesto fronterizo, careciendo además del efecto suspensivo que establece hasta la fecha la legislación de asilo en el caso de la interposición de un recurso judicial. En relación con la emisión de informe de ACNUR en procedimientos abreviados, resulta importante señalar que la expresión *"en su caso"* abre la puerta a que ni siquiera en todos los procedimientos abreviados sea un requisito exigible, como entendemos que debiera establecerse.

PROPUESTA DE CEAR

Añadir al apartado primero: *"en las que participará con voz pero sin voto"*

Suprimir en el apartado tercero la referencia *"en su caso"*

ARTÍCULO 33. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
O DE PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso:
 - a) protección contra la devolución;
 - b) acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionadas con el contenido de la protección internacional concedida, en una lengua que le sea comprensible a la persona beneficiaria de dicha protección;

- c) autorización de residencia y trabajo, renovable, que tendrá una duración de cinco años en los casos de reconocimiento de la condición de refugiado y de tres en los casos de concesión de protección subsidiaria;
 - d) expedición de documentos de identidad y viaje a quienes le sea reconocida la condición de refugiado, y, cuando sea necesario, para quienes se benefician de la protección subsidiaria;
 - e) acceso a los servicios públicos de empleo;
 - f) acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles;
 - g) acceso, en las mismas condiciones que los españoles, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;
 - h) libertad de circulación;
 - i) acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan;
 - j) acceso a los programas de ayuda al retorno voluntario que puedan establecerse;
 - k) mantenimiento de la unidad familiar en los términos previstos en la presente Ley y acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse.
2. Con el fin de facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional, se establecerán los programas necesarios, procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales.
3. Las personas con estatuto de protección internacional podrán seguir beneficiándose de todos o algunos de los programas o prestaciones de que hubieran disfrutado con anterioridad a la concesión del estatuto en aquellos casos en que circunstancias especiales así lo requieran, con sometimiento al régimen previsto para tales programas y prestaciones por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.
4. En casos específicos, debido a dificultades sociales o económicas, las Administraciones Públicas podrán poner en marcha servicios complementarios a los sistemas públicos de acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios educativos generales, así como servicios especializados de interpretación y traducción de documentos, ayudas permanentes para ancianos y discapacitados y ayudas económicas de emergencia.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

A pesar de que en este tema la OAR en su documento de respuesta a nuestras consideraciones se comprometió a estudiar su inclusión, el precepto sigue regulando a la baja derechos que hasta hoy han sido reconocidos por nuestra normativa.

VALORACIÓN DE CEAR

Consideramos que, en relación con el apartado 1 a), quizá fuera importante detallar la protección derivada del artículo 33.2 de la Convención de Ginebra ya que sólo permite la devolución o expulsión de refugiados cuando sean considerados, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentran o cuando, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituyan una amenaza para la comunidad de tal país.

Aplaudimos el avance en la equiparación entre el estatuto de refugiado y la protección complementaria que realiza el proyecto de ley a través de este artículo, aunque nos preocupa que en el apartado 1 c) se siga haciendo referencia al carácter renovable de la autorización de residencia otorgada a refugiados, cuando en la actualidad es permanente, en coherencia con lo dispuesto en la Convención de Ginebra. Proponemos que se reconozca la residencia permanente tanto a los refugiados como a los titulares de protección internacional.

También consideramos fundamental una referencia expresa a la posibilidad de desarrollo de actividades laborales, profesionales y mercantiles por cuenta propia en ambos casos.

PROPUESTA DE CEAR

Incluir en el apartado a) la siguiente o similar referencia:

- a) *Protección contra la devolución en los términos del artículo 33.2 de la Convención de Ginebra.*
- a) *La concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria implicara la autorización de residencia permanente en España, la autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles, la expedición del documento de identidad necesario y, en su caso, de viaje, todo ello con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.*

INFORME 2009 DE CEAR

Mantener la redacción de la vigente ley de asilo:

La concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria implica la autorización de residencia permanente en España, la autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles, la expedición del documento de identidad necesario y, en su caso, de viaje, todo ello con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.

Incluir un apartado cinco sobre las condiciones de expulsión o devolución de personas refugiadas o titulares de protección internacional

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 la expulsión o devolución de un refugiado sólo podrá ser acordada en caso de razones fundadas de seguridad nacional o de orden público y en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. Salvo que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir a la persona presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente. Se concederá, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país.

ARTÍCULO 34. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DENEGATORIAS

La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos:

- a) que la persona interesada reúna los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia;
- b) que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias con arreglo al procedimiento determinado en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Al regular los efectos de las resoluciones denegatorias, el proyecto de ley introduce la posibilidad de permanencia en España por razones humanitarias y establece

que tal autorización debe hacerse “*con arreglo al procedimiento determinado en la normativa vigente en materia de extranjería*”.

VALORACIÓN DE CEAR

En principio, consideramos positivo incorporar a la ley el contenido del artículo 31.4 del Reglamento de Asilo, aunque creemos que, si la CIAR y/o el Ministerio del Interior entienden que concurren razones humanitarias distintas de las que amparan las figuras de protección internacional, debería darse acceso directo a una residencia en España sin que hubiera de instruirse un procedimiento administrativo distinto al amparo de la normativa de extranjería.

Consideramos que se produce una reiteración con lo previsto en el artículo 42.3, aunque consideramos que resulta oportuna en cuanto límite a la posibilidad prevista de retorno, devolución, expulsión, salida obligatoria o traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud, en relación a las personas que ven rechazada su solicitud de protección internacional.

Consideramos muy oportuno, además, proponer una mención que facilite la regularización de solicitantes de asilo denegados en los supuestos de arraigo social y laboral en cuanto colectivo específico afectado por particularidades específicas.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir en la letra b) la expresión “*con arreglo al procedimiento*”.

Introducir una letra c) con la expresión “*que la persona sea susceptible de regularización por razones excepcionales de arraigo social o laboral de acuerdo con los requisitos que se desarrollarán reglamentariamente de manera particular*”.

TÍTULO III: UNIDAD FAMILIAR

ARTÍCULO 35. MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD FAMILIAR

1. Se garantizará el mantenimiento de la familia de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria en los términos previstos los artículos 36 y 37 de la presente Ley.
2. Cuando, durante la tramitación de una solicitud de protección internacional, los miembros de la familia de la persona interesada a los que se hace referencia en el artículo 36 se encontrasen también en España, y no hubiesen presentado

una solicitud independiente de protección internacional, se les autorizará la residencia en España con carácter provisional, condicionada a la resolución de la solicitud de protección internacional y en los términos que reglamentariamente se determinen.

ARTÍCULO 36. EXTENSIÓN FAMILIAR DEL DERECHO DE ASILO O DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. El restablecimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrá garantizarse mediante la concesión, respectivamente, del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar, a sus ascendientes y descendientes en primer grado, salvo los supuestos de independencia familiar, mayoría de edad y distinta nacionalidad.

En todo caso, las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias. Asimismo, por extensión familiar, podrá obtener el derecho de asilo o la protección subsidiaria de la persona refugiada o beneficiaria de esta protección su cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente.

2. Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquéllas y la existencia de convivencia previa en el país de origen.
3. La Oficina de Asilo y Refugio tramitará las solicitudes de extensión familiar presentadas. Una vez instruidas, se procederá, sin más trámite, a elevar la propuesta de resolución al Ministro del Interior, quien resolverá.
4. La resolución por la que se acuerde la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar conllevará para los beneficiarios los efectos previstos en el artículo 33.
5. En ningún caso se concederá protección internacional por extensión familiar a las personas incursas en los supuestos previstos en los artículos 8 y 10 de la presente Ley.

ARTÍCULO 37. REAGRUPACIÓN FAMILIAR

1. Las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrán optar por reagrupar a las enumeradas en el artículo anterior, aun cuando ya se encontrasen en España, sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten. Esta reagrupación será siempre aplicable cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria.
2. En este supuesto, que se desarrollará reglamentariamente, no se exigirá a los refugiados o beneficiarios de la protección subsidiaria, ni tampoco a los beneficiarios de la reagrupación familiar, los requisitos establecidos en la normativa vigente de extranjería e inmigración.
3. La resolución por la que se acuerde la reagrupación familiar implicará la concesión de autorización de residencia y, en su caso, de trabajo, de análoga validez a la de la persona reagrupante.
4. La reagrupación familiar será ejercitable una sola vez, sin que las personas que hubiesen sido reagrupadas y obtenido autorización para residir en España en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior puedan solicitar reagrupaciones sucesivas de sus familiares.
5. En ningún caso se autorizará la reagrupación familiar de personas incursas en los supuestos previstos en los artículos 8 y 10 de la presente ley.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

El proyecto de ley regula la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional. La OAR justifica en razones de eficacia administrativa que estos casos no sean sometidos a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. El proyecto de ley introduce una novedad inquietante como es la generalización de la exigencia de pruebas científicas en la acreditación de los parentescos.

También se detalla el derecho de opción de los refugiados o beneficiarios de protección internacional a ejercitar el derecho de reagrupación familiar sobre familiares respecto a los que cabría ejercitar el derecho de extensión familiar. Dicha posibilidad se excluye cuando los beneficiarios ostenten distinta nacionalidad, ya que, a juicio de la OAR, éstos *"no temen ser objeto de persecución o de daños graves en los países de los que son nacionales."* En caso de opción por la reagrupación familiar, se flexibilizan los requisitos respecto a la normativa vigente de extranjería.

ARTÍCULO 35 - VALORACIÓN DE CEAR

Se garantiza el mantenimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. Se establece que durante la tramitación de una solicitud los miembros de la familia que se encontrasen en España *"serán autorizados a residir con carácter provisional"* condicionada a la resolución de la solicitud y en los términos que reglamentariamente se determinen.

Nuestra preocupación ante este tema obedece a que las condiciones establecidas reglamentariamente en modo alguno podrían excluir la consideración como solicitantes de asilo en nuestro país de los familiares amparados por la extensión familiar que se encuentren en España en tanto familiares dependientes del solicitante de asilo principal.

ARTÍCULO 36 - VALORACIÓN DE CEAR

Llama la atención la previsión introducida en el proyecto de ley que no contemplaba en el anteproyecto y que prevé que *"las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias"*.

Esta novedad supone un ataque en toda regla al derecho a la vida en familia de los beneficiarios del estatuto de refugiado o titulares de protección subsidiaria. La citada previsión además imposibilita la aplicación del procedimiento en numerosos países y cuestiona arbitraria e infundadamente la validez de la documentación acreditativa de los lazos familiares. A juicio de CEAR la legislación de asilo avanzaría peligrosamente en una tendencia propuesta por los sectores más xenófobos, introduciendo discriminaciones injustificables e institucionalizando la desconfianza en un ámbito tan sensible como la esfera familiar de las personas refugiadas y merecedoras de protección internacional.

Por lo que respecta al apartado tercero, entendemos que, como sucede en la actualidad, una vez instruidas las solicitudes por extensión familiar, los casos debieran someterse a la CIAR.

La pretensión de agilizar este tipo de procedimientos es muy loable, aunque quizás resultaría más eficaz regular con mayor detalle el procedimiento cuando los familiares de refugiados o titulares de protección internacional subsidiaria se encuentran fuera de nuestras fronteras. Además, la ausencia de sometimiento a la CIAR supone una merma de garantías para los afectados que también es necesario valorar.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir el párrafo segundo del primer apartado.

En el apartado tercero sustituir la expresión “*sin más trámite*” por “*previo estudio en la CIAR*”.

ARTÍCULO 37 - VALORACIÓN DE CEAR

CEAR considera positiva la diferenciación que se introduce entre extensión del asilo y la reagrupación familiar, aunque no debería considerarse obligatoria esta opción en el caso de familiares con distinta nacionalidad, sino que debiera configurarse como una simple opción a la que pueden acogerse.

Consideramos dudoso que la normativa prejuzgue con carácter general cuál es el estatuto más conveniente para los familiares de un refugiado o titular de protección subsidiaria y creemos más acertado que la toma de decisión corresponda a las personas afectadas en función de sus circunstancias personales, de naturaleza compleja.

En lo relativo al apartado segundo, insistimos en explicitar los requisitos exigibles por razones de seguridad jurídica en relación con la protección de la esfera familiar de las personas beneficiarias de protección internacional.

En el apartado tercero, consideramos que debe garantizarse también la concesión de una autorización de trabajo a los familiares mayores de 16 años, de acuerdo con el régimen laboral.

PROPUESTA DE CEAR

En el apartado primero, suprimir la expresión “*Esta reagrupación será siempre aplicable cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección internacional*”.

En el apartado tercero suprimir la referencia “*en su caso*”.

TÍTULO IV: CESE Y REVOCACIÓN

ARTÍCULO 38. CESE DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

1. Cesarán en la condición de refugiados quienes:

- a) expresamente así lo soliciten;

INFORME 2009 DE CEAR

- b) se hayan acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
 - c) habiendo perdido su nacionalidad, la hayan recobrado voluntariamente;
 - d) hayan adquirido una nueva nacionalidad y disfruten de la protección del país de su nueva nacionalidad;
 - e) se hayan establecido, de nuevo, voluntariamente, en el país que habían abandonado, o fuera del cual habían permanecido, por temor a ser perseguidos;
 - f) hayan abandonado el territorio español y fijado su residencia en otro país;
 - g) no puedan continuar negándose a la protección del país de su nacionalidad por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados;
 - h) no teniendo nacionalidad, puedan regresar al país de su anterior residencia habitual por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados.
2. El cese en la condición de refugiado no impedirá la continuación de la residencia en España conforme a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración. A estos efectos se tendrá en cuenta el periodo de tiempo que los interesados hayan residido legalmente en nuestro país.

VALORACIÓN DE CEAR

Al igual que en otros apartados del proyecto de ley, la nueva regulación elimina garantías vigentes, en concreto cuando establece como motivo de cese el abandono del territorio español, hasta ahora condicionado a que *se haya transferido la transferencia de responsabilidad*. La redacción propuesta no garantiza lo suficiente el principio de no devolución.

PROPUESTA DE CEAR

Sustituir la redacción de la letra f) del primer apartado por la hoy recogida en el artículo 37.1 c) del actual Reglamento de Asilo.

Cuando se haya establecido voluntariamente en otro país y se haya producido la transferencia de responsabilidad.

ARTÍCULO 39. CESE DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. La protección subsidiaria cesará cuando:
- a) se solicite expresamente por la persona beneficiaria;

- b) la persona beneficiaria haya abandonado el territorio español y fijado su residencia en otro país;
 - c) las circunstancias que condujeron a su concesión dejen de existir o cambien de tal forma que dicha protección ya no sea necesaria.
2. El cese en la protección subsidiaria no impedirá la continuación de la residencia en España conforme a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración. A estos efectos se tendrá en cuenta el periodo que los interesados hayan residido legalmente en nuestro país.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo se regula el cese de la protección subsidiaria de forma similar al del estatuto de refugiado.

VALORACIÓN Y PROPUESTA DE CEAR

Reiteramos en este punto la valoración y propuesta del artículo anterior, ya que en ningún caso el cese de la protección subsidiaria debería poner en riesgo la garantía del principio de no devolución.

Cuando se haya establecido voluntariamente en otro país y se haya producido la transferencia de responsabilidad.

ARTÍCULO 40. REVOCACIÓN

1. Procederá la revocación del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria cuando:
- a) concurra alguno de los supuestos de exclusión previstos en los artículos 8 y 10 de esta Ley;
 - b) la persona beneficiaria haya tergiversado u omitido hechos, incluido el uso de documentos falsos, que fueron decisivos para la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria;
 - c) la persona beneficiaria participe en actividades contrarias a los intereses generales, a la soberanía de España, a la seguridad del Estado o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países;
 - d) la persona beneficiaria, constituya, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España, o que, habiendo sido condenada por sentencia firme por delito grave, constituya una amenaza para la comunidad.

INFORME 2009 DE CEAR

2. La revocación de la protección internacional conllevará la inmediata aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, y, cuando así procediera, la tramitación del correspondiente expediente administrativo sancionador para la expulsión del territorio nacional de la persona interesada, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y en su normativa de desarrollo.
3. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Oficina de Asilo y Refugio dará traslado inmediato de la revocación al órgano competente para incoar el correspondiente expediente sancionador.
4. No obstante lo dispuesto en los anteriores apartados, ninguna revocación ni eventual expulsión posterior podrá determinar el envío de los interesados a un país en el que exista peligro para su vida o su libertad o en el que estén expuestos a tortura o a tratos inhumanos o degradantes o, en su caso, en el que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor o de riesgo.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

En este artículo se regula la revocación de la protección internacional. La OAR defiende el texto actual a partir de la doctrina clásica, la directiva 2004/83 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

VALORACIÓN DE CEAR

Llama la atención la detallada regulación de la revocación cuando la persona beneficiaria haya tergiversado u omitido hechos, incluido el uso de documentos falsos, que fueron decisivos para la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, sobre todo cuando este interés en deshacer concesiones injustas se acompaña de la desaparición de la figura del reexamen, como señalamos en el lugar oportuno, que permite el efecto contrario en relación con las denegaciones, en supuestos reglados.

CEAR considera contrario a la Convención de Ginebra de 1951 que se utilice para el cese del estatuto la concurrencia de alguno de los supuestos de exclusión (previstos en los artículos 8 y 10 de la ley) y se introduzca así un elemento de inseguridad jurídica inaceptable en la tramitación de la protección internacional. En la misma medida, es imprecisa y desproporcionada la referencia a que la persona beneficiaria de la protección internacional participe en actividades contrarias a los intereses generales, a la soberanía de España, a la seguridad del Estado o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países, lo que puede suponer una

sería limitación de las libertades fundamentales de opinión, expresión y participación política.

En relación con el apartado cuarto, que recoge la no devolución en caso de riesgo real para la vida o libertad en caso de revocación, CEAR entiende que ese reconocimiento del principio debe ir acompañado de alguna previsión en relación con el reconocimiento de residencia y trabajo para evitar que estas personas queden en una especie de limbo legal.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir las letras a) y c): suprimir las dos primeras líneas de la d).

Añadir al apartado cuarto *"autorizándose su permanencia en España de acuerdo a lo previsto en la normativa de extranjería"*.

ARTÍCULO 41. PROCEDIMIENTOS PARA EL CESE Y LA REVOCACIÓN

1. La Oficina de Asilo y Refugio iniciará, de oficio o a instancia de parte, cuando concurra causa legal suficiente, los procedimientos de cese y revocación de la protección internacional concedida, haciéndoselo saber a los interesados.
2. En los supuestos de cese y revocación del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria, la persona afectada disfrutará, además de las previstas en el artículo 15, de las siguientes garantías:
 - a) que sea informada por escrito de que se está reconsiderando su derecho de asilo o de protección subsidiaria, así como de los motivos de dicha reconsideración;
 - b) que le sea otorgado trámite de audiencia para la formulación de alegaciones.
3. A la vista de las actuaciones practicadas en la tramitación del expediente, la Oficina de Asilo y Refugio podrá archivar el expediente, si no fuesen fundadas las causas de cese o revocación inicialmente advertidas.
4. Completado el expediente de cese o revocación, el mismo será remitido por la Oficina de Asilo y Refugio a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Si ésta entendiese que no concurren causas suficientes para proceder a la declaración de cese o revocación, ordenará el archivo del expediente.
5. Si, por el contrario, a criterio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio procediese el cese o la revocación, aquélla elevará la propuesta de resolución al Ministro del Interior, que será quien resuelva.
6. Los ceses y revocaciones conllevarán el cese en el disfrute de todos los derechos inherentes a la condición de refugiado o persona beneficiaria de protección subsidiaria.

INFORME 2009 DE CEAR

7. El plazo para la notificación de las resoluciones recaídas en estos procedimientos será de seis meses a partir de la presentación de la solicitud por la persona interesada o de la notificación del acuerdo de incoación del procedimiento de cese o revocación. Concluido dicho plazo, y habida cuenta de las suspensiones o ampliaciones que fuesen aplicables, se tendrá por caducado el expediente, procediéndose de oficio a su archivo.
8. Las resoluciones previstas en este Título pondrán fin a la vía administrativa y serán susceptibles de recurso de reposición con carácter potestativo ante el Ministro del Interior y de recurso contencioso-administrativo.

VALORACIÓN Y PROPUESTA DE CEAR

Se desarrollan los procedimientos para el cese y la revocación de la protección internacional. En coherencia con la regulación del artículo precedente, CEAR considera que debe añadirse al apartado 6: *"salvo lo dispuesto en el artículo 40.4 de la presente ley"*.

TÍTULO V: MENORES Y OTRAS PERSONAS VULNERABLES

ARTÍCULO 42. RÉGIMEN GENERAL DE PROTECCIÓN

1. En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.
2. Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas a las que se refiere el apartado anterior. Asimismo, se dará un tratamiento específico a aquéllas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley.
3. Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

El proyecto de ley mantiene la redacción del anteproyecto. La OAR expuso en su documento de respuesta a las propuestas de CEAR que considera que el texto recoge las exigencias de las directivas y representa un alto grado de protección de los colectivos específicos.

El artículo hace referencia a la conveniencia de tener en cuenta la situación específica de solicitantes o personas beneficiarias de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido tortura y víctimas de trata de seres humanos.

VALORACIÓN DE CEAR

Consideramos que se desaprovecha la oportunidad de establecer garantías con rango legal para colectivos de especial vulnerabilidad como los citados y también otros como los polizones, ya que el proyecto de ley se limita a remitir el asunto a su concreción en el futuro Reglamento.

En este sentido, reiteramos la importancia de clarificar legalmente la protección de uno de los grupos más vulnerables como son las víctimas de trata de seres humanos y su eventual protección en determinados supuestos al amparo de la normativa de asilo.

Consideramos un avance la incorporación a la ley del apartado tercero, aunque entendemos que puede producirse una reiteración con lo previsto en el artículo 34 b), que debería remitir a este título, sin necesidad de instrucción de un nuevo procedimiento, como señalábamos respecto a dicho precepto.

PROPUESTA DE CEAR

Suprimir del apartado tercero a partir de *en los términos...*

ARTÍCULO 43. MENORES

Los menores solicitantes de protección internacional que hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano, o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados recibirán la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen.

INFORME 2009 DE CEAR

VALORACIÓN DE CEAR

En este artículo se hace referencia a los menores de edad víctimas de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano o degradante y víctimas de conflictos armados. El artículo 20 de la directiva 2003/9 considera que las víctimas de la tortura u otros actos graves de violencia deben recibir el tratamiento preciso para reparar los daños producidos por tales actos, así como la responsabilidad de los Estados de velar y procurar su rehabilitación.

Entendemos que los deberes estatales exigen una ampliación de este precepto en la línea de establecer medidas para garantizar tratamientos de reparación y rehabilitación a víctimas menores de edad.

ARTÍCULO 44. MENORES NO ACOMPAÑADOS

1. Los menores no acompañados solicitantes de protección internacional serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores y el hecho se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal.
2. En los supuestos en los que la minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se pondrá el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá lo necesario para la determinación de la edad del presunto menor, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas científicas necesarias. La negativa a someterse a tal reconocimiento médico no impedirá que se dicte resolución sobre la solicitud de protección internacional. Determinada la edad, si se tratase de una persona menor de edad, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.
3. Se adoptarán, tan pronto como sea posible, medidas para asegurar que el representante de la persona menor de edad nombrado de acuerdo con la legislación vigente en materia de protección de menores actúe en nombre del menor de edad no acompañado y le asiste con respecto al examen de la solicitud de protección internacional.

CONTENIDO PROPUESTO Y COMENTARIO DE LA OAR

Se regula la especificidad de las solicitudes de asilo de los menores no acompañados. La OAR considera que las propuestas de CEAR no tienen cabida en la nueva ley de asilo al ser suficientes las previsiones que se contemplan.

VALORACIÓN DE CEAR

Consideramos que los problemas específicos de los menores no acompañados y los graves problemas en torno a su tratamiento en nuestro país, denunciados por organizaciones nacionales e internacionales, aconsejan sentar bases sólidas para garantizar su acceso al procedimiento de asilo. También deberían quedar resueltas las dificultades prácticas en relación con la defensa jurídica y la asistencia letrada de los menores no acompañados. Los problemas en relación a casos *en los que la minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad* aconsejarían concretar los criterios que se tendrán en cuenta en la determinación de la edad. La ausencia de referencias jurídicas concretas en relación con este asunto perpetúa una inseguridad jurídica que tiene consecuencias muy graves, ya que no queda claro en qué casos y circunstancias las autoridades consideran que la edad no puede ser establecida con seguridad.

Así, viene siendo habitual que muchos menores no acompañados, a pesar de poseer documentos oficiales (pasaportes o certificados de nacimiento) indicativos de dicha minoría, vean que se pone en entredicho y se les practique la llamada *prueba de edad*, poco fiable y muy criticada, a pesar de no demostrarse en ningún momento la falsedad de su documentación. CEAR entiende que la ley debería establecer el régimen jurídico aplicable a las solicitudes de asilo formuladas por menores de edad no acompañados tanto en las cuestiones precedentes como en otras planteadas en la Directiva, como el principio de interés superior del menor o la necesidad de tener en cuenta sus circunstancias de edad durante la entrevista y el desarrollo del procedimiento. Asimismo, en el apartado 3 expresiones tales como *tan pronto como sea posible* no hacen sino aportar inseguridad jurídica.

A pesar de las previsiones de la directiva, tampoco se precisa en qué casos un menor no acompañado puede formalizar la solicitud de asilo por sí mismo y en qué casos no, y parece entreverse que en todo caso será a través del representante legal. CEAR propone que se establezca de manera explícita este asunto para evitar confusiones y clarificar las condiciones de acceso de los menores no acompañados al procedimiento de asilo y de acuerdo con los principios que se derivan de la normativa de protección de menores.

DISPOSICIONES ADICIONALES

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. REASENTAMIENTO

El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

INFORME 2009 DE CEAR

Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas.

VALORACIÓN DE CEAR

En la disposición adicional primera del borrador de anteproyecto de ley se hacía una referencia al reasentamiento que, a juicio de CEAR, era demasiado genérica y no suponía ningún compromiso concreto, puesto que señalar que el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro del Interior, acordará el número de personas que podrán ser objeto de programas reasentamiento en España no suponía ninguna novedad. Finalmente, el Ministerio del Interior ha recogido la propuesta de CEAR de incluir en el redactado el mandato de un cupo anual de reasentamiento.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. DESPLAZADOS

La protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas será la prevista en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre.

VALORACIÓN DE CEAR

Hay que recordar en este punto que no todos los desplazados requieren protección en procedimientos de afluencia masiva, por lo que resulta necesario realizar una remisión expresa de casos individuales que reclaman una protección a España, tal y como proponemos en el artículo correspondiente.

PROPUESTA DE CEAR

Añadir:

En caso de personas desplazadas a los que no sea de aplicación el RD 1325/2003 su situación en España quedará amparada en la presente ley.

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. FORMACIÓN

La Administración General del Estado velará por que los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional,

refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria reciban la formación necesaria.

VALORACIÓN DE CEAR

La misma falta de concreción se refleja en lo relativo a la formación de los empleados públicos y demás personas que se ocupan de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria. Cabe recordar en este punto la insistencia de la directiva de normas mínimas de acogida en la formación adecuada de los profesionales que trabajan en los centros. Según su artículo 24, se deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los profesionales que trabajen en este ámbito hayan recibido la formación básica necesaria con respecto a las necesidades de los solicitantes de asilo, tanto hombres como mujeres, no sólo los dependientes directamente de los organismos públicos, sino también los de las organizaciones de otro tipo responsables de la aplicación de la directiva.

Este mandato se refuerza con carácter especial en el artículo 19.4 para las personas que trabajan con menores no acompañados, con una referencia expresa a la formación adecuada sobre las necesidades del menor. Por todo ello, la redacción propuesta es insuficiente y defendemos que se establezca la obligatoriedad de una formación mínima para el trabajo en este ámbito, reforzada en el caso de los menores y grupos vulnerables, así como prever cursos para formación de personal en todos los organismos responsables de la aplicación de la ley.

DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. COOPERACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Administración General del Estado promoverá la realización de fórmulas voluntarias de actuación conjunta con las demás Administraciones Públicas, para articular, en el marco de sus respectivas competencias, las actuaciones que puedan derivarse de la aplicación de esta Ley.

VALORACIÓN DE CEAR

En cuanto a la cooperación con otras administraciones públicas y, en especial, la cooperación con las comunidades autónomas, la regulación que establece la disposición adicional cuarta es claramente insuficiente, máxime cuando los nuevos estatutos de algunas de ellas han asumido competencias en esta materia, en especial la

INFORME 2009 DE CEAR

acogida. CEAR considera que debe crearse un mecanismo de coordinación entre las distintas administraciones que permita un diálogo fluido y coordine con eficacia el conjunto de las actuaciones.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA. COLABORACIÓN CON LAS ONG

Los poderes públicos promoverán la actividad de las asociaciones no lucrativas legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figuren el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional. Sus informes se incorporarán a los oportunos expedientes de solicitudes de protección internacional incoados por el Ministerio del Interior.

VALORACIÓN DE CEAR

El proyecto de ley mejora la referencia a la colaboración con las ONG entre cuyos objetivos figuren la ayuda a las personas necesitadas de protección internacional. Al final, se mantiene en el texto la posibilidad de que las organizaciones sociales que sean designadas por los solicitantes de asilo puedan remitir informes de apoyo a la CIAR, aunque seguimos defendiendo que puedan estar presentes en la misma con voz pero sin voto para la defensa de los casos que se discutan.

PROPUESTA DE CEAR

Remitir el contenido de esta disposición adicional al articulado de la ley.

PROTECCIÓN DE LOS APÁTRIDAS

De los países que se han adherido a la Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas, 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. Desde la entrada en vigor de este Reglamento, CEAR 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 la regulación de aspectos específicos y de relevancia referidos al procedimiento de obtención del estatuto de apátrida a través de un título específico en la futura ley. En el mismo se debería contemplar la ampliación del concepto legal de apátrida para que incluya no sólo a aquéllos a quienes resulta imposible determinar su nacionalidad (*apátridas de derecho*), como a los que tal atribución no es efectiva y no encuentran amparo en la legislación de extranjería (*apátridas de hecho*), tal y como recomendó la Convención de 1954.

Asimismo, se debe incluir una descripción de aspectos esenciales del procedimiento con 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. Por último CEAR propone la reducción a cinco años del tiempo de residencia mínimo para poder acceder a la nacionalidad española³⁴, como ya se estipula para los refugiados, 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.

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 en las mismas condiciones que los solicitantes de asilo. 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.

Desde CEAR entendemos que la futura reforma de la normativa de asilo debería regular el concepto de apatridia y sus aspectos fundamentales, constituyendo así un marco general de la protección internacional en nuestro país. Estaríamos, pues, ante un articulado que recogería la definición, derechos y obligaciones del solicitante, procedimiento y derechos del reconocido, finalmente como apátrida.

PROPUESTAS DE TEXTO DE CEAR

Añadir los siguientes artículos:

Artículo 45

El derecho a ser reconocido como apátrida es el dispensado bien a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación, así como de aquellos que, aun siendo nacionales del país de que se trate, no cuentan con la protección efectiva de este, deseando renunciar a su nacionalidad³⁵.

Artículo 46

Esta Convención no se aplicará³⁶:

- i) A las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país;*
- ii) A las personas respecto de las cuales haya razones fundadas para considerar:*
 - a) Que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos;*
 - b) Que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país;*
 - c) Que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

Artículo 47. Inicio del procedimiento

- 1. El procedimiento se iniciará de oficio por la Oficina de Asilo y Refugio o a instancia del interesado. En todo caso será necesario que el interesado manifieste carecer de nacionalidad.*

2. *Cuando se inicie a solicitud del interesado ésta se dirigirá a la Oficina de Asilo y Refugio y se presentará, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, ante cualquiera de las siguientes dependencias:*
- a) Oficinas de Extranjeros.*
 - b) Comisarías de Policía.*
 - c) Oficina de Asilo y Refugio.*
 - d) Consulados*
 - e) Puestos fronterizos.*

Artículo 48. Efectos de la presentación de la solicitud

En los mismos términos que los recogidos en el artículo 17 para los solicitantes de asilo.

Artículo 49. Autorización de permanencia provisional

Durante la tramitación del procedimiento autorizará la permanencia provisional del solicitante que se halle en territorio nacional, para lo que se expedirá la correspondiente documentación.

Artículo 50. Condiciones de acogida de los solicitantes de apatridia

En los mismos términos que los recogidos en los artículos 27 y 28 para los solicitantes de asilo.

Artículo 51. Autorización para trabajar

En los mismos términos que los recogidos en el artículo 29 para los solicitantes de asilo.

Artículo 52. Derechos y obligaciones de los solicitantes de apatridia

En los mismos términos que los recogidos en el artículo 16 y relacionados para los solicitantes de asilo.

Artículo 53. Instrucción

1. *La instrucción del procedimiento se llevará a cabo por la Oficina de Asilo y Refugio, sin que durante la tramitación del mismo se interrumpa el pleno disfrute de los derechos y autorizaciones que con arreglo a la legislación general de extranjería tenga reconocido el interesado.*
2. *El interesado deberá colaborar plenamente durante la instrucción para la acreditación, comprobación y verificación de todos aquellos extremos relevantes para la determinación de la situación de apatridia.*
3. *Durante la Instrucción del procedimiento se podrá requerir la presencia del interesado para la realización de una entrevista.*

Artículo 54. Pruebas, alegaciones e informes

1. *Durante la tramitación del procedimiento el interesado podrá presentar cuantas pruebas e información complementaria estime pertinentes, así como formular las alegaciones que tenga por conveniente en apoyo de su petición.*
2. *Al procedimiento se incorporarán, en su caso, los informes de las Asociaciones legalmente reconocidas que, entre sus objetivos, cuenten con el asesoramiento y ayuda al apátrida.*

Artículo 55. Trámite de audiencia

1. *Instruido el procedimiento se pondrá de manifiesto al interesado para que, en el plazo de quince días, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.*
2. *Se podrá prescindir, siempre tras resolución motivada, del trámite de audiencia cuando ni figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.*

Artículo 56. Propuesta de resolución

Concluida la instrucción del expediente, se elevarán a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dicta la resolución que conceda o deniega el reconocimiento como apátrida.

Artículo 57. Resolución

1. *Transcurridos tres meses sin que haya recaído resolución expresa sobre la petición de reconocimiento del estatuto de apátrida formulada, ésta podrá entenderse desestimada de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Deberes de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.*
2. *La resolución se notificará dentro del plazo fijado en el apartado anterior, al interesado en los términos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Artículo 58. Residencia y trabajo, y documento de viaje

1. *Los apátridas reconocidos tendrán derecho a residir en España y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles en los mismos términos que las personas reconocidas como refugiadas.*
2. *La autoridad competente expedirá, en su caso, la Tarjeta acreditativa del reconocimiento de apátrida, que habilitará para residir en España y para desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles, así como el documento de viaje previsto en el artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954. La validez del documento de viaje será de dos años.*
3. *La Oficina de Asilo y Refugio adoptará las medidas necesarias para vigilar y controlar que, en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, se expida por el órgano competente a los apátridas aquellos documentos o certificaciones que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.*

Artículo 59. Reagrupación familiar

El apátrida reconocido tendrá derecho a reagrupar a sus familiares en los mismos términos que ese derecho se reconoce a los refugiados en el artículo 36 de la presente Ley. Una vez concedida la reagrupación familiar, se ordenará a las autoridades consulares la expedición de los documentos de viaje o salvoconductos necesarios a los familiares, si así fuera necesario, así como las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho.

Artículo 60. Revocación

Procederá la revocación del estatuto de apátrida cuando:

- a) éste se haya obtenido mediante datos, documentos o declaraciones cuya falta de veracidad se ponga de manifiesto por otros a los que se tenga acceso posteriormente y que resulten esenciales y determinantes para la resolución final.*
- b) con posterioridad al reconocimiento se tengan razones fundadas para considerar que los beneficiarios se encuentran comprendidos en alguna de las causas recogidas en los apartados i), ii) e iii) del artículo 1.2. de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 28 de septiembre de 1954.*

Artículo 61. Cese del Estatuto

Cesarán en la condición de apátridas quienes:

- a) hayan obtenido la nacionalidad española o haya sido considerado nacional por otro Estado o el Estado donde haya fijado su residencia le reconozca derechos y obligaciones análogos a la posesión de la nacionalidad de dicho Estado.*
- b) Que sea reconocida su estancia y permanencia en el territorio de otro Estado que le haya documentado como apátrida.*

Artículo 62. Procedimientos para el cese y la revocación

En los mismos términos que se recogen en el artículo 41 de esta ley para los refugiados y los beneficiarios de protección subsidiaria.

Artículo 63. Expulsión

Los apátridas podrán ser expulsados del territorio español en los términos previstos en el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, teniendo en cuenta las prevenciones de las convenciones y tratados internacionales ratificados por España que tratan sobre el principio de no devolución³⁷.

Disposición adicional. Por la que se modifica el artículo 22.1 del Código Civil, quedando de esta manera:

Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado o apátrida y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

NOTAS

1. Juan José Rodríguez Ugarte fue el primer secretario general de CEAR (1979-1982). Después de unos años de trabajo junto a don Joaquín Ruiz-Giménez en la oficina del Defensor del Pueblo, fue secretario general adjunto de CEAR durante una década (1987-1998). En la actualidad es miembro de la Asamblea, el máximo órgano de decisión de esta organización. Esta ponencia fue presentada en el seminario sobre el 25º aniversario de la Ley de Asilo de 1984 celebrado en la Casa de América de Madrid el 17 de marzo de 2009 y organizado por CEAR.
2. Véase la entrevista a Juan José Rodríguez Ugarte y María Jesús Arsuaga publicada en el número 7 del periódico *Frontera Cero*, monográfico sobre el 30º aniversario de CEAR: <http://www.cear.es/files/Frontera%20Cero%207%20web.pdf>
3. El territorio fronterizo en aquella época estaba considerado un lugar de "no derecho", donde Interior hacía de su capa un sayo, no se permitía el *habeas corpus*, hasta que el Constitucional resolvió la papeleta
4. Consultado en: www.elpais.com
5. *El País*, 4 de septiembre de 1983. p. 31.
6. • Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965, publicada en el BOE de 17 de mayo de 1969.
• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, publicado en el BOE de 30 de abril de 1977.
• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, publicado en el BOE de 30 de abril de 1977.
• Convención Internacional contra la Toma de Rehenes de Nueva York, de 17 de diciembre de 1979, publicada en el BOE de 7 de julio de 1984.
• Convención contra la Tortura, Malos Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes de Nueva York, de 10 de diciembre de 1984, publicada en el BOE de 9 de noviembre de 1987.
• Convención sobre los Derechos del Niño de Nueva York, de 20 de noviembre de 1989, publicada en el BOE de 31 de diciembre de 1990.
7. Sentencias: Audiencia Nacional 10/5/1985; Audiencia Nacional 11/7/1987; Tribunal Supremo 8/2/1985; Tribunal Supremo 29/1/1989.
8. Sentencias: TS 28/9/1988 y TS 10/4/1989.
9. Sentencias: TS 6/5/1988 y TS 10/4/1989.
10. (TS 19/01/88; TS 10/04/89). El criterio de la prueba se vio influenciado por la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el asunto *INS v Cardoza-Fonseca* (1987), que avanzó en la interpretación del concepto de "temor fundado", considerando como criterio de prueba "la posibilidad razonable" en lugar de "claras posibilidades".
11. El Congreso de los Diputados aprobó el 9 de abril de 1991 una proposición no de ley en la que instó al Gobierno a resolver las solicitudes de asilo con una mayor celeridad y a "impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección de refugiado". En 1991, llegaron a España 261.557 personas y sólo 8.138 solicitaron asilo.
12. España ratificó el Convenio de Dublín de 1990 en 1995. Este convenio estableció un examen único de la solicitud de asilo y fijó los criterios para la determinación del Estado responsable de la solicitud. De esta forma, se pretendió acabar con los denominados "refugiados en órbita".
13. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 11 de noviembre de 1993. Disponible en: www.congreso.es
14. ACNUR publicó en mayo de 2002 unas directrices sobre protección internacional: *La persecución por motivos de género en el contexto del Art. 1 A de la Convención de Ginebra*. Este documento establece: "Las solicitudes por motivos de género abarcan, generalmente, actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir valores y costumbres morales y discriminación contra homosexuales".
15. Como se ha visto en el capítulo 4 de este Informe, la Disposición Adicional 29ª de la Ley de Igualdad reconoce el derecho de las extranjeras que huyan de sus países a solicitar asilo si tienen temor fundado de sufrir persecución por motivos de género.
16. Reglamento aprobado para trasponer la Directiva 2001/55/CE del Consejo de la UE.

INFORME 2009 DE CEAR

17. El Consejo Europeo reunido en Tampere en octubre de 1998 fijó los objetivos de la política comunitaria en esta materia y solicitó la adopción de una serie de medidas concretas para configurar un sistema europeo de inmigración y asilo en un plazo de cinco años, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (es decir, antes del 1 de mayo de 2004).
18. Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1999; sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 1992.
19. *La situación de los refugiados en España. Informe 2005 de CEAR*. Catarata. Madrid, 2005. pp. 94-95. Disponible en www.cear.es
20. Por una respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria realizada por el diputado Antonio Hernando, pudimos conocer que entre 2000 y 2003 hubo un total de 2.303 polizones en 21 puertos españoles, de los que tan sólo 192 solicitaron asilo y 2.005 tuvieron que continuar viaje.
21. Artículo 66 de la Ley de Extranjería.
22. Acuerdos bilaterales con terceros países (Senegal, Gambia, Cabo Verde, Mauritania, Marruecos, Malí...) con apoyo material, económico y humano para que controlen la salida desde sus propias costas y para la repatriación de inmigrantes irregulares
23. Artículo 16 del Reglamento de Asilo.
24. Boletín de Asilo de la OAR global sobre 2007.
25. Se pueden consultar en la página web de CEAR: www.cear.es.
26. Al respecto véase, entre muchos otros, Henderson, Humberto: "Los tratados internacionales en el orden interno: la importancia del principio pro homine". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 39. Enero-junio 2004. p. 5.
27. Muy al contrario, instrumentos esenciales como el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Un sistema europeo común de asilo más eficaz: el procedimiento único como próxima fase» en el que el Comité respalda el nivel de aspiración anunciado por la Comisión y coincide con ella en que un procedimiento único debería garantizar la integridad de la Convención de Ginebra. Emite, además, recomendaciones que consideramos vitales en este momento, como la prioridad del examen de la condición de refugiado sobre el de la protección subsidiaria, la necesidad de hacer efectivo un derecho de recurso jurídico suspensivo de conformidad con las convenciones internacionales y europeas de derechos humanos o el libre acceso a los solicitantes y a los expedientes que hayan presentado con vistas a facilitar el acceso y el uso de ese derecho de apelación ante un tribunal.
28. Esto último siguiendo la recomendación del Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el estatuto los apátridas: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5034.pdf>
29. Como recoge el ACNUR en su posicionamiento: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0196.pdf>.
30. Como bien recoge ACNUR en su Directriz sobre esta temática de 7 de abril de 2006: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>.
31. Supra 6.
32. "Las cláusulas de exclusión deben aplicarse 'escrupulosamente' para proteger la integridad de la institución del asilo. Así lo reconoció el Comité Ejecutivo de ACNUR en su Conclusión No. 82 (XLVIII) de 1997. Al mismo tiempo, dadas las potencialmente graves consecuencias de la exclusión, es importante aplicarlas con cautela y sólo tras una valoración plena de las circunstancias individuales del caso: las cláusulas de exclusión deben interpretarse siempre de manera restrictiva".
33. La exclusión de la condición de refugiado: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01056.pdf>
34. Como señala el artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.
35. Esto último siguiendo la recomendación del Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el estatuto de las personas apátridas <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5034.pdf>
36. Se elimina el primer motivo de exclusión que viene en la Convención de Ginebra de 1954 al considerar que no guarda relación alguna con el hecho de ser apátrida.
37. Como se recoge en el Acta Final ya mencionada, finalmente se decidió que la Convención no expresará explícitamente el principio de no devolución al considerar que "el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados es expresión del principio generalmente aceptado de que ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a una persona en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. No ha considerado necesario incluir en la Convención referente al Estatuto de los Apátridas ningún artículo equivalente al Artículo 33 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados".

CAPÍTULO 13
APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. LOS SOLICITANTES DE ASILO

CUADRO 1
SOLICITANTES DE ASILO POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2008

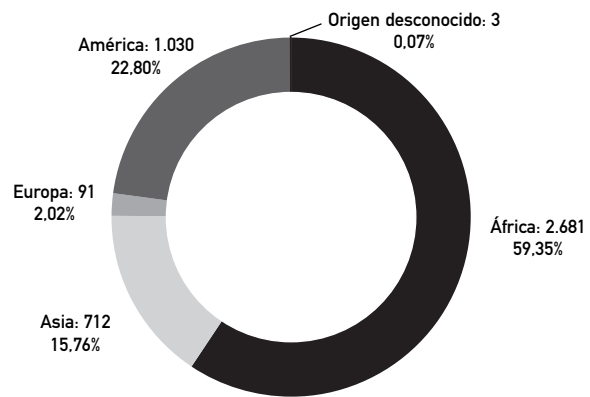
PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nigeria	808	Irán	64	Ghana	34
Colombia	752	Georgia	62	Mauritania	34
Costa de Marfil	500	Sri Lanka	62	Armenia	33
Somalia	195	Irak	61	Guinea Ecuatorial	32
Argelia	152	No reconocidos (Palestina)	56	Kenia	31
Sudán	123	Pakistán	52	Senegal	28
Marruecos	121	Afganistán	50	Liberia	26
Cuba	119	Venezuela	48	Turquía	26
R. D. Congo	105	Gambia	44	Azerbaiyán	24
Guinea	98	Eritrea	43	Congo	23
Siría	97	Bangladesh	38	Níger	18
Camerún	71	India	35	Chad	16
Rusia	66	Sierra Leona	35		

INFORME 2009 DE CEAR

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Etiopía	16	China	6	Indonesia	2
Guatemala	16	El Salvador	6	Lesoto	2
Zimbawe	16	Angola	5	Serbia	2
Bielorrusia	15	Bolivia	5	Albania	1
Líbano	15	Burundi	5	Arabia Saudí	1
Burkina Faso	14	Chile	5	Bután	1
Togo	14	Jordania	5	Cabo Verde	1
Haití	12	Paraguay	5	República Centroafricana	1
Ruanda	12	Estados Unidos	4	Corea del Norte	1
Benin	11	Ecuador	4	Francia	1
Malí	11	Macedonia	4	Gabón	1
Uganda	11	Perú	4	Jamaica	1
Egipto	10	Tayikistán	4	Moldavia	1
Honduras	10	Ucrania	4	Mongolia	1
Brasil	9	Uzbekistán	4	Rumania	1
Guinea Bissau	9	Origen desconocido	3	Sudáfrica	1
Argentina	8	Panamá	3	Tanzania	1
México	8	Túnez	3	Vietnam	1
Nepal	7	Costa Rica	2	TOTAL	4.517
Nicaragua	7	República Dominicana	2		

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008.
LA MAYOR PARTE DE LOS 263 SOLICITANTES DE ASILO ASIGNADOS A MARRUECOS FUERON, EN REALIDAD, SAHARAUIS QUE HUYERON DE LA REPRESIÓN DEL RÉGIMEN DE RABAT EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS DEL SAHARA OCCIDENTAL. DE MANERA INCOMPENSIBLE, LA OAR LOS CONTABILIZA COMO MARROQUÍES. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 2
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN
LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2008



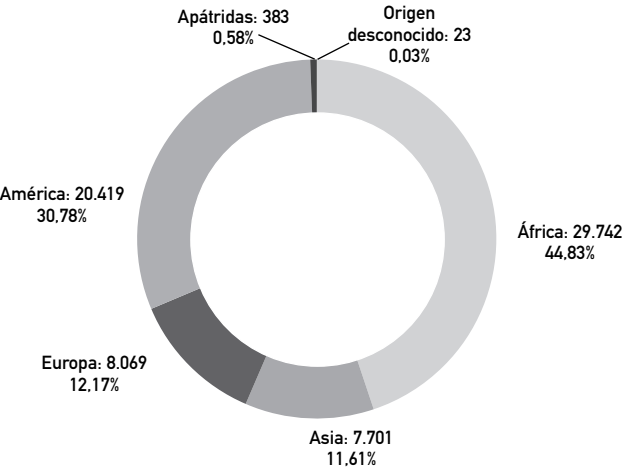
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA.
ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR. RUSIA ESTÁ INCLUIDA DENTRO DE ASIA.

CUADRO 3
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1999-2008)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
África	3.239	2.782	2.794	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.508	2.681	29.742
América	969	2.277	4.960	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	20.419
Asia	495	1.245	686	457	494	467	392	467	2.286	712	7.701
Europa	3.674	1.610	1.029	500	377	259	290	188	51	91	8.069
Apátridas	29	12	21	74	47	22	55	117	6	0	383
Origen desconocido									20	3	23
TOTAL	8.406	7.926	9.490	6.309	5.918	5.553	5.257	5.297	7.664	4.517	66.337

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INCLUIDOS EN LOS DE ASIA.

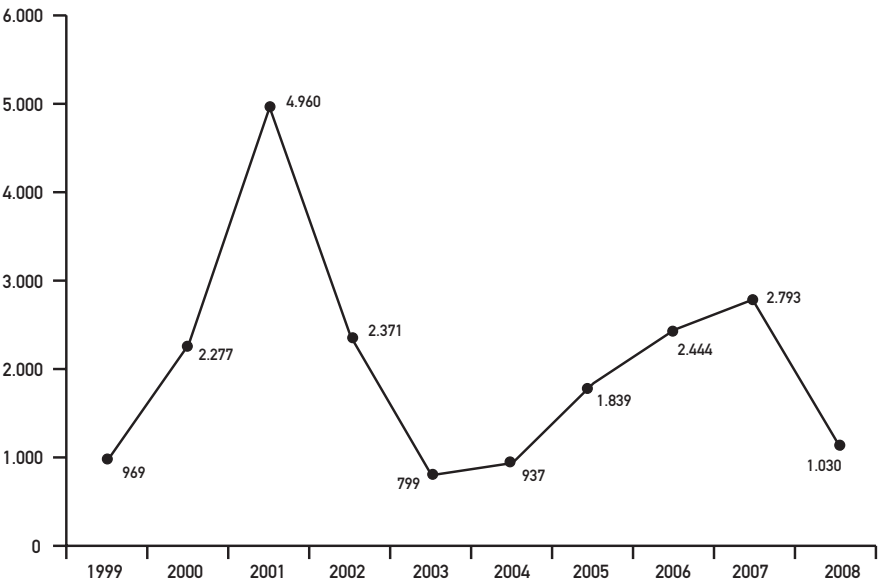
CUADRO 4
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN
LA NACIONALIDAD ALEGADA (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INCLUIDOS EN LOS DE ASIA.

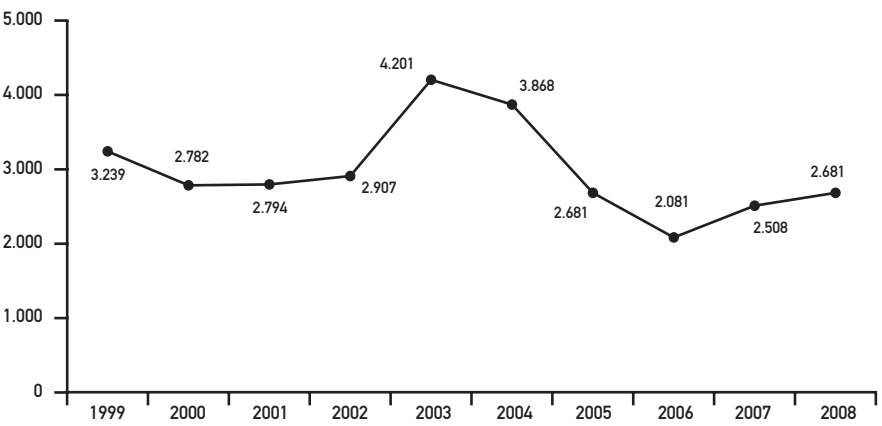
INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 5
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE AMÉRICA (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

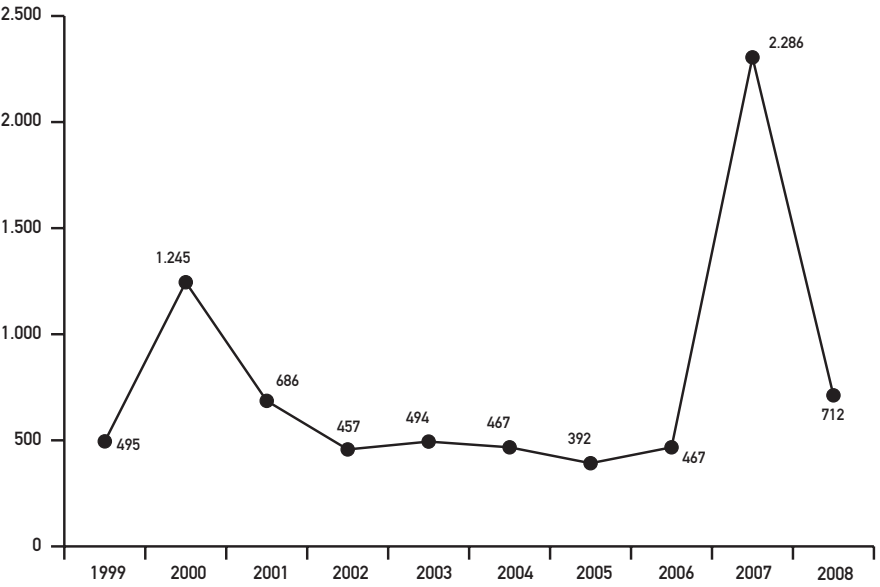
CUADRO 6
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ÁFRICA (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

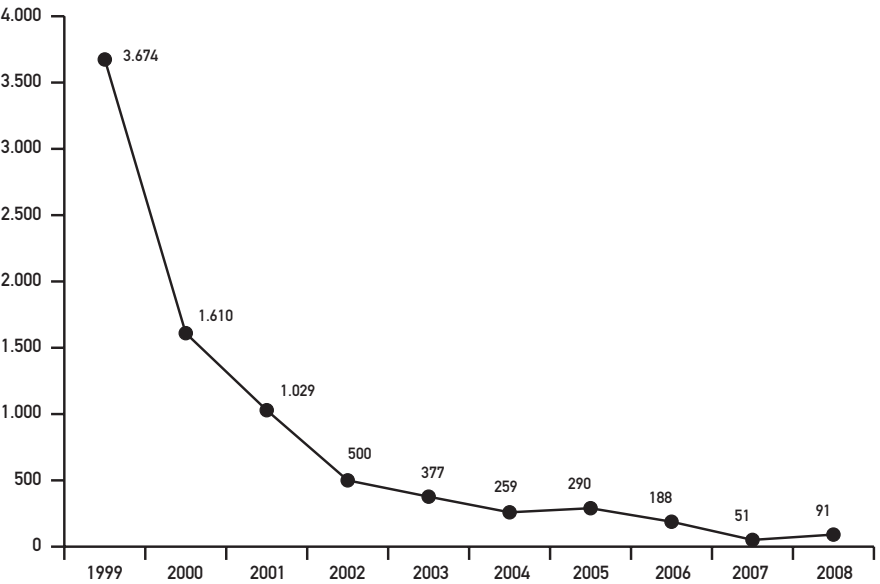
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

CUADRO 7
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ASIA (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

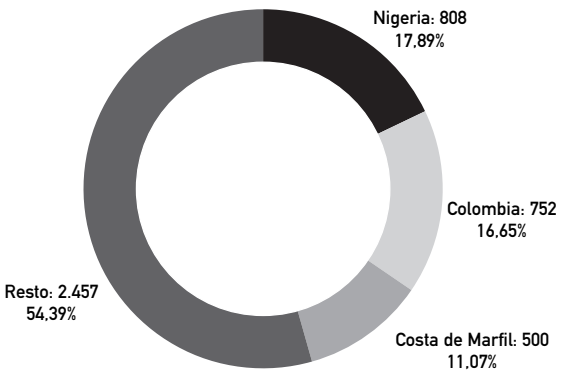
CUADRO 8
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE EUROPA (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

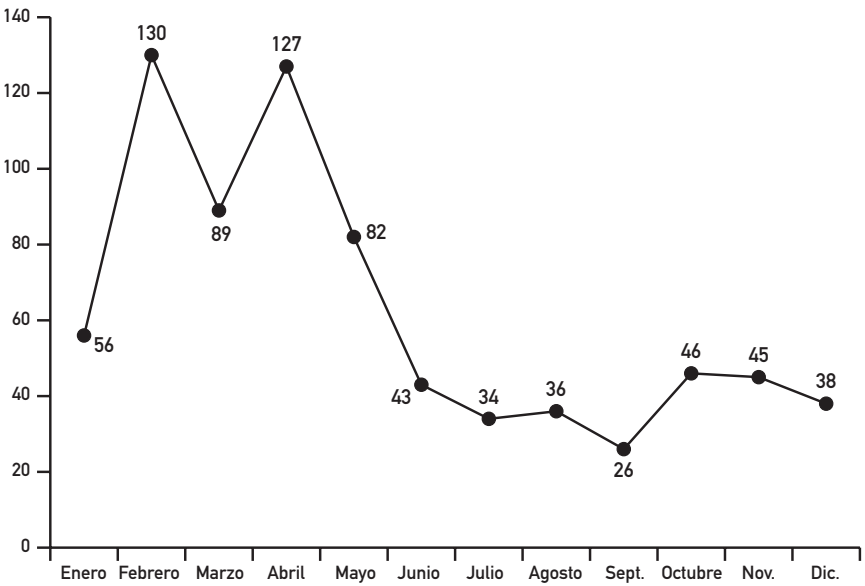
INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 9
NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE SOLICITANTES
DE ASILO EN 2008



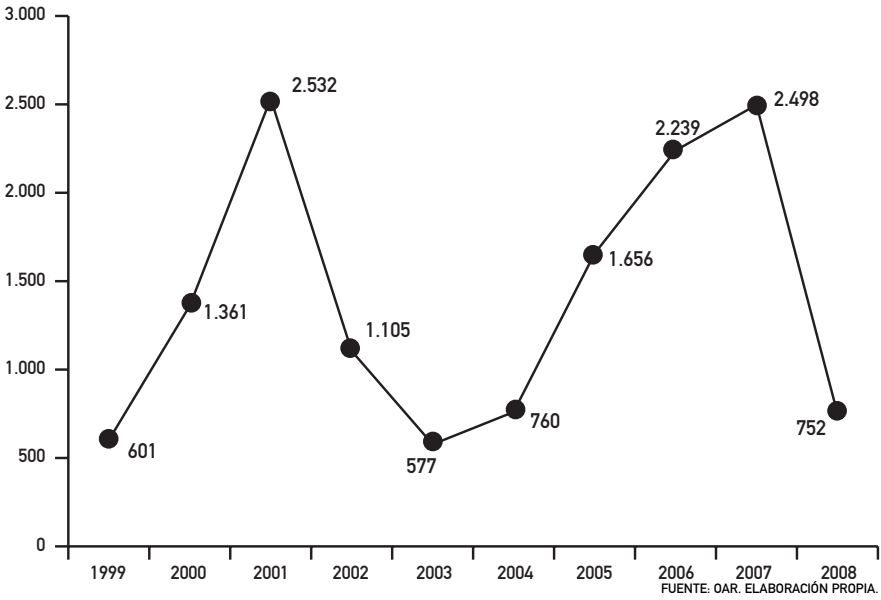
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 10
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN 2008

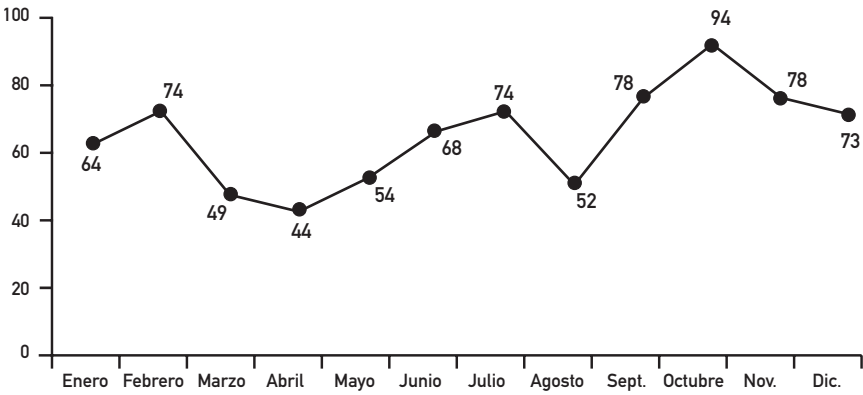


FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 11
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS (1999-2008)



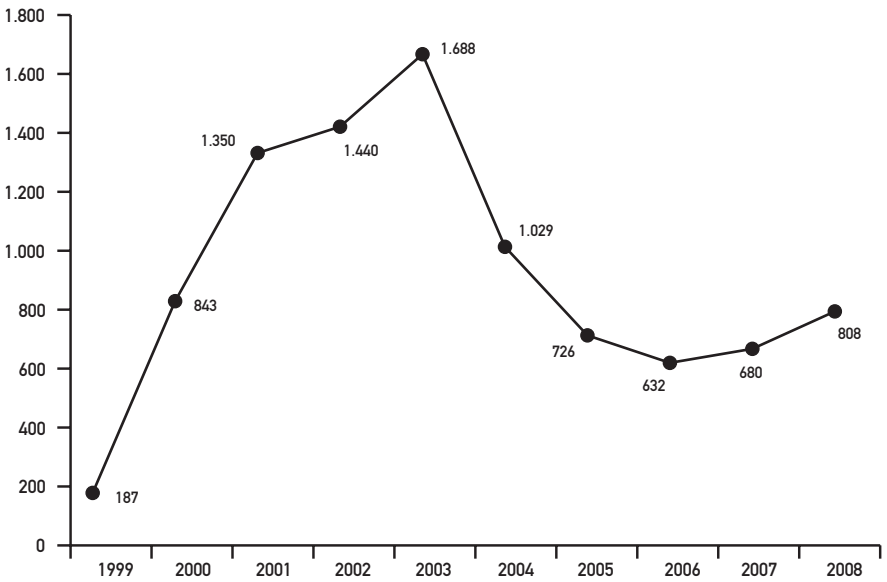
CUADRO 12
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN 2008



FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR. EN LOS BOLETINES DE ASILO MENSUALES DE 2008, LA SUMA DE SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS ES 802, PERO EN EL BOLETÍN DE ASILO SOBRE 2008 LA OAR DA LA CIFRA DE 808 SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS.

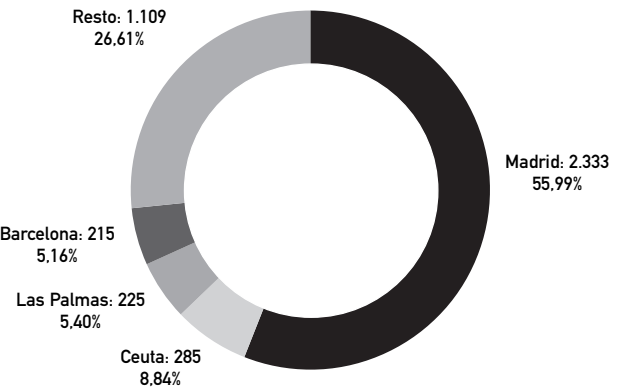
INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 13
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 14
SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2008



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. EL PORCENTAJE SE REFIERE AL TOTAL DE PERSONAS QUE SOLICITARON ASILO EN TERRITORIO NACIONAL Y PUESTOS FRONTERIZOS. LOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

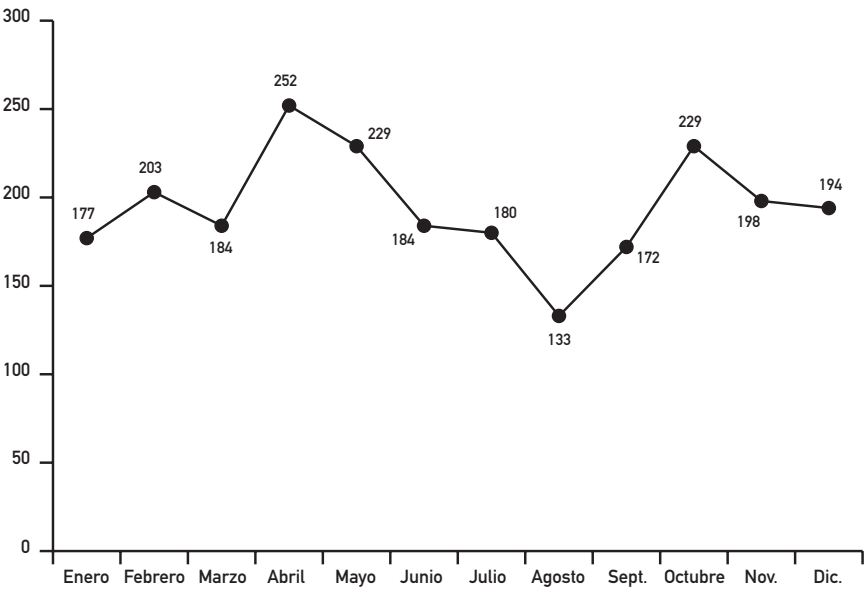
CUADRO 15
SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2008

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
Madrid	2.333	Granada	8
Ceuta	285	Castellón	6
Las Palmas	225	La Rioja	6
Barcelona	215	Tarragona	6
Melilla	167	Navarra	5
Valencia	161	Segovia	5
Tenerife	130	Pontevedra	4
Vizcaya	98	Toledo	4
Sevilla	90	Albacete	3
Cantabria	86	Guadalajara	3
Córdoba	66	León	2
Málaga	56	Palencia	2
Alicante	48	Salamanca	2
Murcia	29	Álava	1
Cádiz	22	Ávila	1
Almería	15	Burgos	1
Badajoz	14	Ciudad Real	1
Zaragoza	14	Jaén	1
Girona	13	Lleida	1
Asturias	10	Soria	1
Baleares	9	Teruel	1
Guipúzcoa	9	Total	4.167
A Coruña	8		

FUENTE: BOLETIN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS, QUE SE REFIEREN A LAS PERSONAS QUE HAN SOLICITADO ASILO EN TERRITORIO NACIONAL Y PUESTOS FRONTERIZOS, SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

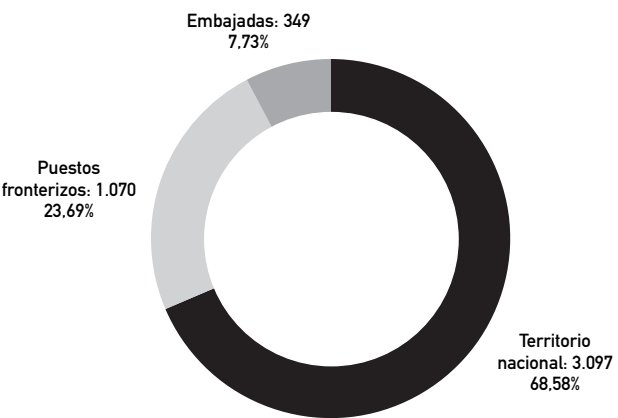
INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 16
SOLICITANTES DE ASILO EN MADRID EN 2008



FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

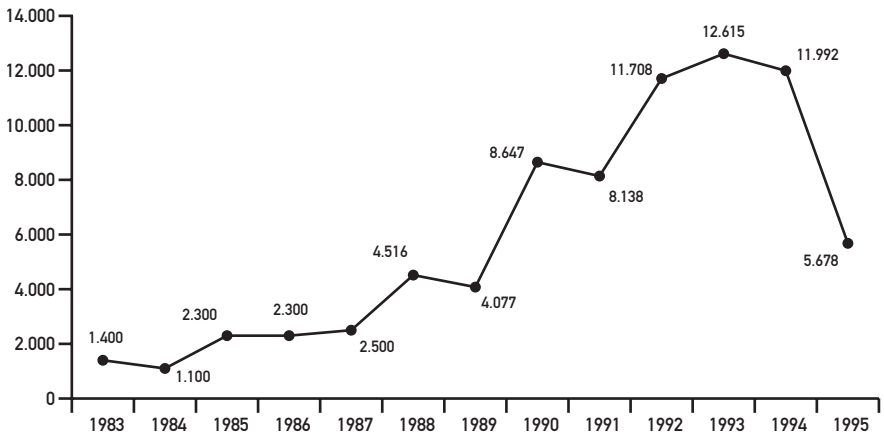
CUADRO 17
SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN
DE LA SOLICITUD EN 2008



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR. LA SUMA DE SOLICITANTES DE ASILO, DESAGREGADOS POR LUGAR DE PRESENTACIÓN, DA 4.516, MIENTRAS QUE LA SUMA DE SOLICITANTES DE ASILO, SEPARADOS POR NACIONALIDADES, DA 4.517.

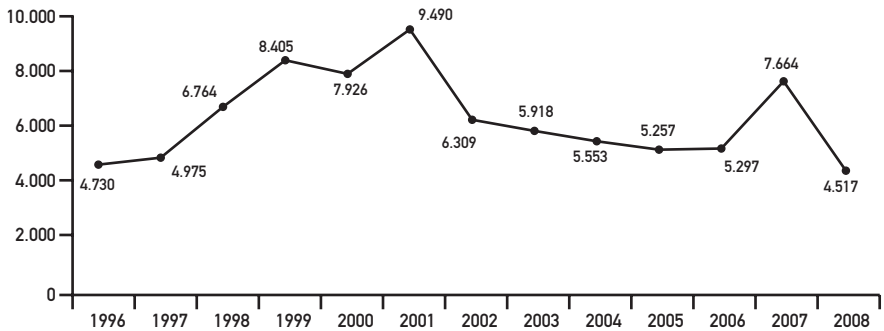
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

CUADRO 18
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1983-1995)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 19
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1996-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 20
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1999-2008)

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Nº Personas	4.517	7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926	8.405
Variación sobre el año anterior (%)	-41,06	44,68	0,76	-5,34	-6,17	-6,20	-33,50	19,70	-5,70	24,30

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

INFORME 2009 DE CEAR

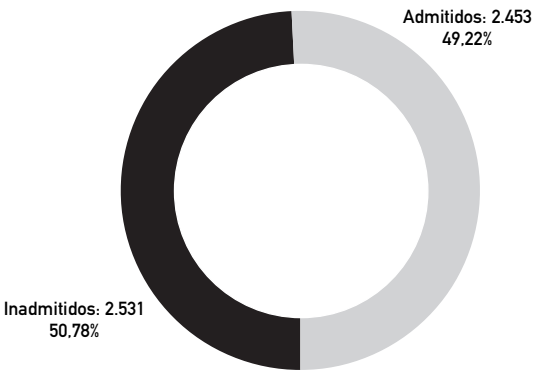
2. LA INADMISIÓN A TRÁMITE

CUADRO 21
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE POR NACIONALIDADES ALEGADAS EN 2008

PAÍS	ADMISIÓN		INADMISIÓN		TOTAL
Nigeria	190	21,81%	681	78,19%	871
Colombia	369	46,89%	418	53,11%	787
Costa de Marfil	267	51,35%	253	48,65%	520
Argelia	178	63,35%	103	36,65%	281
Somalia	178	90,36%	19	9,64%	197
Cuba	97	65,10%	52	34,90%	149
Marruecos	67	44,97%	82	55,03%	149
Sudán	77	57,89%	56	42,11%	133
R. D. Congo	76	59,84%	51	40,16%	127
Siria	57	58,16%	41	41,84%	98
Guinea	16	17,78%	74	82,22%	90
Irak	69	88,46%	9	11,54%	78
Rusia	45	60%	30	40%	75
Camerún	25	35,21%	46	64,79%	71
Palestinos	53	81,54%	12	18,46%	65
Sri Lanka	62	96,88%	2	3,12%	64
Gambia	34	54,84%	28	45,16%	62
Irán	39	62,90%	23	37,10%	62
India	17	29,31%	41	70,69%	58
Venezuela	33	66%	17	33%	50
Pakistán	31	63,27%	18	36,73%	49
Georgia	34	73,91%	12	26,09%	46
Armenia	17	38,64%	27	61,36%	44
Otros países	422	49,18%	436	50,82%	858
TOTAL	2.453	49,22%	2.531	50,78%	4.984

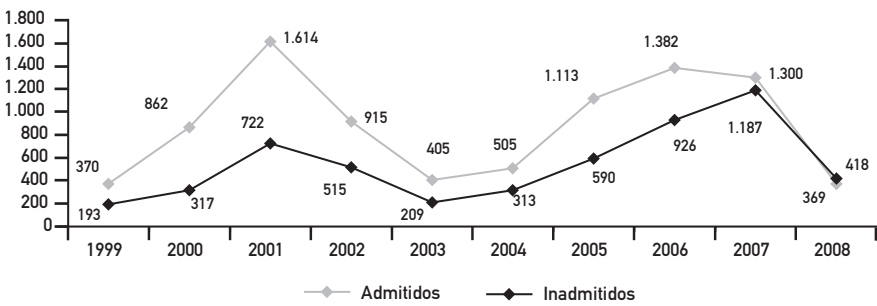
FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 22
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2008



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 23
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS (1999-2008)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

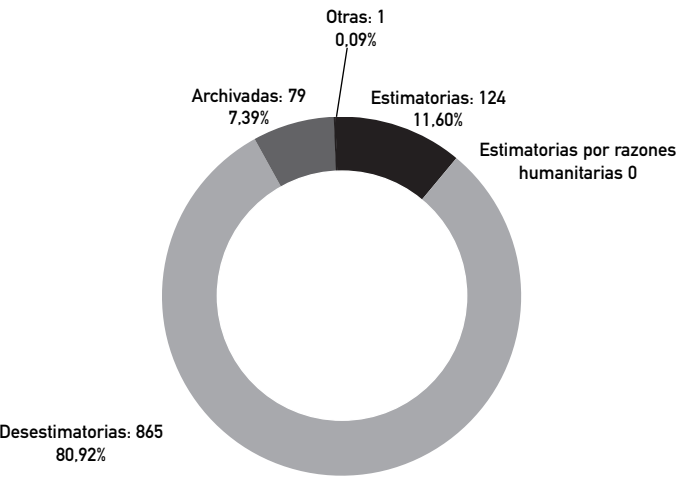
INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 24
PERSONAS AFECTADAS POR RECURSOS INTERPUESTOS
CONTRA LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE
EN 2008

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Argelia	67
Armenia	3
Bangladesh	12
Camerún	26
Colombia	324
Costa de Marfil	78
Cuba	14
Gambia	16
Guinea	36
India	14
Marruecos	7
Nigeria	493
R. D. Congo	45
Rusia	15
Sierra Leona	25
Siria	32
Somalia	74
Sudán	39
Otros países	202
TOTAL	1.522

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES
HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 25
SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS
SOLICITANTES DE ASILO EN 2007 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES
HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

3. LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN

CUADRO 26
PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO
DEL REGLAMENTO DE DUBLIN II EN 2007

PAIS	PETICIONARIOS	% S/TOTAL	EURODAC	%S/PAÍS	% S/TOTAL
Alemania	134	25.77%	52	38.81%	19.92%
Suecia	84	16.15%	26	30.95%	9.96%
Francia	73	14.04%	48	65.75%	18.39%
Austria	52	10.00%	39	75.00%	14.94%
Italia	46	8.85%	41	89.13%	15.71%
Bélgica	39	7.50%	11	28.21%	4.21%
Holanda	27	5.19%	16	59.26%	6.13%
Noruega	24	4.62%	7	29.17%	2.68%
Reino Unido	12	2.31%	10	83.33%	3.83%
Finlandia	5	0.96%	0	0.00%	0.00%
Portugal	5	0.96%	3	60.00%	1.15%
Dinamarca	4	0.77%	0	0.00%	0.00%
Irlanda	4	0.77%	4	100.00%	1.53%
Rep. Checa	3	0.58%	0	0.00%	0.00%
Malta	2	0.38%	1	50.00%	0.38%
Polonia	2	0.38%	0	0.00%	0.00%
Eslovaquia	1	0.19%	1	100.00%	0.38%
Eslovenia	1	0.19%	1	100.00%	0.38%
Grecia	1	0.19%	1	100.00%	0.38%
Luxemburgo	1	0.19%	0	0.00%	0.00%
Total	520	100.00%	261		100.00%

FUENTE: MEMORIA 2007 DE LA OAR.

CUADRO 27
RESOLUCIONES DE ESPAÑA SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA DE CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS
POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLIN II EN 2007

PAÍS	ACEPTADAS	DENEGADAS	TRASLADOS
Alemania	68	64	12
Austria	37	15	24
Bélgica	33	5	16
Dinamarca	4	0	2
Eslovaquia	0	1	0
Eslovenia	1	0	0
Finlandia	3	2	2
Francia	55	18	12
Grecia	1	0	0
Irlanda	4	0	0
Italia	32	12	3
Luxemburgo	1	0	1
Malta	0	1	0
Noruega	16	6	6
Holanda	18	8	6
Polonia	1	1	1
Portugal	2	3	0
Reino Unido	7	5	5
Rep. Checa	1	0	1
Suecia	55	17	6
Total	339	158	97

FUENTE: MEMORIA 2007 DE LA OAR.

INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 28
PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA A LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO
DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2007

PAIS	PETICIONARIOS	% S/TOTAL	EURODAC	%S/PAÍS	% S/TOTAL
Francia	30	19,61%	17	56,67%	20,99%
Italia	22	14,38%	6	27,23%	7,41%
Holanda	18	11,76%	11	61,11%	13,58%
Alemania	16	10,46%	8	50,00%	9,88%
Austria	13	8,50%	7	53,85%	8,64%
Grecia	11	7,19%	4	36,36%	4,94%
Reino Unido	7	4,58%	5	71,43%	6,17%
Noruega	6	3,92%	5	83,33%	6,17%
Suecia	6	3,92%	3	50,00%	3,70%
Eslovaquia	5	3,27%	5	100,00%	6,17%
Polonia	5	3,27%	4	80,00%	4,94%
Bélgica	4	2,61%	2	50,00%	2,47%
Chipre	2	1,31%	0	0,00%	0,00%
Malta	2	1,31%	1	50,00%	1,23%
Portugal	2	1,31%	2	100,00%	2,47%
Rep. Checa	2	1,31%	0	0,00%	0,00%
Irlanda	1	0,65%	1	100,00%	1,23%
Luxemburgo	1	0,65%	0	0,00%	0,00%
Total	153	100,00%	81		100,00%

FUENTE: MEMORIA 2007 DE LA OAR.

LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

CUADRO 29
RESOLUCIONES SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA
A LOS OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN II EN 2007

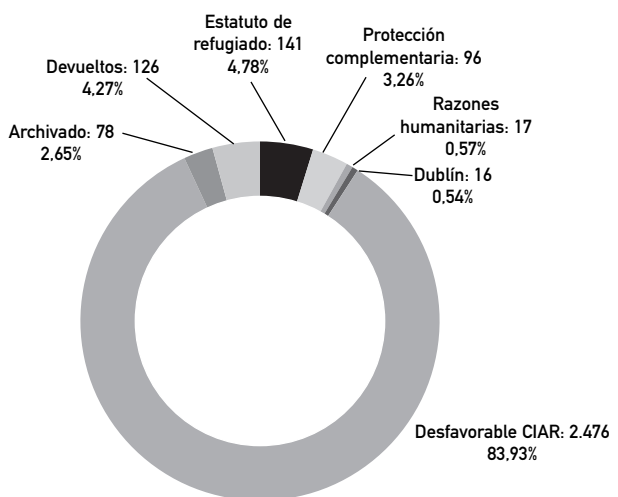
PAÍS	ACEPTADOS	DENEGADOS	TRASLADOS
Alemania	12	4	0
Austria	8	3	1
Bélgica	3	1	2
Chipre	2	0	0
Dinamarca	0	0	0
Eslovaquia	5	0	0
Eslovenia	0	0	0
Finlandia	0	0	0
Francia	24	3	5
Grecia	7	1	0
Hungría	0	0	0
Irlanda	1	0	1
Italia	18	2	4
Luxemburgo	1	0	1
Noruega	4	2	0
Holanda	15	3	1
Polonia	5	0	0
Portugal	1	0	0
Reino Unido	3	2	2
Rep. Checa	0	2	0
Suecia	4	1	0
Total	113	24	17

FUENTE: MEMORIA 2007 DE LA OAR.

INFORME 2009 DE CEAR

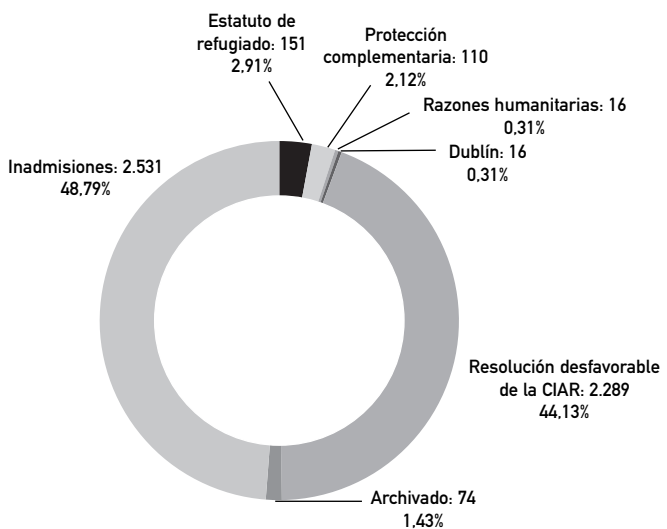
4. LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

CUADRO 30
PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR
EN 2008 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

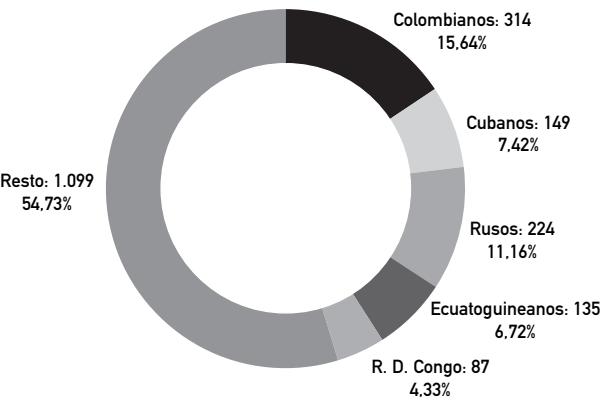
CUADRO 31
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO
DEL INTERIOR EN 2008 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

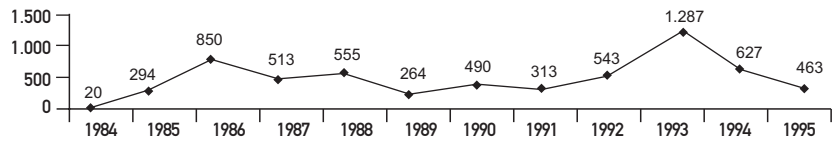
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA

CUADRO 32
EXTRANJEROS RESIDENTES CON ESTATUTO DE REFUGIADO
EN VIGOR A 31 DICIEMBRE DE 2007



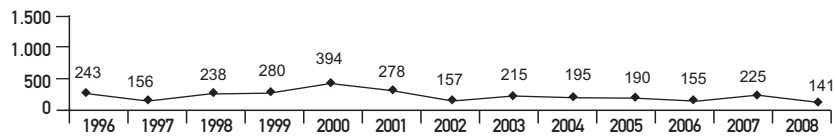
FUENTE: MEMORIA DE 2007 DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 33
EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LA CIAR FAVORABLES A LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO
DE REFUGIADO ENTRE 1984 Y 1995 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

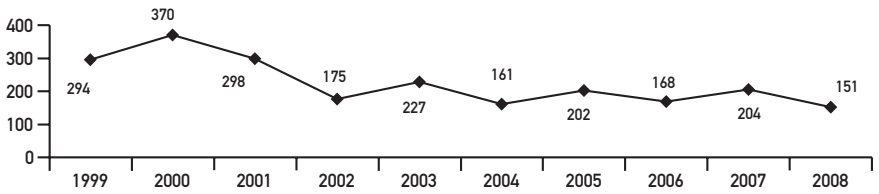
CUADRO 34
EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE LA CIAR FAVORABLES A LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO
DE REFUGIADO ENTRE 1996 Y 2008 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 35
PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR ENTRE 1999 Y 2008



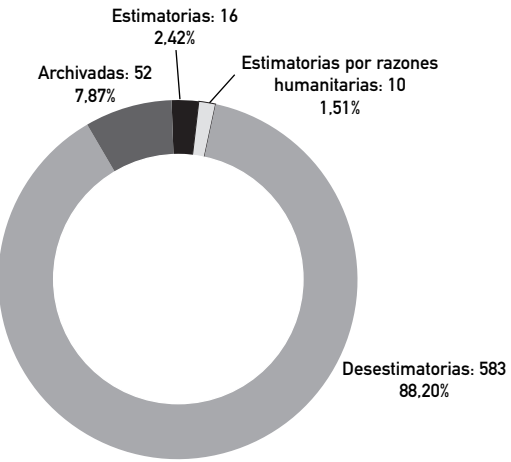
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 36
PERSONAS AFECTADAS POR RECURSOS INTERPUESTOS
CONTRA LAS RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE ASILO
EN 2008

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Argelia	26
Armenia	18
Bangladesh	15
Camerún	3
Colombia	119
Costa de Marfil	78
Cuba	7
Gambia	2
Guinea	2
Marruecos	47
Nigeria	39
R. D. Congo	6
Rusia	16
Sierra Leona	6
Siria	11
Somalia	3
Sudán	33
Otros países	59
TOTAL	490

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES
HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 37
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS SOBRE LA DENEGACIÓN
DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2008



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

CUADRO 38
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS ESTIMATORIAS
SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
EN 2008

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Colombia	8
Cuba	1
Guinea Ecuatorial	1
Irán	2
Irak	1
Turquía	1
Venezuela	2
TOTAL	16

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

INFORME 2009 DE CEAR

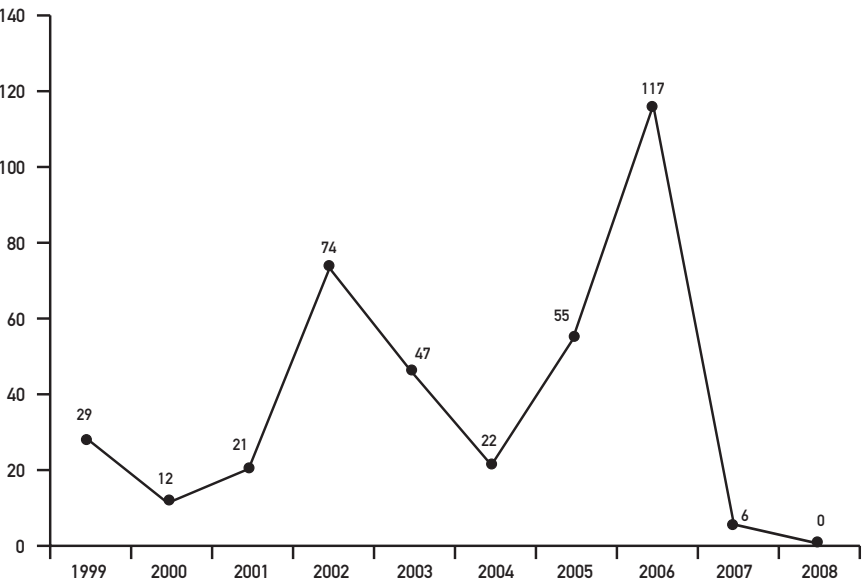
CUADRO 39
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS ESTIMATORIAS
POR RAZONES HUMANITARIAS SOBRE LA DENEGACIÓN
DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2008

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Argelia	1
Colombia	2
Costa de Marfil	1
Cuba	1
Georgia	1
Guinea	1
Guinea Ecuatorial	2
Togo	1
TOTAL	10

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2008. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES
HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2008 DE LA OAR.

5. LOS APÁTRIDAS

CUADRO 40
APÁTRIDAS QUE HAN SOLICITADO ASILO ENTRE 1999 Y 2008



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 41
SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA POR LUGAR
DE PROCEDENCIA EN 2007

PAÍS DE PROCEDENCIA	PERSONAS
Angola	1
Apátrida	1
Argelia	1
Armenia	2
Alemania	2
Costa de Marfil	1
Croacia	1
Desconocido	1
Egipto	1
España	1
Líbano	1
Liberia	1
Macedonia	1
Marruecos	2
Rusia	2
Serbia	1
Serbia y Montenegro	1
Sudáfrica	1
Uzbekistán	1
Saharauis	3
TOTAL	26

CUADRO 42
RESOLUCIONES SOBRE EL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2007

PAÍS	FAVORABLES	DESFAVORABLES	TOTAL
Argelia	0	1	1
Armenia	0	1	1
Azerbaiyán	0	1	1
Egipto	0	1	1
Italia	0	1	1
Marruecos	0	1	1
Rumania	0	4	4
Rusia	1	1	2
Sierra Leona	0	1	1
Turquía	1	0	1
Venezuela	0	1	1
Yugoslavia	0	1	1
Palestinos	0	1	1
No rec. (rohinga)*	1	0	1
Saharauis	0	1	1
TOTAL	3	16	19

* MINORÍA ÉTNICA PROCEDENTE DE MYANMAR.
FUENTE: MEMORIA DE 2007 DE LA OAR.

6. LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

CUADRO 43
SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA (2004-2008)

PAÍS	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	VARIACIÓN 2007-2008	% POR MIL HABITANTES EN 2008
Austria	24,630	22,460	13,350	11,920	12,810	85,170	7%	1.5
Bélgica	15,360	15,960	11,590	11,120	12,250	66,280	10%	1.2
Bulgaria	1,130	820	640	980	750	4,320	-23%	0.1
Chipre	9,860	7,750	4,550	6,790	3,920	32,870	-42%	4.6
Rep. Checa	5,460	4,160	3,020	1,880	1,690	16,210	-10%	0.2
Dinamarca	3,240	2,260	1,920	1,850	2,360	11,630	28%	0.4
Estonia	10	10	10	10	10	50	0%	0.0
Finlandia	3,860	3,570	2,330	1,430	4,020	15,210	181%	0.8
Francia	58,550	49,730	30,750	29,390	35,160	203,580	20%	0.6
Alemania	35,610	28,910	21,030	19,160	21,370	126,080	12%	0.3
Grecia	4,470	9,050	12,270	25,110	19,880	70,780	-21%	1.8
Hungría	1,600	1,610	2,120	3,430	3,120	11,880	-9%	0.3
Irlanda	4,770	4,320	4,310	3,990	3,870	21,260	-3%	0.9
Italia	9,720	9,550	10,350	14,050	31,160	74,830	122%	0.5
Letonia	10	20	10	30	50	120	67%	0.0
Lituania	170	120	140	130	220	780	69%	0.1
Luxemburgo	1,580	800	520	430	460	3,790	7%	1.0
Malta	1,000	1,170	1,270	1,380	2,610	7,430	89%	6.4
Holanda	9,780	12,350	14,470	7,100	13,400	57,100	89%	0.8
Polonia	8,080	6,860	4,430	7,210	7,200	33,780	0%	0.2
Portugal	110	110	130	220	160	730	-27%	0.0
Rumania	660	590	460	660	1,080	3,450	64%	0.1
Eslovaquia	11,400	3,550	2,870	2,640	910	21,370	-66%	0.2
Eslovenia	1,170	1,600	520	430	240	3,960	-44%	0.1
España	5,540	5,250	5,300	7,660	4,480	28,230	-42%	0.1
Suecia	23,160	17,530	24,320	36,370	24,350	125,730	-33%	2.7
Reino Unido	40,620	30,840	28,320	28,300	30,550	158,630	8%	0.5
Total	281,550	240,950	201,000	223,670	238,080	1,185,250	6%	0.5

FUENTE: ACNUR.

CUADRO 44
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2007-2008)

ORIGEN	2007	2008	TOTAL	VARIACIÓN
Iraq	38.117	27.607	65.724	-28%
Rusia	16.738	18.183	34.921	9%
Somalia	10.102	17.093	27.195	69%
Serbia	13.348	12.633	25.981	-5%
Pakistán	13.369	12.007	25.376	-10%
Afganistán	8.321	13.497	21.818	62%
Nigeria	6.509	11.280	17.789	73%
Eritrea	6.188	6.974	13.162	13%
Irán	5.883	6.734	12.617	14%
Turquía	6.220	6.299	12.519	1%
Bangladesh	5.654	5.665	11.319	0%
Sri lanka	5.270	6.040	11.310	15%
China	5.634	4.281	9.915	-24%
Siria	5.035	4.162	9.197	-17%
Georgia	3.725	4.849	8.574	30%
R. D. Congo	3.999	4.220	8.219	6%
Armenia	3.568	3.961	7.529	11%
Zimbawe	2.496	4.646	7.142	86%
Costa de Marfil	2.533	3.672	6.205	45%
India	3.281	2.867	6.148	-13%
Argelia	2.618	3.133	5.751	20%
Guinea	2.301	3.209	5.510	39%
Malí	975	3.415	4.390	250%
Vietnam	2.415	1.758	4.173	-27%
Sudán	2.009	2.068	4.077	3%
Ghana	1.402	2.584	3.986	84%
Colombia	2.775	1.037	3.812	-63%
Apátridas	2.026	1.656	3.682	-18%
Líbano	1.749	1.347	3.096	-23%
Azerbaiyán	1.398	1.691	3.089	21%
Camerún	1.319	1.620	2.939	23%
Mongolia	1.382	1.518	2.900	10%
Moldovia	1.603	955	2.558	-40%
Congo	1.236	1.226	2.462	-1%

INFORME 2009 DE CEAR

CUADRO 44
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2007-2008) (cont.)

ORIGEN	2007	2008	TOTAL	VARIACIÓN
Etiopía	1.184	1.277	2.461	8%
Albania	1.076	1.256	2.332	17%
Palestinos	1.419	888	2.307	-37%
Togo	770	1.379	2.149	79%
Bielorrusia	1.530	962	2.015	-9%
Ucrania	1.160	938	1.954	-8%
Otros	24.234	27.497	51.731	13%
Total	221.950	238.084	460.034	7%

FUENTE: ACNUR.

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. La Convención se desarrolló por el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

LEY DE ASILO: Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo y por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

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

INFORME 2009 DE CEAR

de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por 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.

CAR: Centros de Acogida a Refugiados (CAR, gestionados directamente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración).

CEMI: Centros de Migraciones gestionados por ONG. Sustituyen a los antiguos Centros de Acogida Temporal (CAT).

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Existen dos: uno en Ceuta y uno en Melilla.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo e Inmigración, Justicia y Asuntos Exteriores y Cooperación, así como 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.

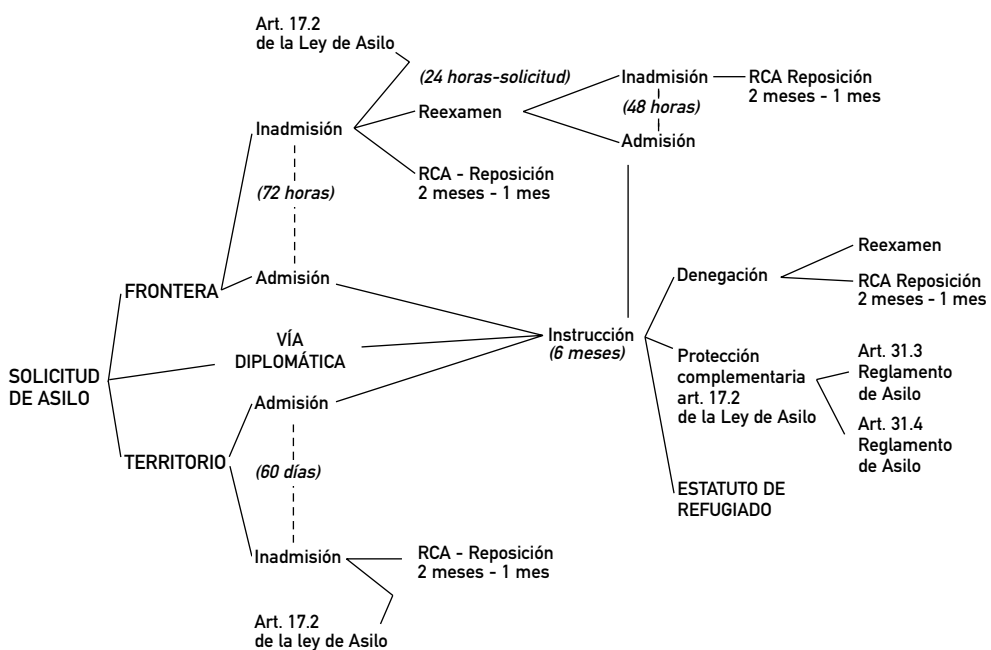
CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

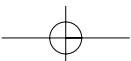
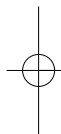
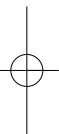
ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

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 2009 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-psico-social 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

INFORME 2009 DE CEAR

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El aumento sustancial de las admisiones en 2005
- 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 aumento de la protección en 2005
- 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. Las dificultades de 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 de 2005

8. RETORNO Y REPARACIÓN

- 8.1. Un derecho inalienable
- 8.2. A FONDO: Las políticas de reparación integral para los refugiados

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**ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS****ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA****ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR****DELEGACIONES TERRITORIALES 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

INFORME 2009 DE CEAR

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

INFORME 2008

PRÓLOGO DE MAURICIO VALIENTE, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

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

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

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

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

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

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

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

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

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

7. LA INSERCIÓN LABORAL

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

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

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

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

10. PROPUESTAS DE CEAR

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

11. PARA SABER MÁS

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

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

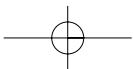
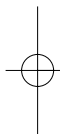
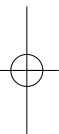
1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite. Recursos y sentencias
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado. Recursos y sentencias
5. Los apátridas
6. Los refugiados en la Unión Europea

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR



DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR

SERVICIOS CENTRALES

Avenida General Perón, 32 2º Dcha.
28020 Madrid
Tef. 91 598 05 35
Fax 91 597 23 61

CEAR-SUR

c/ Bajo del Pº Marqués de Contadero, s/n
4100 Sevilla
Tef. 95 462 65 86
Fax 95 423 65 64

CEAR-CANARIAS

Luis Antúnez, 32. 1º
35006 Las Palmas
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT

c/ Aribau, 3. 1º. 2ª
08011 Barcelona
Tef. 93 301 25 39
Fax 93 317 03 43

CEAR-EUSKADI

c/ Cristo, 9. B. 5º
48007 Bilbao
Tel.: 94 424 88 44
Fax: 94 424 59 38

CEAR-EXTREMADURA

Romero Leal, 26. 2º
06800 Mérida (Badajoz)
Tel.: 924 30 44 70
Fax: 924 31 94 20

CEAR-MADRID

Noviciado, 5
28015 Madrid
Tel.: 91 555 06 98 / 91 555 29 08
Fax: 91 555 54 16

CEAR-PAÍS VALENCIANO

c/ Francisco Moreno Usedo, 21
46018 Valencia
Tel.: 96 316 24 77 / 96 344 09 30
Fax: 96 344 09 31

