

## **INFORME 2003 DE LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO**

# **La Situación de los Refugiados en España**

- **Han elaborado este Informe:** Juan José Rodríguez Ugarte (director); Mauricio Valiente y Mario Amorós (coordinadores); Beatriz Alfonso, Kimi Aoki, Francisco Javier Arias, Martha Arroyo, Lourdes Bravo, José Budia, José Burguillo, Javier Carneros, Mercedes Ena, Mercedes Fuenzalida, Arsenio García, Estela Gracia, Javier Jerez, Marina Labra, Manuel Lancha, Cristina Merino, Esther Moreno, José Luis Mvumba, Lourdes Navarro, Francisco Ortiz, Carlos Peláez, María José Peñato, Estrella Pérez, José Luis Ramos, Patricia Rivas, Marta Roldán, Carmen Sabaleta, Juan Antonio Sánchez, Kayamba Tshitshi, Belén Wallisen, Jon Zabala y Fernando Zubizarreta.

## **La Comisión Española de Ayuda al Refugiado**

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una organización no gubernamental fundada en 1979, de acción voluntaria y humanitaria, independiente y plural.

Está inspirada por un profundo sentido ético y por valores como la justicia, la solidaridad, la libertad y la igualdad. La defensa de estos principios constituye su principal patrimonio, fortalece e impregna todas sus actuaciones y es la motivación esencial de su trabajo y su existencia.

Las características de CEAR son:

✍ Es una organización de vocación universal porque, aunque trabaja sobre todo en nuestro país, su actuación se proyecta hacia todos los lugares donde existen refugiados, abordando las causas que generan los desplazamientos forzosos de personas.

✍ Es una organización de la sociedad civil por su origen, sus fines y su voluntad de trabajar junto con los ciudadanos en la defensa del derecho de asilo.

Los objetivos fundamentales de CEAR son la defensa y la protección del derecho de asilo y de los derechos de los refugiados (aquellas personas que huyen de sus países de origen al tener temores fundados de ser perseguidas, bien por motivos políticos, étnicos o religiosos, bien de origen nacional o de pertenencia a un grupo social determinado, a causa de la violencia generalizada y/o de conflictos armados) y de las personas desplazadas

internamente (aquellas que abandonan sus hogares por los mismos motivos que los refugiados, pero que permanecen dentro de sus países). En este mismo sentido, CEAR asume también la defensa y la protección de quienes llegan a nuestro país en situación de vulnerabilidad o son apátridas.

La presidenta de CEAR es Dña. Delia Blanco y su secretario general es D. Enrique Santiago. Está integrada por diversas organizaciones sociales defensoras de los derechos humanos (IEPALA, Asociación Pro Derechos Humanos de España, Club de Amigos de la Unesco); las principales centrales sindicales (Comisiones Obreras, UGT, USO); entidades religiosas (Cáritas Española, Iglesia Evangélica Española, Asociación Musulmana en España), y las fuerzas políticas más importantes (Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida). Asimismo, forman parte de ella personalidades que se han distinguido a lo largo de su vida por la defensa del derecho de asilo y de los derechos fundamentales de los refugiados, como D. Juan María Bandrés (presidente de honor), D. Joaquín Ruiz Giménez (vicepresidente 1º), Dña. Mª Jesús Arsuaga (vicepresidenta 2º), D. Ramón Muñagorri (vicepresidente 3º), y D. Enrique Miret Magdalena.

CEAR es miembro, participando de manera activa, de importantes plataformas españolas y europeas de defensa de los derechos humanos, como:

- Consejo Estatal de ONG de Acción Social.
- Federación de Asociaciones para la defensa y promoción de los Derechos Humanos.
- ENAR (Red Europea contra el Racismo).
- ECRE (Consejo Europeo para Asilados y Refugiados) y su rama jurídica, ELENA.

En colaboración con la Fundación CEAR (presidida por D. Adolfo Suárez y cuya presidencia de honor desempeña su majestad la reina doña Sofía), CEAR participa, a través de sus proyectos de cooperación, en la mejora de las condiciones de vida de los refugiados y de los desplazados en los países y regiones de retorno o acogida.

### **Oficinas Centrales de CEAR**

**Plaza de la Constitución, 2. Local 15  
28760 Tres Cantos (Madrid)**

**Tels:** 91.804.54.04 / 65.46.

**Fax:** 91.804.68.86.

**Correo electrónico:** [info@cear.es](mailto:info@cear.es)

**Página web:** <http://www.cear.es>

## **Indice**

- Prólogo de Delia Blanco, presidenta de CEAR
- Unas palabras previas
- Índice de siglas y leyes
- Esquema del procedimiento de asilo en España

### **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 angolanos en Barajas
- 2.3. El caso de un ciudadano colombiano interno en el CIE de Valencia
- 2.4. La detención de un abogado de CEAR al intentar asistir a tres polizones iraquíes

### **3. El procedimiento de admisión a trámite**

- 3.1. El abuso de las causas de inadmisión a trámite
- 3.2. La cobertura social durante la fase de admisión a trámite

### **4. La situación social del solicitante de asilo durante la instrucción del expediente**

- 4.1. El perfil del solicitante de asilo
- 4.2. La trayectoria social del solicitante de asilo
- 4.3. Los recursos sociales específicos para los solicitantes de asilo
- 4.4. Las consecuencias psicológicas derivadas de la demora en la entrega de la documentación y en los periodos de renovación
- 4.5. Los problemas familiares derivados de la exigencia de visado a colombianos y cubanos

### **5. Análisis de la respuesta del ministro del Interior a las solicitudes de asilo**

- 5.1. Continuidad de los índices extremadamente bajos de reconocimiento
- 5.2. Los criterios oficiales y la motivación de las resoluciones
- 5.3. La documentación y la renovación de los permisos oficiales

### **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: 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 53/02, de 27 de febrero, por Pablo Santolaya
- 11.3. España y el reasentamiento de refugiados, por Martha Arroyo
- 11.4. La Presidencia Española de la UE en materia de asilo, por Jon Zabala

## Prólogo

### De Sangatte a Fuerteventura y... Bagdad

*Hubo gentes que nos abrieron su puerta y nos sentaron a su mesa, y nos ofrecieron agasajo, y aún más. Eramos huéspedes, invitados. Pero nosotros no pedíamos eso, pedíamos que nos dejaran dar. Porque llevábamos algo que allí, allá, donde fuera, no tenían; algo que solamente tiene el que ha sido arrojado de raíz, el errante, el que se encuentra un día sin nada bajo el cielo y sin tierra; el que ha sentido el peso del cielo sin tierra que lo sostenga.*

**María Zambrano, *La tumba de Antígona***

#### **Por Delia Blanco**

**Presidenta de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado**

La autora de estas hermosas líneas es una de las grandes intelectuales del siglo XX, exiliada a causa de nuestra última guerra civil, una perseguida. Una refugiada. Nuestra memoria colectiva parece frágil. Las imágenes repetidas de los campos de concentración hitlerianos quedaron grabadas en nuestras retinas, aisladas en el tiempo, pero sucedieron hace menos de 60 años. Esas imágenes mostraban de forma brutal la cara de una Europa capaz de cometer las peores aberraciones.

Pero también, como hijos de la Revolución Francesa, que nos sacó del lugar de los súbditos para elevarnos a la condición de ciudadanos, somos herederos de varias generaciones de hombres y mujeres que lucharon por los derechos fundamentales de las personas, considerados como individuos provistos de dignidad, al margen de sus ideas, creencias o raza, y que plasmaron nuestras Constituciones, por cierto, la última de ellas, la nuestra. Esas generaciones construyeron sus señas de identidad desde la II Guerra Mundial sobre un grito común: ¡Nunca más! Nunca más, dijeron las mujeres y hombres europeos, traumatizados por aquel conflicto que convirtió las ciudades y campos de casi toda Europa en un erial de muerte y destrucción.

Nunca más genocidios, nunca más identidades excluyentes, nunca más campos de concentración, nunca más la pasividad cómplice, porque, si algunos ciudadanos alemanes, creyeron que el “no conocer”, que ignorar los crímenes del III Reich les exculparía, se equivocaron. La Historia, nuestra reciente Historia, no les exculpó; como tampoco exculpará finalmente a las mujeres y hombres del régimen franquista que colaboraron en aquella interminable y oscura noche que fue la dictadura.

Pero a nuestra generación tampoco nos exculparán por Sangatte o Fuerteventura o Ceuta, donde se hacían cientos de demandantes de la condición de refugiado, hombres y mujeres perseguidos por sus creencias religiosas o por la persecución política o por defender a otros de los abusos del poder: irakíes que se oponen a la dictadura de Sadam Hussein, afganos perseguidos por sus anteriores “señores de la guerra”, colombianos “en tierra de nadie”, congoleños de una etnia u otra huyendo de quien “manda”. O desde otra perspectiva: cristianos en Pakistán, mujeres huyendo de la posibilidad de ser mutiladas, madres intentando sacar a sus hijas de la posibilidad de matrimonios forzados cuando son niñas...

Toda esta larga columna de hombres y mujeres, cincuenta millones, entre refugiados y desplazados, componen los habitantes fantasmales del campo de concentración de Sangatte, gestionado por Cruz Roja en la Francia de la

Razón. Son personas que quieren pasar a Inglaterra, con la esperanza de que la antigua potencia colonizadora entenderá sus motivaciones.

Las entrevistas que han realizado a más de dos mil personas descubren lo que nos temíamos: personas de religión cristiana perseguidas en Pakistán por los grupos islámicos integristas, mujeres nigerianas que como Amina Lawal huyen de las lapidaciones, musulmanes no fundamentalistas que escapan de regímenes teocráticos. ¿Nos eximirá alguien de la carga moral que esta situación está produciendo en nuestras conciencias? La memoria nos ofrece la respuesta: no podremos argumentar que “no lo conocíamos”. Porque sí lo conocemos: vemos las imágenes en la televisión, las fotografías de los periódicos... Sabemos lo que pasa en Fuerteventura, en Ceuta, en Tarifa y en Sangatte. No hablamos sólo de miseria, que también, nos referimos a la persecución implacable, a las vidas que perderemos si les devolvemos a sus países de origen.

La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 nos proporcionan el entramado jurídico para que no suceda lo que hoy presenciamos. Pero los gobiernos de la Unión Europea, y el español en particular, no los respetan. En 2002 nuestro Ministerio del Interior concedió 175 estatutos de refugiado y 124 resoluciones que contemplan otras formas de protección. No resulta osado aventurar, a la espera del Informe Anual del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que estas cifras nos sitúan entre los países europeos más hostiles a los refugiados, a aquellas personas que huyen de sus países porque tienen fundados temores a sufrir persecución y ven sus derechos humanos amenazados. Estas cifras desnudan la falsedad del discurso oficial de “aquí no cabemos todos”.

En julio se cumplirá el 25 aniversario de la adhesión de España a la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados. En plena transición democrática, la sociedad española, que a lo largo de la historia ha conocido en repetidas ocasiones la tragedia del exilio, se comprometió a cumplir los compromisos internacionales con los refugiados. Y fruto de aquel consenso, de aquel espíritu solidario, al año siguiente importantes personalidades, los principales partidos políticos y sindicatos y las confesiones religiosas con mayor peso en nuestro país crearon la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, cuyo primer presidente fue Justino de Azcárate, un republicano exiliado, un refugiado. Hoy, un cuarto de siglo después, el Gobierno ha convertido en papel mojado la ley de asilo y los compromisos internacionales que debe cumplir, así como el artículo 14 de la Constitución.

Desde CEAR estamos poniendo todo nuestro empeño en que los ciudadanos y ciudadanas conozcan esta realidad y nuestro trabajo de sensibilización pretende comprometerles en la defensa irrestricta de los derechos de los refugiados.

Y más hoy, cuando el estampido lejano de las bombas estadounidenses y británicas sobre el pueblo iraquí, con la complicidad del Gobierno español, ha interrumpido nuestro sueño.

Bajo los escombros de Bagdad no sólo yace el dolor del pueblo iraquí, también han perecido la legalidad internacional, la autoridad de Naciones Unidas, la esperanza de la unidad europea y el clamor de millones de personas a favor de la acción diplomática. Hoy, cuando en nombre de la “seguridad preventiva” la superpotencia acaba de iniciar una guerra criminal, cuando centenares de miles de iraquíes huyen y se convierten en refugiados, es más

necesario que nunca el compromiso con los valores democráticos, la paz, los derechos humanos y los derechos de los refugiados.

Cuando escuchamos tan cercanos los tambores de guerra en pos del crudo reparto del crudo en Oriente Medio no podemos sino evocar aquellas palabras que Hanna Arendt escribiera en los años más tenebrosos de la Alemania nazi: "O todos nos salvaremos o todos pereceremos".

## Unas palabras previas

Ante la cada vez más restrictiva política de asilo del Gobierno, CEAR ha decidido elaborar un informe con carácter anual sobre la situación de los refugiados en nuestro país. El hilo argumental del texto sigue paso a paso cada una de las etapas del complejo procedimiento jurídico para obtener el estatuto de refugiado, desde los obstáculos iniciales con que tropiezan muchos posibles solicitantes de asilo hasta la dramática situación en que quedan la mayor parte de las personas a las que el Ministerio del Interior niega el reconocimiento de la condición de refugiados.

El texto del Informe se apoya en numerosas estadísticas, extraídas sobre todo de los once boletines mensuales elaborados por la OAR durante 2002 (los datos de julio y agosto van unidos), así como de documentos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE). Conviene aclarar que los datos de los boletines mensuales de la OAR de 2002 son provisionales, por lo que puede haber alguna variación entre los que ofrecemos en nuestro Informe y los que contendrá la Memoria Anual de la OAR, que aparece después del cierre del texto.

Las estadísticas, siempre gélidas, desmontan sin embargo el discurso oficial sobre la supuesta avalancha de refugiados, hasta el punto de que es indiscutible que nuestro Gobierno es uno de los más hostiles de toda Europa a la causa de los refugiados, tal y como lo prueban la concesión del estatuto a tan sólo 175 personas durante 2002, la disminución sustancial de las peticiones de asilo, la conversión de la fase de admisión a trámite en un filtro insuperable para dos de cada tres solicitudes, el nulo compromiso con los programas internacionales de reasentamiento, las graves carencias en la atención social a estas personas hasta que obtienen el estatuto o el fracaso de la Presidencia Española de la Unión Europea en materia de asilo y refugio.

Pero lo más importante del Informe es la voz de los propios solicitantes de asilo y de los refugiados. Ellos nos cuentan su drama, las fundadas razones de persecución que motivaron la huida de su país, su llegada a España y el complejo proceso de solicitud del estatuto. Y así toman la palabra desde los solicitantes de asilo expulsados en Ceuta por la policía de manera absolutamente irregular e inhumana a los inmigrantes que se hacían en la antigua terminal del aeropuerto de Fuerteventura y que sólo pueden solicitar asilo cuando llegan a Gran Canaria, desde el matrimonio kosovar que anhela el momento del reencuentro con sus hijos (en ejercicio del derecho a la extensión familiar del asilo) a la angustia de los colombianos que ven cómo la imposición del visado por parte del Gobierno impide a sus familiares viajar a nuestro país. Para proteger la identidad de los refugiados sólo mencionamos su nacionalidad y algún dato más de relevancia.

Al final del Informe CEAR expone sus veinte principales conclusiones sobre la situación de los refugiados en España durante el año pasado y enumera otras tantas propuestas cuya puesta práctica exige, sobre todo, una firme voluntad política de compromiso con los refugiados. Cierran el Informe un análisis esclarecedor de la política del Gobierno hacia los refugiados iraquíes, un artículo del catedrático Pablo Santolaya sobre una importante sentencia del Tribunal Constitucional, otro sobre España y el reasentamiento de refugiados y

otro que analiza la labor y los resultados de la Presidencia Española de la Unión Europea (enero-junio de 2002) en materia de asilo.

CEAR, la principal organización no gubernamental de nuestro país en la atención y defensa de los derechos de los refugiados, espera contribuir con este informe a que los ciudadanos y las ciudadanas conozcan en profundidad la tragedia de los refugiados, sus enormes dificultades en nuestro país, y se comprometan aún más en una de las causas más nobles, la protección de aquellas personas que huyen de las violaciones de los derechos humanos.

## - Índice de siglas y leyes

- **Convención de Ginebra:** Convención de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- **Ley de Asilo:** Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la ley 9/1994, de 19 de mayo.
- **Reglamento de Asilo:** Real Decreto 203/1995 de 10 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de aplicación de la ley de Asilo.
- **Ley de Extranjería:** Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre.
- **Reglamento de Extranjería:** Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la ley de Extranjería.
- **CIAR:** Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Justicia y Asuntos Exteriores y un representante del ACNUR con voz pero sin voto. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.
- **OAR:** Oficina de Asilo y Refugio. Adscrita al Ministerio del Interior, es el organismo encargado de la tramitación de las solicitudes de asilo en España.
- **IMSERSO:** Instituto de Migraciones y Servicios Sociales dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- **CETI:** Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del IMSERSO.
- **CIE:** Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

# 1. Los crecientes obstáculos para acceder al asilo

## 1.1. Tarifa

Durante 2002 el Gobierno ha mantenido la prohibición de intervenir a pie de playa para proporcionar asistencia jurídica e información en materia de asilo a los extranjeros, puesto que ésta debe iniciarse, a juicio de la Administración, una vez que son trasladados por la Guardia Civil desde las dependencias habilitadas en la Isla de las Palomas (Tarifa)<sup>1</sup> hasta la comisaría de policía en Algeciras. La administración sólo autoriza a prestar una asistencia médica de primeros auxilios, labor que lleva a cabo actualmente la Cruz Roja local.

Esta política contradice las conclusiones presentadas por la Oficina del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa en Estrasburgo, en junio de 2001, en las que se destacó la importancia de “fortalecer el papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en cada fase del proceso” y se solicitó a los estados miembros que pactaran acuerdos marco con éstas para “posibilitar su presencia permanente en todos los lugares donde las autoridades puedan privar de libertad a los extranjeros (zonas de espera y de tránsito de los aeropuertos, centros de retención, comisarías y cárceles)”. Porque, como reconocieron dichas conclusiones, “ofrecer a los extranjeros un acceso libre a las ONG fomentará la transparencia y el respeto a los derechos humanos”.

En cuanto a la asistencia jurídica que se presta en Algeciras, CEAR denuncia que, bajo una apariencia de legalidad y posibilidad de acceso al procedimiento de asilo, la realidad en muchos casos es que los extranjeros apenas conocen su situación, ni qué significan los papeles que les entregan, si se encuentran ante las instancias adecuadas para solicitar protección o no, si cuentan con una sola oportunidad de hablar y exponer su situación o si por el contrario habrá otros momentos donde podrán narrar su historia con más tranquilidad. Y a menudo desconocen incluso la posibilidad de acogerse a figuras legales de protección acordes con su experiencia personal.

Podría objetarse que tanto los marroquíes como los subsaharianos parecen saber muy bien qué tienen que hacer en caso de ser interceptados por la Guardia Civil, pues cuentan con la información que les proporcionan las mafias. Y conviene detenernos aquí porque, mientras éstas proporcionan una información que el Gobierno en numerosas ocasiones ha tachado de “falsa” y que sólo persigue su propio lucro, las autoridades tienden a eludir la responsabilidad de detectar la existencia de personas vulnerables que puedan acogerse a la protección internacional y de suministrar la información correcta para que los refugiados que llegan a nuestras costas puedan ampararse en la protección que les brinda la institución del asilo. A consecuencia de ello en Tarifa y sus alrededores, pese a ser una de las principales puertas de entrada a Europa de la inmigración africana, hay una casi total ausencia de solicitudes de asilo en frontera.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La Isla de las Palomas tiene la consideración legal de “calabozo” de la Guardia Civil. Este es el término legal más preciso con que podemos definirla en función de las consultas realizadas a los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

<sup>2</sup> La Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración sobre Entrada Ilegal de Extranjeros mediante embarcaciones, de fecha 3 de agosto de 2000, establece que, cuando alguno de los inmigrantes interceptados a bordo manifieste la intención de solicitar asilo, dicha petición tendrá la consideración de solicitud presentada en puesto fronterizo.

En este sentido, el 8 y 9 de julio de 2002 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) impartió un seminario sobre asilo en Algeciras para los letrados del turno de oficio, en coordinación con el Colegio de Abogados de Cádiz. En estas jornadas Roberto Quintero, representante adjunto del ACNUR en España, recomendó que se examinara de manera detenida y cercana la manera y las condiciones en que los africanos son atendidos en la comisaría de policía de Algeciras. Por su parte, algunos abogados plantearon durante una mesa redonda con el comisario jefe de esta ciudad sus quejas por la imposibilidad de mantener entrevistas individualizadas con sus defendidos y por que en ocasiones eran avisados para atender a los inmigrantes (de origen magrebí en este caso concreto) cuando la policía ya había adquirido los billetes de barco para Ceuta y quedaban apenas quince minutos para que se procediera a su devolución.

CEAR también critica que durante 2002 la Administración haya abierto expedientes de expulsión a muchos inmigrantes de origen subsahariano interceptados en pateras, cuando lo procedente, según la ley de Extranjería, hubiera sido aplicar la figura jurídica de la “devolución”. Esta práctica fue denunciada por la asociación Algeciras Acoge ante el Defensor del Pueblo andaluz, quien ha recomendado al Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración que se dicten instrucciones “a fin de modificar los criterios seguidos actualmente, en virtud de los cuales se vienen iniciando expedientes de expulsión a ciudadanos extranjeros que se encuentran en el supuesto contemplado en el art. 138.1b) del Reglamento 864/2001, procediéndose en estos casos con arreglo a los trámites procedimentales de la devolución, y ello sin perjuicio de que posteriormente pudiera resultar procedente la incoación de un procedimiento de expulsión, si se acredita la permanencia irregular del extranjero en territorio español”.

Esta actuación irregular de las autoridades repercute directamente en nuestro campo, ya que el artículo 7.2 del reglamento de Asilo establece que cuando el solicitante tenga incoada una orden de expulsión su petición se inadmitirá directamente.

Por lo que respecta a la solicitud de asilo en el interior del territorio, desde hace varios años cualquier persona que se encuentre en el Campo de Gibraltar y desee solicitar asilo debe trasladarse hasta Cádiz para formalizar su solicitud en la comisaría provincial, situada a unos 120 kilómetros de Algeciras, por lo que deberá costearse ese viaje, pedir ayuda a los servicios sociales de los ayuntamientos de la zona o que alguna organización no gubernamental asuma los gastos. Esta exigencia supone un serio obstáculo para los refugiados que llegan a la comarca de Tarifa.

## **1.2. Ceuta**

Ceuta es una de las “puertas” de España y la Unión Europea, frontera de entrada para los ciudadanos marroquíes y buena parte de los ciudadanos procedentes de los países subsaharianos, donde resulta casi imposible distinguir a las víctimas del hambre de las de la persecución política, es decir, diferenciar a un inmigrante de un refugiado.

En esta ciudad autónoma se puede hablar del fenómeno de la “inmigratización” del asilo por parte de muchos inmigrantes, mal informados desde su origen, convencidos del mito del refugio, de la supuesta facilidad con

que se obtiene o, al menos, de las oportunidades que ofrece el simple hecho de pedirlo, aunque después las concesiones sean mínimas. Además, para fundar su petición prefieren aducir motivos sobre todo económicos porque creen de manera ingenua que es la vía de acceso más rápido y con mayores garantías al asilo. Por último, confían en que al menos el recurso al procedimiento de asilo les dará la posibilidad de pasar a la Península durante el tiempo de espera en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) o tras la inadmisión a trámite, seguros de que así se producirá el “milagro” de obtener trabajo, vivienda...

No obstante, el número de renunciaciones a la solicitud es enorme, algunas veces incluso antes de formalizarse. El problema se agudiza en el caso de los solicitantes que dicen ser argelinos o marroquíes, que saben que no serán expulsados durante los tres meses que suelen durar los trámites de la inadmisión y esperan que ese tiempo sea suficiente para encontrar una salida hacia la Península en las embarcaciones de las mafias. En los dos últimos años el abogado de CEAR en esta Ciudad Autónoma no ha asistido a ningún solicitante en frontera, señal de que allí, como recogen las estadísticas de la OAR, no se emplea esta vía.

En el CETI conviven inmigrantes y solicitantes de asilo; los primeros suelen estar un mes y los segundos, tres, a la espera de las resoluciones. De ahí que ante esta asignación temporal que los solicitantes consideran desigual y discriminatoria, muchos renuncien al asilo y otros no lo soliciten, aunque tengan razones. Por otra parte, se producen expulsiones ilegales, aunque el delegado del Gobierno ha declarado que se trata de argelinos, si bien no existe constancia de que tales expulsiones se hayan realizado ni por puerto de mar ni de que las autoridades marroquíes hayan aceptado a argelinos expulsados.

CEAR ha recogido testimonios que probarían que la policía ha realizado expulsiones ilegales. Así, en 2002 la policía llamó por teléfono al abogado de CEAR en Ceuta para devolver al CETI a un solicitante de asilo que habían detenido en el centro de la ciudad y se dieron cuenta de que residía allí. Cuando el letrado les preguntó si no le habían expulsado porque le iban a echar en falta en el centro o por la improcedencia legal de la expulsión de un solicitante de asilo, obtuvo el silencio por respuesta.

Queremos exponer algunos casos que prueban las expulsiones ilegales de solicitantes de asilo, un hecho que conculca de manera muy grave la Constitución Española, la Convención de Ginebra y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que, como estas personas, fueron situadas en “tierra de nadie”.

Un ciudadano argelino abandonó su país el 17 de agosto “presa del pánico”. “Tras pasar por Oujda, Nador, Fez, Tetuán y Belliones, entré en Ceuta el 9 de septiembre, solicitando asilo político —explicó al abogado de CEAR en Ceuta—. Una vez aquí, y mientras esperaba mi cita, fijada para el 5 de noviembre, para formalizar mi solicitud de asilo político en la Oficina de Extranjeros de esta ciudad autónoma, el 24 de octubre me sorprendió la policía en la calle. Me pidió la documentación que yo lógicamente no tenía y los agentes destruyeron el papel que me acreditaba como solicitante de asilo político. Fui llevado a las dependencias policiales y permanecí encarcelado desde las 8 de la mañana hasta la 1 de la madrugada del día 25. En ese instante unos cuantos compatriotas en mi misma situación y yo fuimos trasladados al perímetro fronterizo y, a fuerza de empujones, nos obligaron a

reptar por debajo de un trozo de valla que previamente habían levantado a la fuerza. Allí permanecimos, en tierra de nadie, hasta que tres días después conseguí entrar en Ceuta de nuevo”.<sup>3</sup>

Otro solicitante de asilo señaló: “Tan pronto como llegué a Ceuta, comuniqué mi entrada ilegal en el país en las dependencias de la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía y les manifesté mi intención de solicitar asilo político en España. Posteriormente me dirigí a la Oficina de Extranjeros-Sección Asilo y Refugio. En este lugar me dieron cita para el 4 de noviembre al objeto de formalizar mi solicitud de asilo. En la segunda semana de octubre fui detenido por miembros de policía, quienes me condujeron al pasillo alambrado que sirve de perímetro fronterizo y me obligaron a reptar por debajo y pasar a suelo marroquí. Afortunadamente, el 19 del mismo mes logré, a través de la frontera del Tarajal, volver a Ceuta para de este modo poder acudir a mi cita con la Oficina de Extranjeros-Sección Asilo y Refugio y formalizar mi solicitud de Asilo”.

Y otro solicitante argelino indicó al servicio jurídico de CEAR lo siguiente: “Una vez en Ceuta, unos compatriotas me hablaron de la figura del asilo. Inmediatamente comprendí que eso era lo que yo necesitaba. Por desgracia, estos compatriotas me orientaron mal y me condujeron a las dependencias de la policía, en lugar de hacerlo a la Oficina de Extranjeros. Nada más entrar en las citadas dependencias, procedieron a desposeerme de mi documentación argelina, me hicieron firmar un documento que se negaron a traducirme y me introdujeron junto a otros 25 inmigrantes irregulares en los calabozos.

De nada sirvió insistirles en mi intención de solicitar asilo político. A las doce y media o una de la mañana nos condujeron en furgonetas a la frontera de Benzú, levantaron la verja y nos hicieron pasar a tierra de nadie. No debimos hacerlo con la celeridad suficiente, porque procedieron a dispararnos con bolas de goma. Pocos días después volví a entrar en Ceuta. En esta ocasión me dirigí a la Oficina de Extranjeros y solicité asilo. Me dieron cita para el 4 de diciembre de 2002. A principios de noviembre del citado año volví a ser interceptado por funcionarios de las fuerzas del orden público cerca de la playa de Benítez. Me identifiqué como solicitante de asilo, a lo que los policías respondieron destruyendo la documentación y acusándome de ser marroquí. Me trasladaron en esta ocasión al Tarajal y me expulsaron de Ceuta. Las autoridades marroquíes me pidieron que me identificara. Al decirles que era argelino y que había solicitado asilo en España, me prohibieron pasar. Permanecí nuevamente en tierra de nadie hasta que conseguí colarme otra vez en Ceuta. Me dirigí a la Oficina de Extranjeros y a mis asesores jurídicos y, mientras espero la resolución de mi solicitud de asilo, he decidido esconderme para no volver a ser expulsado”.

Actuaciones de este tipo demuestran que la policía ejerce funciones que no le corresponde, viola la normativa y pone en peligro a solicitantes de asilo con riesgo de persecución.

Cuando la solicitud de asilo es inadmitida a trámite, los afectados suelen enfrentarse a la nueva situación que con frecuencia desemboca en diferentes destinos. Después de la notificación de la resolución, disponen de 15 días de

---

<sup>3</sup> Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla están aisladas de Marruecos por sendos perímetros fronterizos en los que el Ministerio de Interior ha invertido numerosos recursos económicos para su impermeabilización mediante vallas metálicas, alambradas, muros, torres de vigilancia, sensores electrónicos y patrullas periódicas.

plazo para su salida obligatoria de España y el deseo de las autoridades parece ser que se marchen de Ceuta lo antes posible, por lo que antes hacían la vista gorda ante su paso a la Península..., pero, a partir de septiembre, Marruecos no les permite entrar en su territorio y la policía tampoco los deja cruzar el Estrecho.

La consecuencia en la práctica es la conversión del CETI y de la ciudad, por donde circulan libremente, en centros de internamiento, mientras la Administración cuenta con 40 días para preparar las expulsiones de aquellos que puede, en caso de que se sepa cuáles son sus países y de que éstos quieran recibirlos. Todo esto produce unos efectos contraproducentes en el CETI y en la ciudad, pues estos residentes pierden los nervios, provocan conflictos, hacen huelgas de hambre, se producen agresiones y robos entre ellos, aumenta la delincuencia, las mafias hacen su agosto introduciéndolos en el tráfico de la droga y de documentación falsa, los sacan en sus embarcaciones...

Los admitidos a trámite sólo pueden abandonar el CETI si proporcionan una dirección a efectos de notificación en la Península, por lo que la mayoría, al no disponer de esa dirección, deben esperar en el Centro al menos los seis meses restantes, hasta la resolución sobre la concesión del estatuto de refugiado. En estas condiciones se producen distintas situaciones y las personas vulnerables, tales como enfermos, familias..., pueden ser derivadas a algún Centro de Acogida de Refugiados peninsular -de este tipo se han producido once casos en 2002-, pero los trámites suelen producir excesivas demoras de mes y medio.

Por su parte, los no vulnerables dan un domicilio falso y después se los encuentra mendigando en las calles de Madrid o de otras ciudades, van a domicilios de casas religiosas o de familiares en la Península, que luego, a la hora de la verdad, en numerosos casos son residencias temporales, y se quedan sin prestaciones y sin techo. Un tercer grupo se ve obligado a permanecer en el CETI, a diferencia de los demás residentes inmigrantes, hasta la finalización de los trámites, lo que es un agravio comparativo respecto a los solicitantes de la Península. En este último caso, los que se quedan en el CETI deberían gozar, en condiciones de igualdad con los solicitantes de asilo en la Península, de todas las prestaciones sociales previstas en la ley.

En definitiva, CEAR denuncia que en Ceuta se atenta contra la libertad de movimientos que tiene el admitido a trámite con domicilio, se vulnera el derecho a las prestaciones sociales, y así se propicia la marginación y la delincuencia. Por otra parte, la estancia en el CETI es temporal, tres meses como media, pero a veces se prolonga incluso nueve meses. Todos los solicitantes de asilo cuya petición es admitida a trámite son más o menos vulnerables y todos necesitan protección; todos deben tener derecho a acceder a los Centros de Acogida para Refugiados (CAR), aunque haya casos prioritarios, pero no excluyentes, y en este sentido CEAR podría prestar las plazas de los Centros de Acogida Temporal que gestiona, si están completos los CAR. Por su condición de ciudad fronteriza situada en África, Ceuta tiene unas particularidades que merecen una especial atención en materia de asilo que exigen el mayor compromiso de la Administración y de todas las partes implicadas.

### 1.3. Melilla

En Melilla los extranjeros, por desconocimiento o por que ni siquiera se les permite acercarse al puesto fronterizo si son negros, no suelen pedir asilo en frontera. En cualquier caso y en contra de la idea difundida por nuestras autoridades de que la frontera melillense es un “coladero”, según fuentes de la Delegación del Gobierno de Melilla, la Guardia Civil rechazó durante 2002 dentro del perímetro fronterizo a 23.124 subsaharianos procedentes de las colonias asentadas en el monte Gurugú (situado en territorio marroquí), a 710 argelinos y a 1.219 marroquíes.

Otros, por supuesto, logran llegar a la ciudad. Una vez en Melilla acuden al servicio jurídico de CEAR y a la sede de Melilla Acoge, donde se informan sobre los requisitos y las posibilidades del asilo, sin que ninguna de las dos organizaciones empujen a nadie a pedir el asilo si no reúne las condiciones necesarias para ello aunque tampoco lo impiden, si, debidamente informados, deciden hacerlo. Hay muchos inmigrantes incluso que, pese a las informaciones difundidas por las autoridades, se niegan a solicitar el estatuto de refugiado por entender que no encajan dentro de la figura del asilo.

Por su parte, los servicios de Melilla Acoge y de CEAR, una vez que el extranjero ha decidido solicitar asilo, le instan a que sean veraces, que consigan y aporten toda suerte de indicios probatorios, datos, nombres..., para lo cual se les facilita un cuestionario. En este primer proceso el intérprete suele jugar un papel importante porque facilita la comunicación con unas personas que por principio se muestran muy recelosas y cerradas. Tras estos pasos previos, el letrado los acompaña en todo momento para garantizar el desarrollo legal del trámite, primero, a la comisaría de policía para formalizar la petición, cuyo trámite inicial consiste en recoger los datos del solicitante y dotarlo de un escrito en el que consta su condición de solicitante y una cita para realizar la preceptiva entrevista en la que de nuevo estará presente el letrado. Seguidamente, se le expide una autorización de estancia por el plazo de un mes, a la espera de que la OAR resuelva sobre la admisión a trámite. Si los solicitantes de asilo se presentan solos en comisaría, se les recomienda que recurran a los servicios de estas organizaciones no gubernamentales, pero si manifiestan interés por realizar su petición cuanto antes, les asiste el abogado del Turno de Oficio de Extranjería, que les informa de la necesidad de aportar las pruebas que obren en su poder o que puedan reunir.

Debidamente documentados como solicitantes de asilo, pueden acceder al CETI de Melilla, que acoge a inmigrantes y solicitantes de asilo, donde reciben alojamiento y manutención y cuentan con servicios jurídicos, sociales y médico-sanitarios, lo que hace que algunos grupos, sobre todo los argelinos, que suelen ser expulsados en masa, soliciten asilo para entrar en el CETI y así evitar su expulsión.

Un ejemplo lo tenemos en el caso de un ciudadano argelino que, tras su expulsión en diciembre del 2002, al mes siguiente consiguió entrar de nuevo en la ciudad y lo primero que hizo, para no sufrir una segunda expulsión, con el riesgo de verse por segunda vez en Argelia, un país donde no existe seguridad alguna, fue pedir asilo y entrar en el CETI. Las recientes oleadas de expulsiones de residentes internos del Centro, las últimas de 40 argelinos y paquistaníes, fueron efectuadas a finales de noviembre, creando dentro y fuera del mismo una situación de pánico y a consecuencia de ello el número de

inmigrantes residentes en el Centro descendió a 400, aunque al poco tiempo, mes y medio después, había aumentado a 500 (300 argelinos y los 200 restantes, en partes iguales, subsaharianos y asiáticos); las autoridades atribuyeron este incremento a la paralización de las expulsiones, así como al aumento normal de las nuevas incorporaciones.

Si bien reconocemos que algunos inmigrantes abusan del asilo, un hecho que CEAR ha definido como el fenómeno de la “inmigratización” del asilo, lo que causa un serio perjuicio a los auténticos refugiados, esto se puede explicar y hasta comprender por la difícil e inhumana situación de la mayoría de ellos y de otros muchos inmigrantes, equiparable en numerosos casos a la de las personas perseguidas o desplazadas, lo que les obliga a buscar desesperadamente cualquier salida legal, incluso ilegal, para poder sobrevivir. En cuanto al daño que esto produce al sistema de protección y a los verdaderos refugiados, es preciso dejar claro que no es responsabilidad de los inmigrantes, sino que es atribuible a la miseria que oprime a la mayor parte del continente africano, de la que son corresponsables los países desarrollados, con sus políticas económicas de saqueo y rapiña y con sus medidas de “cierre de fronteras”, la criminalización de la inmigración y las crecientes dificultades al asilo

Podemos ofrecer muchos ejemplos de las tendenciosas generalizaciones oficiales sobre las peticiones de asilo por parte de inmigrantes y las complejas y dramáticas situaciones que nuestras leyes y códigos defensores de los derechos humanos y nuestras políticas democráticas causan a estas personas, pero bastará con dos.

Un ciudadano afgano de 23 años, llegó a Melilla después de atravesar Pakistán, Irán y Turquía. Se puso en contacto con el letrado de CEAR, quien, ante las circunstancias que rodeaban el caso, le hizo ver la posibilidad de que se acogiera a la ley de Asilo o algún otro estatuto de protección pero, pese a reunir los motivos necesarios para recibir esta protección, se negó de manera rotunda a pedir asilo por entender que, aunque su situación era muy difícil por varios motivos, en realidad, no era un perseguido político en el sentido más estricto y, por tanto, debía limitarse a conseguir los permisos de residencia y trabajo por la vía de la ley de Extranjería, petición aún pendiente de resolución.

El otro caso es el de una mujer de origen saharauí, con pasaporte marroquí, que llegó a Melilla procedente de Barcelona, acompañada de sus dos hijos menores gemelos y de su esposo, residente legal en España, para lograr a reagrupación familiar, después de que le fuera denegada allí, con la falsa idea de que en esta ciudad sería más fácil su regularización y la de los dos menores. Al final, al no querer documentar tampoco a la madre y a los hijos en Melilla por la citada vía prevista en la normativa de la ley de Extranjería, intentaron regresar a Barcelona, pero sólo se permitió al padre salir de Melilla. Entonces, decidieron solicitar asilo y así poder ingresar en el CETI; CEAR explicó al padre la conveniencia de hacer valer ante las autoridades de Barcelona su derecho a la reagrupación familiar y que haríamos todo lo posible para apoyar la vía emprendida del asilo.

#### **1.4. Valencia**

El 23 de febrero de 2002 cinco personas procedentes de la zona norte de Sri Lanka y pertenecientes a la etnia tamil, minoritaria frente a la cingalesa, fueron

detenidas en el aeropuerto El Altet de Alicante, cuando se disponían a embarcar con destino a Londres, donde tenían previsto solicitar asilo por tener allí a familiares y amigos. Les detuvieron por que portaban pasaportes falsos, que obtuvieron en su país para poder exiliarse y ocultar su identidad, ya que habían pertenecido al movimiento de los Tigres de Liberación de Eelam Tamil y eran perseguidos tanto por su desertión como por grupos progubernamentales, que querían obtener de ellos información sobre ese movimiento.

Estas cinco personas no pasaron a disposición judicial hasta el 26 de febrero, cuando casi se agotaba ya el plazo legal de 72 horas máximas de detención. Aquel día el Juzgado de Instrucción nº 4 de Elche les incoó las diligencias previas nº 862/02 y decretó su libertad provisional por el delito de falsificación de documento público (la ley de Asilo establece que nadie será sancionado por actos realizados para llegar a un país seguro), al tiempo que dictó un auto para autorizar su traslado al Centro de Internamiento para Extranjeros (CIE) de Zapadores de Valencia, porque la comisaría del aeropuerto les había incoado un expediente sancionador con propuesta de expulsión preferente por la causa prevista en el artículo 53 a) de la ley de Extranjería.

Por medio del abogado de oficio que les asistió en la declaración judicial, CEAR pudo saber que no les facilitaron un intérprete de tamil, sino de inglés, idioma que algunos de ellos conocían de manera somera, no hasta el punto de comprender los principales conceptos jurídicos que les afectaban. Aunque en aquel momento todos ellos expresaron su intención de solicitar asilo en España, el juzgado tomó una única declaración para los cinco y obvió su deseo de pedir el estatuto de refugiado al autorizar su internamiento en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia. Entre los cinco detenidos se encontraba una mujer acompañada de su hijo de tres años, por lo que la policía comunicó a la fiscalía que, al ser internada, el niño quedaría en situación de desamparo. Para “evitar” esta situación la fiscalía dispuso que el niño fuese ingresado en el Hogar Provincial de Alicante, en contra de la voluntad de su madre.

CEAR subraya, en primer lugar, que estas cinco personas no debieron haber sido recluidas en el Centro de Extranjeros de Valencia, ya que querían pedir asilo; en segundo lugar, una vez que la madre informó de su deseo de permanecer junto a su hijo (de 3 años), el juzgado debería haber autorizado, y el ministerio fiscal recomendado, que fuera internada con ella en dicho Centro. Y si este recinto carecía de módulos que garantizaran la unidad y la intimidad familiar, la madre y su hijo deberían haber sido ingresados en otro CIE que dispusiese de ellos, tal y como contempla el artículo 127.8 del reglamento de Extranjería<sup>4</sup>. Como consecuencia de la separación de su madre, el 9 de marzo el menor fue ingresado en la Unidad de Urgencias del Hospital General Universitario de Valencia, ya que presentaba una temperatura de 38 grados por causas desconocidas.

CEAR conoció estos hechos por un aviso del ACNUR, por lo que se puso en contacto con el abogado de oficio, quien nos confirmó la presencia de cinco

---

<sup>4</sup> El artículo 127.8 del reglamento de Extranjería establece: “Los menores extranjeros no podrán ser ingresados en dichos centros (los CIE), debiendo ser puestos a disposición de los servicios competentes de Protección de Menores, salvo que el Juez de Menores lo autorice, previo informe favorable del Ministerio Fiscal, y sus padres o tutores se encuentren ingresados en el mismo centro, manifiesten su voluntad de permanecer juntos y existan módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar”.

ciudadanos de Sri Lanka en el CIE de Valencia a pesar de que pretendían solicitar asilo. Entonces, una abogada de CEAR se dirigió al CIE justo después de su ingreso, pero no pudieron formalizar su petición de asilo hasta el 3 de marzo, porque hubo que buscar un intérprete de tamil, tarea de la que se excluyó el director del Centro y que tuvieron que realizar los afectados y la letrada.

Para encontrar a dicho intérprete, y asegurar por tanto una de las principales garantías que recoge la ley de Asilo, uno de los internos contactó con unos familiares, quienes a su vez se dirigieron a una diputada de su país, perteneciente a un partido que propugna la reconciliación entre tamiles y cingaleses, y que resultó que tenía un hermano residiendo en Madrid. Éste finalmente accedió a intervenir como intérprete, aunque por su condición de cingalés despertó la desconfianza de los afectados.

Después de realizar las solicitudes de asilo el 6 de marzo desde el CIE, el servicio jurídico de CEAR elaboró unos informes ampliatorios de estas mismas que, además de exponer los motivos personales para pedir el estatuto de refugiado, denunciaban que estas personas habían expresado ante la autoridad judicial su intención de solicitar asilo y ésta había hecho caso omiso y ordenó su internamiento.

Y con fecha de 11 de marzo el servicio jurídico de CEAR preparó informes de apoyo a la admisión a trámite de estas solicitudes que además explicaban todos los obstáculos para formalizar las peticiones desde el CIE, en particular la imposibilidad de disponer de un intérprete adecuado, y solicitó que, por todas las irregularidades citadas y por que en sus declaraciones era evidente la existencia de persecución por motivos políticos, fueran admitidas a trámite para estudiar después sus peticiones con más tranquilidad y medios.

CEAR también presentó un escrito ante el Juzgado de Instrucción nº 4 de Elche para solicitar la libertad de los internos por haber solicitado asilo y que el menor retornase con su madre. El 13 de marzo se decretó la libertad de todos ellos y la Conselleria de Bienestar Social aprobó el cese de la guarda del niño, separado de su madre desde el 23 de febrero. Entonces estas cinco personas no regresaron a las oficinas de CEAR y su paradero se ignora. La OAR decretó la inadmisión a trámite de sus solicitudes, a pesar de que el ACNUR informó de manera favorable.

El pasaporte falso suele ser el arma necesaria para salir del país y la única vía de obtenerlo son las redes. Resulta grotesco y cínico, a la luz de las normas y la realidad que recaiga el peso penal o administrativo de la ley, con peligro de expulsión a su país de origen, sobre las víctimas reales o potenciales de la persecución. Las autoridades están obligadas a indagar las circunstancias de cada caso de este tipo, sin decisiones sacadas del manual de delincuentes o de sus prácticas políticas de antiprotección, así como a cumplir las garantías jurídicas de los derechos de los interesados.

En esta misma línea, especialmente en el caso de los internados que piden asilo y cuya solicitud no es tenida en cuenta ni por el juez ni por la dirección del CIE, alguien debería de facilitar, tal vez el Colegio de Abogados, el contacto con el abogado de oficio asistente ante el juez concedor de este extremo, a fin de dar cumplimiento al derecho de solicitar el asilo y seguir el procedimiento establecido al respecto. En muchos casos, por otra parte, los interesados no disponen de las copias de la orden de expulsión ni al auto judicial de internamiento, ni siquiera se conoce al letrado asistente, lo que pone de

manifiesto el incumplimiento de las normas legales por parte de las autoridades y la necesidad de más coordinación entre los colegios de abogados y las organizaciones no gubernamentales y entre éstas a su vez.

### **El caso de los nueve kurdos**

El 30 de mayo de 2002 nueve ciudadanos turcos de etnia kurda fueron detenidos en las inmediaciones del puerto de Alicante con cantidades de dinero que en algún caso alcanzaban los 1.200 dólares estadounidenses. Como los efectivos de la policía nacional consideraron que podrían haber sido víctimas de una red de inmigración ilegal les ofrecieron la posibilidad de permanecer en territorio español al amparo del artículo 59.1 de la ley de Extranjería<sup>5</sup> si denunciaban a quienes los habían traído a España, según indicó el comisario jefe de la comisaría de Alicante al letrado de CEAR. Pero los detenidos no desearon acogerse a dicha posibilidad.

Al día siguiente el Grupo Operativo de Extranjeros de la comisaría de Alicante les notificó la incoación de un procedimiento sancionador con propuesta de expulsión por encontrarse en territorio español sin la documentación apropiada. El 2 de junio el Juzgado de Instrucción nº 3 de Alicante, en diligencias indeterminadas nº 37/02, autorizó el internamiento de estos nueve kurdos en el CIE de Zapadores en Valencia, a pesar de que expresaron en presencia del juez -y así consta en la comparecencia judicial- su firme voluntad de solicitar asilo al sufrir persecución en Turquía por su condición de kurdos y su militancia en el Partido Democrático del Pueblo (HADEP), aspecto este último que fue ignorado a pesar de que mostraron la documentación que lo acreditaba.

También en el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador consta su voluntad de solicitar asilo, resolución en la que literalmente se detalla: “El imputado estaba en territorio español sin documento que le habilite y, por tanto, la irregularidad de la estancia está constatada y justificada como medida administrativa, sin que la misma quede enervada invocando que cuando llegó a España al verse obligado a abandonar su país por motivos étnicos y políticos, ya que pertenece a la etnia kurda, actualmente objeto de trato xenófobo en Turquía, teniendo el propósito de solicitar asilo, resultando significativo que no la formulase de inmediato a la llegada a este país o en algún otro en que haya permanecido en tránsito aportando datos o pruebas de la persecución sufrida y en cambio manifiesta tal intención tras su detención en esta ciudad de Alicante y posterior internamiento, habiendo podido igualmente tramitarlo a través de las representaciones diplomáticas o consulares en Turquía”.

La policía no sólo impidió solicitar asilo a los detenidos, sino que además invadió las competencias exclusivas de la OAR para determinar la procedencia o improcedencia de una solicitud de asilo y el lugar donde debe formalizarse, lo

---

<sup>5</sup> El artículo 59.1 establece: “El extranjero que haya cruzado la frontera española fuera de los pasos establecidos al efecto o no haya cumplido con su obligación de declarar la entrada y se encuentre irregularmente en España o trabajando sin permiso, sin documentación o con documentación irregular, por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, podrá quedar exento de responsabilidad administrativa y no será expulsado si denuncia a las autoridades competentes a los autores o cooperadores de dicho tráfico o coopera y colabora con los funcionarios policiales competentes en materia de extranjería, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores”.

que supone una grave vulneración del principio de legalidad que rige nuestro ordenamiento jurídico. Por la gravedad de lo acordado en esta resolución, CEAR remitió copia a la Delegación del ACNUR en España, desde donde nos comunicaron que, si se ejecutaba la expulsión de los expedientados, sería una grave vulneración del principio de no devolución.

El 3 de junio los nueve kurdos ingresaron en el CIE de Valencia. El abogado de oficio que los asistió ante la autoridad judicial informó a CEAR de su presencia en el CIE y de su intención de solicitar asilo y nos facilitó copia del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador. Entonces una de las abogadas de CEAR se dirigió al CIE y por medio de otro interno rumano que hablaba un poco de turco comprobó que los internos kurdos querían solicitar asilo pero era necesario encontrar un intérprete de kurdo o turco. Aunque CEAR comunicó al director del CIE que los internos deseaban pedir asilo y le preguntó cuándo podían formalizarse dichas peticiones, éste no realizó ninguna gestión para localizar a un intérprete, al contrario, advirtió de que sólo se formalizarían cuando las declaraciones de los internos constasen traducidas.

Pero el tiempo apremiaba, pues tenían incoados expedientes sancionadores con propuesta de expulsión, y no era posible esperar a conseguir la traducción de los relatos escritos en su lengua materna. Entonces la abogada de CEAR se puso en contacto con la Cruz Roja de Valencia a fin de localizar un intérprete, pero el resultado fue negativo. El 7 de junio CEAR remitió un escrito urgente con la exposición de los hechos y la solicitud de un intérprete para poder formalizar las nueve peticiones de asilo a la OAR, a la delegación del ACNUR, a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, al director del Centro de Internamiento de Extranjeros de Zapadores de Valencia y a la Sudelegación de Gobierno en Alicante. Este último organismo respondió a CEAR por escrito: "Ninguno de los dos intérpretes con que cuenta actualmente esta oficina de extranjeros conoce el idioma mencionado. Se han realizado las gestiones pertinentes con la OAR, Cruz Roja y CEAR con resultado negativo. En consecuencia, y no obstante los intentos realizados, lamentamos comunicarle que no es posible proporcionarle el intérprete solicitado".

En el último momento CEAR obtuvo un intérprete de turco desde Madrid y las dos abogadas de CEAR en Valencia pudieron finalmente formalizar las peticiones de asilo, acompañadas de su documentación en kurdo y turco y los relatos de su persecución al objeto de que fueran traducidas con posterioridad. En dichas declaraciones manifestaron que habían llegado a España desde Turquía en el interior de un camión, que desconocían el recorrido realizado puesto que permanecieron escondidos durante todo el trayecto y sólo realizaban paradas de escasos minutos por la noche. La persona que conducía el camión no les informó de dónde se encontraban hasta que llegaron a Alicante y les obligó a bajar del camión. Ninguno de ellos sabía en qué parte de España se encontraban cuando les obligaron a bajar del camión en esta ciudad.

Al formalizar su petición de asilo, uno de estos nueve kurdos manifestó: "La política de represión y asimilación llevada a cabo por Turquía y a la que someten al pueblo kurdo aumenta cada día. Nos prohíben hablar nuestra lengua. Quieren que nos olvidemos de nuestra identidad, de nuestras costumbres. Para impedir la lucha por la democracia y la libertad iniciada por los intelectuales y el pueblo kurdo se aumentó la dosis de detenciones y

torturas. El Estado ha utilizado toda su fuerza para acobardar a nuestro pueblo”.

El 28 de junio la OAR admitió a trámite las nueve solicitudes, que en la actualidad están pendientes de la resolución sobre la concesión del estatuto de refugiado.

Este caso prueba, una vez más, la necesidad de luchar por la protección de estas personas, víctimas no sólo de las mafias, sino también de funcionarios y jueces que deberían de ser los primeros en conocer, respetar y hacer respetar las leyes y en amparar a las víctimas de la persecución. Una lucha que no está al alcance de la mayoría de los solicitantes y que no siempre es posible porque hay muchos casos parecidos que pasan desapercibidos o si se conocen y se libra, no siempre se gana, porque a veces se procede con nocturnidad y alevosía a la inmediata expulsión de los interesados o las autoridades persisten en su contumaz resistencia a no dar curso a la solicitud de asilo. De ahí la importancia de la asistencia de abogados y en su caso también de intérpretes conocedores de la materia y ante todo comprometidos con la causa de la protección de las víctimas de la persecución y la violencia.

## 1.5. Los polizones

Cada año decenas de personas llegan de manera clandestina y en absoluta precariedad en el interior de barcos a las costas españolas para huir de guerras, persecuciones, hambrunas u otras situaciones de grave conculcación de los derechos humanos. Aunque los polizones son fuente de obligaciones para el capitán del buque, el armador, el consignatario, las autoridades nacionales y para la propia tripulación, ellos son las principales víctimas de esta situación.

El artículo 23 de la ley de Extranjería impide a los polizones la entrada al territorio nacional por carecer de la documentación requerida<sup>6</sup>. El reglamento de Extranjería, además, obliga al transportista a hacerse cargo de la persona rechazada en frontera, en este caso, del polizón, a asumir los gastos derivados de su detención y estancia en un centro de internamiento, hasta el punto de que la autoridad gubernativa puede decretar la inmovilización del medio de transporte hasta el cumplimiento de estas obligaciones. No obstante, como señala el artículo 54.3 de la ley de Extranjería, todas estas obligaciones no entrarán en vigor si el polizón solicita asilo en España y se admite a trámite la petición.

Igualmente la Instrucción de 9 de abril de 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración establece que la casa consignataria del buque deberá hacer frente a todos los gastos derivados de la presencia de polizones (alimentación, alojamiento, intérprete, asistencia...), así como los ocasionados por el retorno a su país de origen, a excepción de los solicitantes de asilo cuyas peticiones sean admitidas a trámite. Además, dicha Instrucción obliga al capitán del barco a comunicar de manera inmediata a las

---

<sup>6</sup> El artículo 23 de la ley de Extranjería establece como requisitos para autorizar la entrada en territorio español hacerlo “por los puestos habilitados a tal efecto, hallarse provisto del pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, que se considere válido para tal fin en virtud de convenios internacionales suscritos por España y acreditar medios de vida suficientes para el tiempo que pretenda permanecer en España”, además del correspondiente visado si no existe convenio de supresión con el Estado de procedencia.

autoridades españolas la presencia de un polizón y a recoger datos como su nacionalidad, documentación, puerto de embarque, así como la posición, el día y la hora en que fue descubierto.

Cuando el buque llega a un puerto español lo visitan varios funcionarios policiales, acompañados si es necesario por intérpretes, y entrevistan al polizón en presencia del capitán y dos testigos para comprobar sus datos personales, su estado de salud y el trato que recibe a bordo (alimentación y alojamiento). Al final, los agentes preguntan al polizón “si desea decir algo más” y es entonces cuando una persona procedente de otro continente, desorientada tras un largo y tortuoso viaje, normalmente en deficientes condiciones físicas, después de una entrevista rodeado de funcionarios policiales y otras personas extrañas y sin conocimiento alguno sobre la legislación española en materia de extranjería y asilo, debe acertar a expresar con claridad su deseo de pedir el estatuto de refugiado.

A pesar de que el artículo 22 de la ley de Extranjería establece que los extranjeros tienen el derecho a la asistencia letrada en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan concluir con la denegación de su entrada, su devolución o su expulsión del país y en todos los procedimientos de solicitud de asilo, CEAR ha comprobado en numerosas ocasiones su incumplimiento sistemático. Así, en ocasiones no avisa al abogado de guardia del turno de oficio de la existencia de un polizón o en otras se impide la presencia de un abogado que ha conocido la existencia de polizones y se presenta *motu proprio* en la entrevista con los funcionarios policiales. Esta vulneración grave de la legalidad lo es aún más cuando los polizones proceden de zonas que padecen conflictos armados o donde las violaciones de los derechos son la lacerante norma cotidiana.

Si finalmente los agentes policiales entienden que el polizón ha expresado su intención de presentar una solicitud de asilo, empezará el examen administrativo de la petición según los trámites del asilo en frontera. La directriz séptima de la citada Instrucción de 9 de abril de 2002 ordena la permanencia del solicitante en el buque si éste se queda en puerto español menos de siete días y mientras prosigue la tramitación administrativa de su solicitud hasta la resolución sobre su admisión a trámite. Si permanece más de siete días el polizón debe ser alojado en dependencias en fronteras, pero a consecuencia de su inexistencia, este derecho se conculca y los polizones permanecen en los barcos con las lógicas dificultades de comunicación con sus abogados y los miembros de las organizaciones humanitarias y sin poder ejercer sus derechos de manera adecuada. En ocasiones, los polizones que solicitan asilo, si son desembarcados, son alojados en dependencias que incumplen las mínimas normas de habitabilidad, como por ejemplo sucede en Pasajes (Guipúzcoa), donde son internados en un antiguo gimnasio.

### **Casos durante 2002**

- **Buque *Chorzow*:** el 18 de febrero este barco con bandera de las Islas Marshall atracó en Pasajes con dos polizones marroquíes a bordo. Como no se les facilitó la asistencia de un abogado, la letrada del servicio de guardia del Turno de Extranjería intentó subir al barco, pero funcionarios de policía le impidieron la posibilidad de asistir a los polizones, así que decidió presentar una denuncia ante el juzgado de guardia por considerar que estos hechos

podían ser constitutivos de un delito previsto en el artículo 537 del Código Penal<sup>7</sup> en relación con los artículos 22.1 y 26.2 de la ley de Extranjería.

Por su parte, ante tal cúmulo de irregularidades, CEAR presentó una denuncia ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de San Sebastián y el juzgado de guardia de esta ciudad. Porque además sólo hubo un testigo en la entrevista realizada a los polizones y sorprende que uno de éstos a la pregunta de “si desea decir algo más” respondiera: “Que viene a trabajar y que no es gente de problemas”; a pesar de ello, el comisario jefe provincial aseguró, en el informe remitido a la Fiscalía de Extranjeros, que ninguno de los dos expresaron la intención de entrar en nuestro país.

Asimismo, en ninguno de los documentos supuestamente firmados por el capitán aparece el sello del barco, como es preceptivo. Y la llamada diligencia de Informe, que conmina al capitán a mantener en perfecto estado y condiciones sanitarias y alimentarias a los polizones, se apartaba del modelo oficial que tiene la policía según la Instrucción 3/98.

La diputada de Eusko Alkartasuna en el Congreso, Begoña Lasagabaster, presentó la siguiente pregunta al Gobierno: “Razones por las que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa no informaron al Colegio de Abogados o al Turno de Extranjería sobre la existencia de polizones en el barco *Chorzow* que el día 18-2-2002 atracó en Pasaia”.

Este buque partió de este puerto vasco el 19 de febrero con destino a Burdeos y por eso CEAR trasladó toda la información a las organizaciones francesas de defensa de los refugiados para que pudieran proporcionar a estos polizones la debida asistencia letrada que las autoridades españolas les habían denegado.

- **Buques *Kapitonas Kaminskas*, *Oued Eddhab* y *Wual Urundi*:** estos tres barcos (de banderas lituana, marroquí y liberiana respectivamente) llegaron a Santurce los días 30 de enero, 31 de enero y 8 de febrero. El primero llevaba dos polizones marroquíes, el segundo dos polizones también marroquíes y el tercero cinco polizones ghaneses. En los tres casos CEAR advirtió un flagrante incumplimiento del derecho a la asistencia letrada, con independencia de su deseo o no de pedir asilo.

- **Buque *Joly Zaffiro*:** el 25 de abril unos periodistas avisaron a CEAR de que en el puerto de Sagunto (Valencia) había atracado este barco de bandera italiana con cinco polizones a bordo presuntamente procedentes de Sierra Leona, Ghana y Senegal y por ello CEAR se puso en contacto con el abogado de guardia del Turno de Oficio de Extranjería para intentar acceder al barco y entrevistar a los polizones. Aunque la Policía Nacional autorizó la entrada a la zona de acceso restringido del puerto, cuando llegaron al buque un individuo que rehusó identificarse (después averiguamos que era el representante de la naviera en España) les comunicó que el capitán les prohibía la entrada y que el *Joly Zaffiro* iba a partir a las diez de la noche con los polizones a bordo.

El viernes 26 de abril CEAR presentó un escrito ante el juzgado de guardia, que era el Juzgado de Instrucción nº 19 de Valencia, para solicitar que se

---

<sup>7</sup> Este artículo sanciona la conducta de la autoridad o funcionario público que impida u obstaculice el derecho a la asistencia letrada o procure o favorezca la renuncia a dicho derecho o no informe de forma inmediata y de modo comprensible de los derechos y razones de la detención.

concediese autorización para subir al barco y poder entrevistar a los polizones y averiguar si deseaban o no pedir asilo, o que se ordenara a la Policía Nacional del puerto de Valencia el traslado de los polizones a sus dependencias para realizar allí las entrevistas.

De inmediato, dicho juzgado informó telefónicamente de que se había inhibido a favor de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Los abogados llamaron al decanato de estos juzgados para que les informaran sobre el juzgado al que se había repartido para hablar con su titular. A las dos de la tarde de aquel 26 de abril se comunicó por teléfono que el juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Valencia se iba a inhibir de nuevo a favor de los juzgados de instrucción. Entonces se telefoneó al decanato y al Juzgado de Guardia y no se localizó a nadie para que informara.

El lunes 29 de abril contactaron por teléfono con el decanato de los juzgados de instrucción para preguntar por el escrito que debían haber recibido procedente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, pero les denegaron esta información. El 6 de mayo una abogada de CEAR acudió al decanato de los juzgados de Primera Instancia de Valencia a fin de dar seguimiento a dicho escrito, ver adónde se había repartido y hablar directamente con el juez o el secretario judicial. Tras casi una hora y media de búsqueda dicho escrito no apareció, no constaba registrado. Entonces el personal del decanato contactó con el del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 y desde allí se insistió en que dicho escrito se había remitido junto con las resoluciones de inhibición al juzgado de guardia el mismo 26 de abril. Intentaron buscarlo en el Juzgado de Instrucción nº 19 de Valencia y se indicó que, si no había pasado previamente por el decanato y carecían del número de identificación general, no podían buscar nada y que era imposible que tuvieran un escrito que no hubiese pasado por el decanato. Por su desaparición el 13 de mayo CEAR presentó un escrito ante el juzgado de guardia para denunciar los hechos acaecidos y solicitar que se procediera a averiguar y a localizar, a fin de obtener una respuesta expresa a lo solicitado. Las actuaciones se archivaron, ya que el barco había salido en el momento en que se resolvió.

- **Buque *Antonia***: el 14 de mayo informaron a CEAR desde el puerto de Valencia de que sobre las 5:45 horas había llegado este barco con tres polizones que se lanzaron al agua en cuanto atracó. Después de ser asistidos por la Cruz Roja del Mar fueron trasladados al Hospital General de Valencia, pues sufrían hipotermia, síntomas de congelación y heridas en las piernas y uno de ellos tenía rota una de sus extremidades inferiores. Durante el traslado estos polizones comunicaron que eran menores de edad y declararon tener 11, 14 y 17 años. Después de comunicarlo a la Fiscalía de Menores, se les hicieron las pruebas de edad y se dedujo que sólo uno de ellos era menor y por eso fue puesto bajo la tutela de la Conselleria de Bienestar Social e internado en un centro de menores. Los otros dos fueron conducidos de nuevo al puerto, donde se les devolvió al barco, que zarpó a las siete de la tarde.

Ningún abogado del Turno de Oficio de Extranjería ni de menores fue avisado de la situación, ni por la Cruz Roja, que contaba con los informes de la Cruz Roja del Mar desde las 10:29 horas, ni por la policía, ni por el Hospital General, por lo que las autoridades conculcaron una vez más el derecho a la asistencia letrada y la posibilidad de solicitar asilo.

- **Buque *Carola***: la empresa aseguradora de este barco, que atracó en el puerto de Valencia el 22 de julio, informó de que había salido a la una de la tarde con destino a Algeciras, adonde llegaría tres días después, con un polizón a bordo. La delegación de CEAR en Valencia avisó al abogado de CEAR en Algeciras y le remitió la documentación del ACNUR que envió la aseguradora. En este puerto gaditano el letrado de CEAR subió al barco y se entrevistó con el polizón, que presentaba cicatrices en su rostro, explicó que su familia había muerto en Liberia y manifestó su intención de pedir asilo. El abogado de CEAR puso en conocimiento de la policía dichos hechos y les facilitó una copia del registro del ACNUR donde figuraban los datos del polizón. Esta documentación también se envió al ACNUR.

No obstante, la policía recriminó al abogado que hubiera subido al barco y le dijeron que en ningún momento el polizón había mencionado motivos de persecución ni siquiera intención de entrar en España y le prometieron avisarlo para realizar con él la solicitud de asilo. Ante la insistencia del abogado, la policía le acusó de haber puesto muy nervioso al polizón, que habría intentado autolesionarse por su culpa, e impidieron la asistencia letrada. El barco zarpó con el polizón en su interior.

- **Buque *Melteni***: este barco procedente de Liberia y con bandera de este país atracó en el Puerto de Sagunto el 10 de marzo. Greenpeace denunció en los medios de comunicación que portaba maderas preciosas e intentó impedir su descarga y al conocer la existencia de siete polizones en el buque lo comunicó a Amnistía Internacional, desde donde informaron a CEAR, que recibió un fax manuscrito que decía textualmente: "Help!!!! Help!!!! Help!!!! We need your help & the help of United Nations. We are seven liberians running away from War. We are seeking for refuge. Our whole life is in danger in Liberia"<sup>8</sup>. A pesar de las denuncias en los medios de comunicación, las autoridades impidieron la entrada de las letradas de CEAR y del Colegio de Abogados en el barco. En el *Melteni* había siete polizones según señala el escrito entregado a los tripulantes del *Rainbow Warrior*. Greenpeace declaró que cuatro podrían ser menores y que podría haber un polizón más "ya que vieron a uno que salía de entre los troncos". La abogada de guardia del Turno de Extranjería del Colegio de Abogados interpuso una denuncia ante el juzgado de Sagunto el 13 de marzo.

- **Buque *Santa María***: el 22 de abril este barco de pabellón maltés llegó al Puerto de Sagunto con cuatro polizones de Sierra Leona (dos de ellos menores de edad) y otros dos de Camerún y Suráfrica; otro polizón murió durante la travesía al ser aplastado por la mercancía. La delegación de CEAR en Valencia recibió la información de la delegación de CEAR en Euskadi y de la aseguradora del barco. Tras una previa denuncia de la existencia de polizones en el *Santa María*, los abogados del Turno de Extranjería y de CEAR pudieron acceder al barco y formalizar las solicitudes de asilo, que fueron inadmitidas a trámite, al igual que el reexamen. Asesorada por CEAR, la letrada de guardia del Colegio de Abogados presentó un escrito ante la Delegación del Gobierno para solicitar la entrada de los seis polizones al territorio español por razones

---

<sup>8</sup> "Ayuda!!! Ayuda!!!! Ayuda!!!! Necesitamos su ayuda y la ayuda de Naciones Unidas. Somos varios liberianos que estamos huyendo de la Guerra. Estamos pidiendo asilo. La vida de todos nosotros está en peligro en Liberia".

excepcionales de carácter humanitario. Dicho escrito, del que CEAR conserva una copia sellada, aún no ha recibido respuesta de la Administración.

A consecuencia del incumplimiento sistemático de la legalidad en el trato de los polizones, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado remitió en 2002 una propuesta de reforma de la legislación en la materia que garantice el derecho a la asistencia letrada y a disponer de un intérprete, así como la asistencia sanitaria en todos los supuestos, con independencia de su deseo de solicitar asilo en España, en cumplimiento de las recomendaciones expresadas por el Defensor del Pueblo al Gobierno. Además, en 2002 CEAR remitió una queja al comisario de Derechos Humanos de Naciones Unidas por el tratamiento dado a los polizones en España.

## **1.6. Las solicitudes de asilo por vía diplomática**

El artículo 4.4 de la ley de Asilo establece que las solicitudes presentadas ante una embajada o consulado españoles serán cursadas a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que el reglamento de Asilo sólo añade que este Ministerio deberá remitirlas a la OAR acompañadas de un informe de la misión diplomática u oficina consular correspondiente. Aunque a lo largo de 2002 no se han producido modificaciones significativas en esta materia, la creciente exigencia de visados y el aumento de las dificultades para el acceso a los procedimientos de asilo en los países más desarrollados hacen que las restricciones para esta forma de presentación de las solicitudes se manifiesten en todo su rigor.

En primer lugar, el Gobierno mantiene el impedimento a la formulación de solicitudes de asilo sin atravesar una frontera internacional, pues alega que la Convención de Ginebra sólo se puede aplicar a las personas que se encuentren fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual. De esta forma, por ejemplo, tras la entrada en vigor de la exigencia de visado para los colombianos, numerosos ciudadanos de este país han visto como a lo largo de 2002 sus solicitudes de asilo no eran tramitadas, por lo que han tenido que solicitar un visado o dirigirse a países vecinos como Ecuador, Venezuela o Panamá.

Este argumento contraviene la práctica de numerosos países occidentales, que tramitan solicitudes de asilo desde los propios países de nacionalidad o residencia, así como la interpretación del ACNUR de la Convención de Ginebra. Asimismo, con semejante forma de entender la existencia o no de la necesidad de una protección internacional se obvia que la normativa española introduce un procedimiento único para distintas formas de protección, así como la existencia de lo que se conoce como elementos terceros de persecución.

A lo anterior habría que añadir la dificultad para acceder a las representaciones diplomáticas en los distintos países, tanto por su inexistencia en numerosas zonas del planeta, lo que exige el cruce de fronteras, como por las medidas de seguridad adoptadas, que impiden que nadie se acerque si no es con una cita previa que puede demorarse muchos meses y además mostrando toda la documentación en regla, algo materialmente imposible para la mayoría de las personas en busca de persecución. Otro problema generalizado es la falta de formación de los funcionarios para tramitar las solicitudes, por lo que en muchas ocasiones confunden los procedimientos de

extranjería y asilo o que los expedientes remitidos no reúnan las condiciones mínimas requeridas.

Por último, es preciso señalar que pueden pasar incluso varios meses hasta que los expedientes lleguen a la OAR, ya que las embajadas los remiten al Ministerio de Asuntos Exteriores, éste a Interior y de allí se los envían.

Como ejemplo puede servirnos el caso de dos ciudadanos de la República Democrática del Congo atendidos por CEAR, que ya habían sido reconocidos como refugiados bajo mandato del ACNUR en Tanzania, pero que debido a los graves problemas que para su seguridad y la de sus familias mantenían en este último país -según acreditaron con informes de prestigiosos organismos de derechos humanos-, decidieron iniciar los trámites de una solicitud de asilo por vía diplomática ante la Embajada española. A pesar de la gravedad de su situación, según reflejaban las alegaciones formuladas, no pudieron formular su solicitud en las dos primeras ocasiones que lo intentaron, por lo que CEAR tuvo que realizar gestiones directas desde Madrid para asegurar que esta situación no se repitiera; al final, la solicitud se formalizó tres meses después de haberlo intentado por primera vez, pero una vez remitida toda la documentación a Madrid, vía Ministerio de Asuntos Exteriores, tras una nueva espera de otros tres meses, la OAR rechazó la instrucción del expediente ya que existían "defectos de forma". Sin embargo, éstos bajo ningún concepto se podían imputar a los interesados.

Situaciones como la anterior atestiguan las dificultades para la puesta en marcha efectiva de las solicitudes de asilo por vía diplomática, ya que, aunque la propia normativa prevé la posibilidad de adelantar el traslado a España de estas personas, la lentitud administrativa retrasa interminablemente estos procedimientos. En peor situación se encuentran aquellas personas que ni siquiera disponen de un asesoramiento adecuado, pues en estas situaciones tanto la dificultad de acceso a las representaciones diplomáticas como la ausencia de una información accesible hacen en gran medida inviable esta vía.

### **Consecuencias de la exigencia de visados a colombianos y cubanos**

El Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE), en su asamblea semestral de junio de 2002 previa a la Cumbre de la Unión Europea en Sevilla, alertó sobre los obstáculos crecientes para un acceso con garantías al procedimiento de asilo. Porque, a pesar de todas las declaraciones de intenciones oficiales sobre el respeto a la Convención de Ginebra y el mantenimiento de las políticas europeas de asilo, en la práctica se están generalizando distintas actuaciones que pretenden restringir o evitar la llegada de refugiados a Europa.

En España la mejor evidencia del abismo entre el discurso oficial y la realidad nos la ofrece la política de visados, que no por casualidad ha afectado y se ha puesto en marcha con Colombia y Cuba, los principales países emisores de solicitantes de asilo hacia nuestro país. Así, durante 2001 pidieron asilo en España 2.532 ciudadanos colombianos (el 26,6% del total) y 2.371 cubanos (el 25% del total), según los datos de la OAR. Es decir, a principios de 2002 el Gobierno impuso mayores exigencias en su política de visados precisamente a las dos nacionalidades que sumaban más de la mitad de los solicitantes de asilo.

En el caso de Colombia, empleó como excusa la política europea común de visados (como si el Gobierno español no pudiera ejercer una presión decisiva, como ha hecho con éxito en otras materias) y así, desde los primeros días de enero de 2002, se empezó a exigir con carácter general la tramitación previa del visado ante la representación consular española. De nada sirvieron las denuncias de los organismos de derechos humanos o la intervención de un grupo de conocidos artistas e intelectuales, entre ellos el premio Nobel Gabriel García Márquez, que señalaron lo nocivo de esta medida para el mantenimiento de los lazos históricos que han unido a España y Colombia, así como la necesidad de ofrecer protección a los ciudadanos de este país, herido por una profunda guerra civil no declarada y sin una perspectiva de solución a corto plazo.

La obligatoriedad del visado ha supuesto una caída en picado del número de solicitantes de asilo porque, según los datos oficiales del Ministerio del Interior, después del incremento espectacular de los últimos meses de 2001 y primeros de 2002, motivado por el anuncio público de la inminente necesidad del visado para viajar desde este país hasta España, la tendencia de los últimos meses ha sido clara, como apreciamos en los cuadros estadísticas.

Es evidente que un refugiado, con los problemas de persecución estatal o paraestatal que motivan su necesidad de protección, no puede esperar a la tramitación de un visado o en la mayoría de los casos ni siquiera reunirá los requisitos para poder desplazarse conforme a la legislación de Extranjería vigente. Después de la introducción del visado obligatorio en Colombia los problemas para su obtención se han multiplicado y podemos concluir que se ha cerrado la posibilidad de acceder a una protección internacional.

En primer lugar, hay que destacar la insuficiencia de nuestras representaciones consulares en Colombia, lo que obliga a largos y reiterados desplazamientos, imposibles para la mayoría de las personas que buscan protección tanto por motivos de seguridad como económicos.

En segundo lugar, conviene recordar la demora en la tramitación de los visados, ya que en este momento la media de espera de las citas que se están entregando en el Consulado de Bogotá es de cuatro a cinco meses. Excepto en los programas de protección especial llevados a cabo por determinadas organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos, no se ha dado curso a situaciones especiales de protección y se han otorgado las mismas citas que en el resto de los casos. Por último, es preciso destacar la situación sangrante de los familiares de los solicitantes de asilo admitidos a trámite en España y cuyos expedientes han acumulado un retraso de más de un año y medio en la OAR, pues ven imposibilitado su derecho a la vida en familia y no encuentran ninguna alternativa para hacerlo efectivo.

A pesar de los llamamientos reiterados de varias organizaciones que atienden a los refugiados, entre ellas CEAR, la Administración no adoptó ninguna medida para paliar las consecuencias previsibles de la introducción del visado obligatorio, ni tampoco ha implementado hasta el momento medidas correctoras.

## **1.7. El acceso al asilo de los menores no acompañados**

La Comisión Española de Ayuda al Refugiado considera esta materia de manera singular desde la incorporación de nuestro país al Programa Europeo

de Menores no Acompañados, una iniciativa conjunta del ACNUR y la organización no gubernamental Save the Children en la que participan organizaciones de 28 países y cuyo principal objetivo es garantizar los derechos de los niños y los menores no acompañados que llegan a Europa mediante políticas coordinadas a escala nacional y continental.

En España lo más significativo es el escasísimo número de solicitudes de asilo formuladas por menores no acompañados frente al elevado volumen que presentan los países del norte y centro de Europa y ello a pesar de nuestra situación geográfica como frontera sur de la Unión Europea y de que en Ceuta y Melilla la presencia de menores no acompañados en las calles es más que notoria. En concreto la OAR, en sus estadísticas oficiales, contabiliza tan sólo dos solicitudes presentadas en 2001 (aún no disponemos de los datos de 2002), si bien excluye al grupo más numeroso de posibles solicitantes, los adolescentes de 16 y 17 años, en contradicción con la definición de “menor no acompañado” fijada por el ACNUR.

Ante esta situación CEAR se ha marcado como objetivo informar y sensibilizar sobre el derecho de asilo a las personas que tratan directamente con los menores (policía, Administración, psicólogos, personal de los centros de acogida...) para lograr que detecten qué niños podrían solicitar el asilo y que por desconocimiento, miedo o entrada ilegal no lo han pedido con antelación, y lo pongan en conocimiento de las organizaciones que se puedan encargar de la defensa jurídica del menor ante la OAR y del tutor del menor. Para ello CEAR elaboró un folleto informativo junto con el ACNUR y Save the Children.

Por otra, CEAR pretende informar a los organismos pertinentes sobre el carácter obsoleto y poco fiable de los mecanismos de determinación de la edad utilizados porque impiden a muchos menores acceder al régimen de protección que la ley prevé para ellos al considerárseles mayores de edad<sup>9</sup>. CEAR se ha entrevistado con el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, Pedro Núñez Morgades, para expresarle su preocupación en este sentido y, a raíz de esta reunión y de la previa realización de un informe documentado sobre las citadas prácticas, el Defensor del Menor abrió un expediente de queja y solicitó informes a diferentes organismos y expertos.

### **Solicitudes de asilo atendidas por CEAR**

De entre las solicitudes de asilo presentadas por menores y conocidas por CEAR durante 2002, vamos a analizar cuatro en Madrid, seis en Andalucía y dos en Valencia. En primer lugar, llama la atención el poco tiempo que se tarda en tramitar una solicitud de asilo cuando es presentada en frontera y la larga duración del proceso cuando el niño ya se encuentra dentro del territorio nacional.

En cuanto a las solicitudes de asilo en frontera, nos hemos encontrado con dos situaciones: el menor no acompañado, ni por sus padres ni por sus representantes legales, y el individuo cuya minoría de edad se ha deducido mientras era sometido a la entrevista necesaria para presentar la solicitud de

---

<sup>9</sup> CEAR denunció el carácter obsoleto de las tablas que se usan para comparar las radiografías de la muñeca izquierda que se hacen a los menores para determinar su edad y la ausencia de horquillas de edad en los informes de determinación de edad emitidos por los servicios sanitarios a pesar de que se están utilizando técnicas que son inexactas y en consecuencia la falta de aplicación de la Instrucción de 2/2001 de 28 de Junio, dictada por la Fiscalía General del Estado.

asilo, en cuyo caso se paraliza dicha tramitación. En ambos casos se avisa al Grupo de Menores de la Policía Nacional (GRUME) y en su caso los servicios sanitarios correspondientes determinan la edad y se informa al fiscal, que dicta el auto de declaración de desamparo. A continuación se autoriza el acceso al territorio del menor y se le traslada a un centro de acogida. Mientras, los servicios sociales inician la tramitación de la tutela con carácter de urgencia, de tal manera que al cabo de 48 horas el menor ha sido tutelado y la comunidad autónoma ha procedido a presentar o ratificar su solicitud de asilo. En definitiva, en apenas 48 horas al menor se le ha asignado tutor, se ha presentado su solicitud de asilo y ha quedado bajo la custodia del director de un centro de acogida.

En cuanto a las solicitudes presentadas cuando el menor ya se encuentra en territorio español, en principio la OAR no recoge solicitudes presentadas por menores (con independencia del motivo de persecución que se alegue) mientras no estén tutelados por la comunidad autónoma. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en frontera, la Administración no inicia un procedimiento de urgencia para la concesión de la tutela, sino que se siguen los trámites normales, lo cual puede suponer hasta seis meses de espera.

Ante el retraso en la tramitación, se han dado casos incluso en que el niño alcanza la mayoría de edad antes de haber podido presentar su solicitud. Para evitar esta situación, el servicio jurídico de CEAR elaboró un informe y concluyó que, como la legislación en materia de asilo no establece nada al respecto -no lo prevé pero tampoco lo prohíbe expresamente-, deberían aplicarse los artículos 162.1 del Código Civil y 30 de la ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>10</sup>, por lo que el menor podría presentar su solicitud de asilo por sí solo, con independencia de que se suspenda de manera inmediata la tramitación de la solicitud y se espere a que la ratifique el representante legal que se le designe.

A partir de este informe, y tras numerosas conversaciones con la OAR, CEAR ha sido testigo, en al menos un caso, de la recogida por parte de la OAR de la solicitud de asilo de un menor próximo a alcanzar la mayoría de edad. Inmediatamente después a la recepción de la solicitud el expediente de asilo fue paralizado hasta que le asignaran un tutor y éste ratificara la petición.

Relacionadas con la presentación y tramitación de la solicitud de asilo, nos encontramos con procedimientos contrarios a lo establecido en la *Guía de Buenas Prácticas* del ACNUR de 2002. Así, por ejemplo, son funcionarios de la OAR quienes los entrevistan cuando presentan su solicitud de asilo (un personal que carece de formación específica en la entrevista a menores), sin que estén presentes psicólogos ni profesionales especializados en el trato con menores.

Asimismo, en relación a la rapidez de la tramitación, una vez detectadas, las solicitudes de asilo de menores han sido instruidas rápidamente y remitidas a la

---

<sup>10</sup> El artículo 162 del Código Civil establece: "Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados. Se exceptúa: 1º Los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo a las leyes y con sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo". El artículo 30 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala: "Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela".

Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) para su resolución. El problema radica en que la OAR carece de mecanismos para identificar la solicitud al tratarse de un menor y de esta manera en la práctica deberá ser el abogado que se encargue del caso quien recuerde al instructor que entre sus expedientes se encuentra el de un menor.

Otro problema es la situación de los menores que llegan a España acompañados de una tercera persona que no es su padre, su madre o su representante legal. De acuerdo con la definición del ACNUR, deben ser considerados menores no acompañados y por tanto tratados igual que los niños que llegan solos, es decir, la comunidad autónoma deberá asumir su tutela. La única diferencia radica en que en estos casos habrá que sopesar la posibilidad de otorgar la guardia y custodia al adulto que le acompañe, decisión que debería ser tomada siempre considerando el principio del interés superior del menor.

Como en nuestro ordenamiento jurídico no se hace ninguna referencia a la definición de menores no acompañados, ni tampoco hay norma alguna que regule tan especial situación, no todas las comunidades autónomas actúan con los mismos criterios a la hora de tutelar al menor. Así, en 2002 CEAR conoció dos casos de menores que llegaron acompañados de un familiar y que, sin embargo, fueron resueltos de diferente manera. En el primero, la solicitud se formuló en frontera y, en principio, la comunidad decidió asumir la tutela e impidió que la solicitud de asilo de los menores se uniera a la del familiar que venía con ellos. Sin embargo, en el segundo, la solicitud se presentó ante la OAR y el menor no fue tutelado, al alegarse que no se encontraba en una situación de desamparo por acompañarle un familiar.

La investigación sobre la relación existente entre el menor y el adulto que le acompaña es de vital importancia a la hora de evitar supuestos de tráfico y explotación sexual. Así, la Administración ha llegado a practicar pruebas de ADN para determinar la relación familiar entre dos niños y el adulto que los acompañaba. A consecuencia de estas prácticas, las solicitudes de asilo de menores que habían quedado incluidas en la solicitud del adulto han pasado a considerarse de manera independiente y los niños han sido alejados de estos adultos y enviados a centros de acogida de menores.

### **Tráfico de menores y explotación sexual**

En relación a la explotación sexual, en las propias dependencias de la OAR en Madrid se han detectado a jóvenes que han solicitado asilo alegando ser mayores de edad, cuando en realidad son menores, para poder seguir dedicándose a la prostitución y no ser enviadas a centros de acogida. Las adolescentes han sido introducidas ilegalmente en nuestro país por redes organizadas de prostitución y provienen en su mayoría de países como Nigeria, Sierra Leona, República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial. En general, son forzadas a prostituirse mediante coacciones físicas y psicológicas, además de las amenazas realizadas a sus familias en los países de origen. Incluso en ocasiones, para mantenerlas en el ejercicio de la prostitución son sometidas a rituales de vudú.

A este respecto, CEAR elaboró un informe tomando como ejemplo la situación de la madrileña Casa de Campo, donde numerosas niñas y menores de edad, procedentes en su mayoría de países subsaharianos, se dedican a la

prostitución. CEAR envió este informe al Comité de Derechos del Niño del Consejo Económico y Social de la ONU, a través de Human Rights Watch, y el Gobierno español fue interpelado al respecto.<sup>11</sup>

## 1.8. Fuerteventura

La llegada de personas procedentes de África a las costas de Fuerteventura durante 2002 desbordó tanto las previsiones de acogida como la prestación de servicios de primera necesidad que alcanzó proporciones de drama humanitario por el hacinamiento de personas en condiciones insalubres en la terminal aeroportuaria de la isla. El severo control policial del Estrecho de Gibraltar, el desarrollo socioeconómico del archipiélago y sobre todo la miseria de los países africanos, los conflictos armados y el agravamiento de las violaciones de los derechos humanos en estos países han convertido a las islas Canarias no sólo en un puente hacia la tierra prometida del continente europeo, sino cada vez más en destino final de quienes anhelan un futuro mejor.

En 1999, ante la polémica suscitada por la precaria situación de los inmigrantes irregulares reclusos en los calabozos y en el patio de la comisaría de Puerto del Rosario, las organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, lograron que AENA cediera las instalaciones de la antigua terminal del aeropuerto de Fuerteventura. Pero la pasividad de la Administración convirtió aquella solución transitoria en definitiva hasta que se colapsó el recinto, ya que, si en 1999 llegaban a la isla una media de 200 inmigrantes irregulares mensuales, durante 2002 la cifra aumentó hasta 500. Ya en 1999 y 2000 CEAR y otras ONG denunciaron ante la oficina del Defensor del Pueblo la urgencia de habilitar otras dependencias para acoger a estas personas. Pero las autoridades desoyeron aquella petición y a finales de 2001 la antigua terminal se colapsó con la permanencia de 600 personas.

Ante la manifiesta insuficiencia de las soluciones adoptadas, como el traslado de algunos inmigrantes al Centro de Internamiento de Barranco Seco en Gran Canaria e incluso a otras comunidades autónomas, la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo, María Luisa Cava de Llano y Carrió, decidió abrir una investigación urgente y, tras desplazarse a Fuerteventura para examinar *in situ* los problemas detectados, emitió una recomendación al Ministerio del Interior para que habilitara con la mayor celeridad posible un espacio más adecuado para internar a los inmigrantes.

A esta recomendación se unieron los contundentes informes presentados por varias organizaciones no gubernamentales, como Human Rights Watch y CEAR, sobre la permanente y reiterada violación de los derechos de los inmigrantes y de los solicitantes de asilo, que situaron a la antigua terminal del aeropuerto en la agenda política y mediática. Por ello, el 5 de marzo de 2002 empezaron las obras de acondicionamiento del acuartelamiento Teniente Coronel Valenzuela en la zona de El Matorral, donde se comenzó a acoger a extranjeros desde mediados del año pasado.

Si nos centramos en los refugiados, CEAR ha denunciado en reiteradas ocasiones que la Administración ha vulnerado de manera flagrante la ley de Asilo en Fuerteventura, tanto en el edificio de la antigua terminal aeroportuaria

---

<sup>11</sup> Las conclusiones fueron recogidas en: *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: SPAIN*, en su 33ª Sesión a fecha 7 de junio de 2002, con documento número CRC/C/15 Add.185.

como en las instalaciones de El Matorral. Cuando la Guardia Civil detiene a inmigrantes que han llegado a las costas de esta isla sin haber cumplido los requisitos de entrada, los conduce a la comisaría de la Policía Nacional de Puerto del Rosario, donde en el plazo de 72 horas deben ser puestos a disposición judicial. Si tenemos en cuenta que la ley de Extranjería no prevé la medida de internamiento para estos supuestos, si durante ese plazo la devolución no se ha ejecutado el extranjero debe ser puesto en libertad, pero en realidad están siendo trasladados hasta la antigua terminal del aeropuerto o a El Matorral, donde permanecen hasta que se resuelva sobre su repatriación, su traslado al Centro de Internamiento de Extranjeros de Gran Canaria o a otras comunidades autónomas o su puesta en libertad.

Por supuesto, como ya se ha mencionado, los ciudadanos extranjeros que llegan a territorio español de manera irregular tienen derecho desde el momento de su detención a la asistencia jurídica gratuita y a la asistencia de un intérprete si no comprenden o hablan nuestro idioma. Y, sobre todo, tienen derecho a pedir asilo y en ese caso, tal y como señala el artículo 138.4 de la ley de Extranjería, la orden de devolución queda suspendida hasta la resolución sobre la admisión a trámite de su solicitud.

Para ilustrar hasta qué punto la ley de Asilo es papel mojado en demasiadas ocasiones, en este caso en el incumplimiento de garantías tan básicas como la asistencia jurídica adecuada y la realización de entrevistas individualizadas, podemos explicar los casos de tres personas que solicitaron asilo en 2001 con el apoyo del servicio jurídico de CEAR y que en 2002 aún aguardaban la resolución sobre la concesión del estatuto de refugiado.

En agosto de 2001 un ciudadano de Costa de Marfil llegó a Fuerteventura a bordo de una patera procedente de Mauritania. Había abandonado su país en mayo con la intención de llegar a un país europeo por sufrir persecución política y, como ya conocía la institución del asilo, al llegar a España expresó su intención de pedir el estatuto de refugiado. Sin embargo, los efectivos policiales le indicaron que el asilo no se podía tramitar hasta que llegara a Gran Canaria y además sólo si antes no era expulsado de España. Quedó detenido y a las siete de la mañana del día posterior a su llegada fue conducido a la antigua terminal del aeropuerto, donde permaneció doce días sin asistencia letrada ni de intérprete (tampoco firmó acta de notificación de la resolución ni le entregaron documento alguno), hasta que fue trasladado a Gran Canaria y abandonado a su suerte.

En esta ciudad pernoctó durante unos días en el parque de Santa Catalina y finalmente, por un policía nacional, averiguó la dirección de CEAR y se puso en contacto con nuestra organización para formular la solicitud de asilo. Algunos meses después de llegar a nuestro país supo que su hermano y otros familiares habían sido asesinados en Costa de Marfil.

No podemos evitar preguntarnos por su suerte si hubiese sido repatriado, como tantas otras personas. Pero fue puesto en libertad y pudo ejercer su derecho a solicitar la protección del Estado español.

Como en este caso, la mayor parte de los extranjeros que han pasado por las dependencias del aeropuerto de Fuerteventura o durante su estancia en la isla no reciben apenas información en su idioma sobre los motivos de su detención, ni sobre los documentos que les exigen firmar por la casi permanente ausencia de intérpretes en las entrevistas que mantienen con el abogado de oficio que los asiste y cuya identidad, incluso su condición de

letrado y la manera de contactar con él, desconocían. También afirman que no tienen constancia de haber comparecido ante un juez.

En diciembre de 2001 un ciudadano de Burundi llegó a Fuerteventura en una patera procedente de El Aaiún, en el Sáhara Occidental, territorio ocupado militarmente por Marruecos pendiente del aplazado referendo de autodeterminación. Esta persona se exilió en Tanzania junto con sus tres hermanos, pero regresó en 1993 y fue detenido porque lo consideraron un “peligro” para su país. Durante cinco años estuvo encarcelado, fue torturado con extrema crueldad y sometido a continuas palizas y vejaciones; en 1994 perdió a sus padres y al resto de su familia durante los enfrentamientos entre tutsis y hutus. En agosto de 1998 huyó cuando se encontraba en un hospital y antes de llegar a España atravesó Ruanda, Uganda, Sudán, Libia, Argelia y Marruecos. Su intención era venir a un país europeo y solicitar el estatuto de refugiado porque como en 1972 vivió en campos de refugiados conocía la figura del asilo.

La patera donde viajaba fue interceptada por la policía española. Su estancia en la antigua terminal se prolongó durante veinte días y sólo tuvo contacto con la policía, que ignoró su deseo de solicitar asilo; además, desconocía si la persona que lo entrevistó era abogado. Después fue trasladado a Lanzarote, donde permaneció otros veinte días hasta que lo condujeron al puerto y llegó en barco a Gran Canaria con una citación policial para presentarse en el Grupo de Extranjeros de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, en la que constaba una fecha para su expulsión.

Sobre esta práctica, la Adjunta Primera del Defensor del Pueblo puso de manifiesto, durante su comparecencia en el Senado el 25 de junio de 2002, la evidente preferencia de la Administración por la incoación de expedientes de expulsión, previstos sólo para los casos de estancia irregular en nuestro territorio, no para los de entrada irregular, la mayoría de los que se tramitan en Fuerteventura, donde la ley prevé instruir órdenes de devolución.

Conviene recordar que la distinción no es baladí, ya que la expulsión conlleva la prohibición de entrada en el territorio Schengen<sup>12</sup> durante un periodo que oscila entre tres y diez años. Además, como la mayor parte de los expedientados proceden del África subsahariana la repatriación es imposible, porque se desconoce su nacionalidad real o no existe convenio de repatriación con sus países de origen, por lo que quedan en una situación lamentable al permanecer de manera irregular en España con una orden de expulsión imposible de ejecutar y sin posibilidad por tanto de regularización.

No obstante, como este ciudadano de Burundi expresó en la comisaría de Gran Canaria su deseo de solicitar asilo, le pusieron en contacto con CEAR, cuyo servicio jurídico le ayudó a formalizar su petición. En la actualidad tiene la documentación propia de los solicitantes de asilo y reside en el Centro de Acogida Temporal (CAT) gestionado por CEAR en la localidad de Vecindario.

En enero de 2001 un joven de la República Democrática del Congo llegó en patera a las costas de Fuerteventura, ya que sobre él pesaba una orden de busca y captura decretada por el Gobierno de su país debido a la labor de su padre como informante de un grupo rebelde. Al llegar a la isla buscó ayuda en la policía local, donde lo entregaron a la Guardia Civil. Agentes de este cuerpo

---

<sup>12</sup> Convenio suscrito por varios países de la Unión Europea, entre ellos España, por el que se suprimen las fronteras entre ellos.

le tomaron sus datos, le dieron una primera asistencia social y lo condujeron a la antigua terminal del aeropuerto, donde permaneció casi tres semanas.

Salió escoltado de Puerto del Rosario con destino a Gran Canaria, donde fue ingresado en el Centro de Internamiento de Barranco Seco y después de veinte días fue dejado en libertad. Sólo pudo explicar su situación en su país durante una entrevista con la policía. Este muchacho se dirigió a la Cruz Roja y de allí lo enviaron a CEAR para que formulara su solicitud de asilo. En 2002 disponía de la tarjeta de identidad de solicitante de asilo y residía en el CAT de Vecindario.

Este ciudadano congoleño aseguró que en Fuerteventura no dispuso de asistencia letrada y que no firmó documento alguno ni le entregaron acta de notificación; sólo mantuvo una corta entrevista sobre sus datos personales con un funcionario policial que no le especificó su función.

Junto con estos tres casos, que revelan las dificultades que la Administración pone para el acceso al derecho de asilo en Fuerteventura, hay un dato aún más esclarecedor: durante 2001 no se presentó ninguna solicitud de asilo tramitada desde el aeropuerto de Fuerteventura a pesar de los cientos de inmigrantes que fueron alojados allí. En el resto de la isla el número de peticiones es reducido y además está cayendo en picado en los últimos tres años: en 2000 hubo 68, en 2001, 37 y en 2002, 15

Es en Gran Canaria donde los extranjeros derivados de Fuerteventura pueden formalizar su petición y además con un importante porcentaje de resoluciones de admisiones.

Por tanto, CEAR expresa su enorme preocupación ante la posibilidad de que personas necesitadas del estatuto de refugiado sean devueltas a sus países de origen, de los que han huido por tener temores fundados de ser perseguidos o haberlo sido ya, pues se vulnera así su derecho a solicitar asilo, reconocido al más alto nivel normativo por nuestro ordenamiento y por la comunidad internacional.

Además, CEAR quiere poner de manifiesto que las instalaciones empleadas como centros de retención en Fuerteventura incumplen, no sólo lo exigible en casos de urgencia humanitaria, sino también los requisitos mínimos establecidos por la ley de Extranjería y además la Administración tampoco se plantea otras medidas alternativas al internamiento previstas en la legislación.

CEAR también considera que la Delegación del Gobierno en Canarias, el Ministerio de Interior y los Cuerpos de Seguridad del Estado deben permitir el acceso de las organizaciones no gubernamentales a la antigua terminal y a El Matorral para realizar una correcta atención jurídica a los posibles solicitantes de asilo. Además, deben entregar a los extranjeros los folletos informativos, en un idioma que comprendan, sobre sus derechos como detenidos y si manifiestan su intención de solicitar asilo el folleto pertinente.

## **1.9. Las consecuencias sociales de las políticas y prácticas en las costas y puertos: Las Palmas como ejemplo**

En los últimos años el archipiélago canario se ha convertido, por delante ya del Campo de Gibraltar, en el principal punto de llegada de inmigrantes indocumentados. Evidentemente son las islas más orientales, y en especial Fuerteventura, con más del 85% de las llegadas, los destinos más frecuentados ya que por ejemplo a Gran Canaria sólo arriban el 2%. El flujo de

personas procedentes de África, que se incrementó de manera notable en 2000 y 2001, alcanzó su cota más elevada durante el pasado año, no sólo como consecuencia de su situación geográfica como frontera de la Unión Europea, sino también por el control policial del Estrecho de Gibraltar, por lo que se produjo una saturación tanto de los servicios sociales como de todos los servicios de atención primaria y primera acogida, incluso del Servicio Canario de Salud. La afluencia masiva de pateras también ha superado las previsiones de las autoridades estatales y autonómicas, lo que causó, porque además se trata de las islas menores<sup>13</sup>, una manifiesta insuficiencia de recursos generales y en particular de los destinados a esta población extranjera.

El carácter urgente de la provisión de recursos, en concreto, en la isla de Fuerteventura, así como la situación de desamparo y total precariedad de la mayor parte de los inmigrantes llegados en patera que son trasladados a Gran Canaria han suscitado cierto rechazo social ya que deambulan por la capital grancanaria, sin conocer los recursos que les asisten, sin información de a dónde o a quién dirigirse y con la falsa certeza de que la única documentación que poseen (el acta de notificación de la orden de expulsión incoada) les permite circular libremente por el territorio nacional e incluso viajar a otros países de la Unión Europea.

La situación más cruda la padecieron aquellas personas reclusas en las instalaciones de la antigua terminal del aeropuerto de Fuerteventura, mal llamado "Centro de Internamiento", así como en el recientemente inaugurado Centro de Internamiento de El Matorral, ya que hemos detectado un conjunto de irregularidades en materia de atención social que sin duda alguna explican las críticas fundadas formuladas también por varias organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos. Las condiciones sanitarias e higiénicas de la antigua terminal y la ausencia de una asistencia social primaria, así como la evidente despreocupación de la Administración, condenaron a centenares de personas a malvivir en una situación que no podemos calificar sino de infrahumana.

Cuando los solicitantes de asilo procedentes de Fuerteventura llegan a Gran Canaria sus condiciones sociales y sanitarias tampoco mejoran, al contrario se agravan aún más porque, como su petición se tramita "en territorio", el plazo hasta la resolución sobre la admisión a trámite es de sesenta días y durante todo ese periodo es prácticamente inexistente la cobertura social para la satisfacción de las necesidades más básicas.

No obstante, y gracias a los acuerdos existentes entre CEAR y las organizaciones de ayuda humanitaria locales y a la creación de recursos paralelos, esta población tiene la posibilidad de residir en un primer estadio en centros de inmigrantes gestionados por Las Palmas Acoge y Cruz Roja, aunque conviene mencionar su casi permanente saturación y la existencia de listas de espera que ordenan el acceso.

En la isla de Gran Canaria el trato ofrecido a los extranjeros que llegan a los puertos y aeropuertos, así como a las costas a bordo de pateras, es muy diferente al de Fuerteventura, ya que existe un mayor control de la situación y hay una mayor coordinación respecto a los solicitantes de asilo por la buena relación existente entre la autoridad competente en materia de fronteras y los

---

<sup>13</sup> En Canarias son consideradas "islas menores" aquéllas que no son capital de provincia (Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera, La Palma y El Hierro), donde, en comparación con las denominadas "islas mayores", la provisión de recursos es más reducida.

servicios jurídicos de CEAR Canarias, lo que repercute en las condiciones sociales de acogida. Así, cuando un extranjero llega a un puerto o aeropuerto de la isla de manera irregular, e incluso viaja en una patera interceptada, y manifiesta su intención de solicitar asilo en España, se pone el hecho inmediatamente en conocimiento de CEAR al objeto de que ofrezca la atención jurídica pertinente para formalizar su solicitud.

Durante las primeras 72 horas, hasta la resolución sobre la admisión a trámite de la solicitud, el solicitante tiene las necesidades básicas cubiertas por la compañía transportista o la autoridad competente y si su petición es admitida a trámite ya puede dirigirse a los servicios sociales y de acogida de CEAR. Si en todo el archipiélago existiera esta coordinación se garantizaría una cobertura jurídica, social y psicológica que proporcionaría al solicitante de asilo una mayor seguridad y confianza en el país de acogida.

## **2. Las garantías jurídicas**

### **2.1. La importancia de las garantías procesales**

La legislación establece unas garantías imprescindibles para el correcto tratamiento y protección de un derecho de tan especial naturaleza como el derecho de asilo. En la legislación de asilo existen previsiones legales que sin duda rebasan el plano formal en que normal e ingenuamente muchas veces entendemos que se sitúan las cuestiones procesales; hablamos de garantías legales que afectan al contenido esencial del derecho de asilo, como el derecho a la asistencia letrada y el derecho a intérprete, cuyo respeto es indispensable para la correcta identificación, calificación como refugiados y protección de los extranjeros que actualmente están siendo obligados a salir de sus países de origen y tratan de acceder a la protección internacional en su rango más alto: el estatuto de refugiado.

Las autoridades y los funcionarios están obligados a facilitar el ejercicio de estos derechos que guardan entre sí una relación especial de interdependencia. De este modo, la lesión de cualquiera de ellos implica la lesión de todos, tanto los relativos a la asistencia letrada y en su caso al intérprete como el correspondiente a una información adecuada, habida cuenta de la ignorancia que los solicitantes suelen tener acerca del derecho de asilo y de la importancia que reviste para su debida autoprotección.

Desde CEAR expresamos nuestra preocupación ante ciertas actitudes y prácticas de la Administración que, al no respetar adecuadamente estos principios específicos y vitales, vulneran y lesionan gravemente el tratamiento del derecho de asilo en España. La primera mención legal al respecto aparece en el artículo 4.1 de la ley de Asilo, que establece de manera expresa la vigencia del derecho a la asistencia letrada, el derecho a un intérprete y el derecho a la atención médica como derechos específicos del procedimiento administrativo de asilo en España.

Además, el artículo 5.4 de la ley de Asilo señala que todo solicitante “debe ser informado por la autoridad ante la que se dirigiera de los derechos que le corresponden de acuerdo con esta Ley y, en particular, del derecho de asistencia a abogado”.

El reglamento de Asilo refuerza estas garantías al establecer: “Los solicitantes de asilo que se encuentren en territorio nacional tendrán derecho a intérprete y asistencia letrada para la formalización de su solicitud y durante todo el procedimiento”. De este modo, ambas garantías quedan jurídicamente aseguradas y no sólo para la entrevista inicial de formalización de la solicitud de asilo, sino para todo el procedimiento administrativo de asilo, con las enormes repercusiones que ello conlleva en la práctica, porque no hay que olvidar que para cumplir con las exigencias normativas estas garantías de asistencia letrada e intérprete requieren de un mínimo contenido y entidad que les permita cumplir la función que la ley les atribuye: prestar asistencia jurídica individual y asegurar que la comunicación es precisa entre el solicitante de asilo y la autoridad competente.

#### **El derecho a la asistencia letrada**

Si bien los solicitantes de asilo tienen derecho a la asistencia de un abogado para la formalización de su petición en las dependencias citadas en el artículo

4.1 del reglamento de Asilo<sup>14</sup>, CEAR expresa su preocupación al constatar que en 2002, al igual que en los años precedentes, los solicitantes de asilo no han recibido con carácter general ni asistencia letrada durante la formalización de la solicitud ni asesoramiento jurídico previo en las solicitudes de asilo presentadas en dependencias situadas dentro del territorio nacional.

Pese a la indudable fuerza legal de esta garantía, por su desconocimiento son muy pocas las solicitudes de asilo que se formalizan en territorio nacional con asistencia letrada presencial o con asesoramiento jurídico previo, ya que los solicitantes de asilo son informados de su derecho a solicitar asistencia jurídica de oficio precisamente durante la entrevista inicial. Aunque también hemos detectado casos como el de una ciudadana armenia que, a pesar de conocer previamente esta garantía y solicitarla, en la formalización de su solicitud de asilo no hubo presencia del abogado de oficio y ello no tuvo ninguna consecuencia en la resolución de su solicitud de asilo, que fue inadmitida a trámite.

Con respecto a las solicitudes de asilo formalizadas en puesto fronterizo, en los aeropuertos sí ha habido presencia de letrados de los Turnos de Oficio de los Colegios de Abogados. Sin embargo, CEAR denuncia que existen enormes trabas prácticas para que los solicitantes de asilo puedan ejercer libremente su derecho a designar como sus abogados a letrados de una organización no gubernamental. Según el relato de los propios solicitantes, es frecuente que la policía encargada de su custodia los informe de que la designación de un letrado de CEAR va a suponer diferentes y variados perjuicios, como el retraso en la formalización de la solicitud de asilo. Incluso en el caso de dos personas que solicitaron asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas y pidieron de manera expresa la asistencia de un abogado de CEAR se llegó a formalizar la solicitud de asilo sin presencia del letrado en la entrevista con la excusa absurdamente garantista de que el expediente administrativo se encontraba a disposición de CEAR.

En cualquier caso, es preciso recordar que la asistencia letrada en la entrevista de formalización de la solicitud de asilo requiere ciertas condiciones para un efectivo asesoramiento jurídico individualizado que garantice los derechos de los solicitantes de asilo. Por ello, CEAR expresa sus recelos sobre la asistencia jurídica de oficio prestada en materia de asilo por algunos letrados de los Turnos de Oficio de Extranjería de los colegios de abogados, tanto por las especialidades de su régimen jurídico como por la especial naturaleza y complejidad del derecho de asilo. Hace casi dos años Amnistía Internacional (AI) destacó en su informe *El Asilo en España: una carrera de obstáculos* la necesidad de que los abogados estén familiarizados con la materia de asilo y demandó al Consejo General de la Abogacía una formación más amplia y detallada de los abogados que intervienen en los Turnos de Asilo y Extranjería

---

<sup>14</sup> El artículo 4 del reglamento de Asilo establece: “Lugar de presentación de la solicitud. 1. 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 Justicia e Interior. e) Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero”.

sobre la legislación de asilo y el derecho humanitario. Al insistió también en la necesaria formación en técnicas de entrevista y de recogida de datos para una correcta exposición de la solicitud de asilo y de las manifestaciones del solicitante y resaltó la importancia del papel de los abogados “para que el solicitante tenga información detallada del proceso de asilo y entienda la importancia de la entrevista inicial, en la cual debe realizar una descripción lo más detallada posible de las causas que motivaron su petición”.

Tampoco conviene olvidar que durante 2002, como en años anteriores, se formalizó un número indeterminado, pero sin duda numeroso, de “solicitudes de asilo de carácter colectivo” en entrevistas sin la confidencialidad debida y sin asistencia jurídica individualizada. La mayor parte de estas situaciones se han producido con motivo de llegadas numerosas de ciudadanos extranjeros, fundamentalmente de nacionalidad cubana, que han desbordado los medios humanos previstos en los aeropuertos por el Ministerio del Interior y los turnos de oficio de los colegios de abogados. En estos casos es muy preocupante que los abogados designados por los turnos de oficio o por las organizaciones sociales consientan estas prácticas sin hacer constar su desacuerdo, ya que su deber es asistir puntualmente en cada caso concreto y atender a sus circunstancias particulares. Para todo ello es imprescindible incrementar los esfuerzos de formación y colaboración entre las diferentes instituciones, a fin de optimizar los recursos disponibles, y trabajar por una mejor especialización en una materia tan compleja como el derecho de asilo.

CEAR denuncia que la asistencia letrada en España en materia de asilo en los puestos fronterizos se encuentra también enormemente entorpecida por prácticas administrativas recurrentes y lesivas para los derechos de los extranjeros solicitantes de asilo: continuas prohibiciones de acceso de los letrados a las zonas aeroportuarias y a los buques para prestar asesoramiento jurídico previo o posterior a la solicitud de asilo, intentos por parte de los funcionarios de limitar las intervenciones de los letrados durante la entrevista o la imposibilidad de obtención de copias del expediente administrativo en las dependencias fronterizas... Éstas y otras prácticas habituales dificultan, limitan o impiden la asistencia letrada en materia de asilo que la ley protege y reconoce.

CEAR recuerda que la asistencia letrada no se limita únicamente al momento inicial de formalización de la solicitud de asilo sino que la legislación reconoce este derecho durante todo el procedimiento. Así, CEAR constata y denuncia que en 2002 tampoco los letrados de oficio de los colegios de abogados han prestado asistencia letrada a lo largo del procedimiento administrativo, sino que su intervención se ha limitado con carácter general a su asistencia en el momento inicial de la entrevista y, como hemos visto, sólo en relación con solicitudes de asilo formuladas en los puestos fronterizos. Por ello, tanto CEAR como el resto de las organizaciones de apoyo a refugiados que disponen de servicio jurídico protagonizan, con escasísimos recursos personales, muchos de ellos de carácter voluntario, el asesoramiento jurídico a lo largo del procedimiento administrativo de asilo que la ley exige.

Además, CEAR subraya que en muchos casos los extranjeros que intentan entrar en nuestro país desconocen la normativa del asilo y su régimen jurídico

e incluso la posibilidad legal misma de solicitar el estatuto de refugiado, a pesar de que los motivos de abandono del país de origen tengan evidentes conexiones con los legalmente establecidos para el asilo, el desplazamiento forzado u otro tipo de protección internacional. Por ello, es preciso recordar que el artículo 26 de la ley de Extranjería establece: “A los extranjeros que no cumplan los requisitos establecidos para la entrada, les será denegada mediante resolución motivada, con información acerca de los recursos que puedan interponer contra ella, plazo para hacerlo y autoridad ante quien deben formalizarlo, y de su derecho a la asistencia letrada, que podrá ser de oficio, y de intérprete, que comenzará en el momento mismo de efectuarse el control en el puesto fronterizo”.

CEAR vuelve a reiterar la urgente necesidad de reforzar la asistencia letrada prestada de los turnos de extranjería en estos supuestos específicos de denegación de entrada en puesto fronterizo a través de la necesaria información sobre el derecho de asilo y la averiguación de las causas de abandono del país de origen.

Como última carencia en relación con la asistencia letrada recogemos la urgente necesidad de formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de derechos humanos y asilo, tal y como planteó en septiembre de 2001 Amnistía Internacional en su informe *La formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad y los funcionarios de prisiones en España: Una asignatura pendiente*.

### **El derecho a un intérprete**

Respecto a esta garantía y a la vista de las cifras de solicitudes de asilo en España, de la variada procedencia de los solicitantes y su pluralidad lingüística, es preciso preguntar a la administración si dispone de los medios personales y materiales para asegurar este derecho de los solicitantes de asilo a lo largo de todo el procedimiento, tal y como exige la normativa vigente.

CEAR reconoce que los intérpretes sí prestan asistencia en las solicitudes de asilo formuladas en la OAR y en los puestos fronterizos en sentido estricto. Sin embargo, tanto en las dependencias de la OAR como en los aeropuertos los solicitantes se ven muchas veces forzados a solicitar asilo en una lengua que no dominan lo suficiente por la dificultad y a veces la imposibilidad de la OAR de prestar los servicios de interpretación adecuados de las lenguas requeridas. Por ello, CEAR cree imprescindible que la Administración adopte las medidas oportunas para garantizar el acceso a un intérprete apropiado, no sólo en la OAR y en todos los puestos fronterizos, sino también en todas las demás dependencias legalmente previstas para la formalización de solicitudes de asilo, como son las oficinas de extranjeros, las comisarías provinciales de la Policía Nacional, las comisarías de distrito fijadas mediante una orden ministerial, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares.

Como muchos extranjeros desconocen el régimen del asilo, es igualmente necesaria la intervención de un intérprete en todos los supuestos de denegación de entrada a extranjeros en España. La intervención de un intérprete vuelve a ser una garantía esencial para una correcta identificación de las causas de abandono del país y del régimen jurídico aplicable. Por ello, sería

preciso dotar de medios humanos y materiales que garanticen la presencia de intérpretes de todas las lenguas requeridas para todos los extranjeros que ven denegada su entrada a España en los puestos fronterizos.

La misma garantía legal debe establecerse en relación con los extranjeros interceptados cuando tratan de entrar de manera irregular en nuestro territorio, de cuya absoluta carencia dejó constancia también Human Rights Watch en su reciente informe sobre Canarias: “A pesar de estos requerimientos, muy pocos de los inmigrantes entrevistados por Human Rights Watch pudieron recordar haber sido acompañados por un intérprete o traductor. Además en ningún punto de este proceso, en presencia de la Guardia Civil, la Policía Nacional o en las instalaciones del aeropuerto, los inmigrantes con quienes Human Rights Watch o las ONG colaboradoras mantuvimos contacto presentaron un documento firmado en otra lengua que no fuera el español. Tampoco se les dio información, oral o escrita, sobre sus derechos en España ni en español ni en ninguna lengua que ellos pudieran entender. Según varios testimonios este tipo de información no está disponible ni siquiera en las instalaciones del aeropuerto en forma de folleto o cartel pegado a la pared”.<sup>15</sup>

### **Acceso al asesoramiento y apoyo de las ONG especializadas**

La normativa vigente reconoce y garantiza un papel fundamental en el procedimiento de asilo a las organizaciones de apoyo a los refugiados, no en vano una de ellas, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, participó en el proceso de debate y elaboración de la ley de Asilo de 1984, como expresamente indica la exposición de motivos. Así, el artículo 5.5 de esta ley establece la posibilidad de que las organizaciones legalmente reconocidas, que tengan entre sus objetivos el asesoramiento y la ayuda a los refugiados, presenten informes escritos ante el ministro del Interior y para que sean incorporados al expediente administrativo.<sup>16</sup>

Como presupuesto básico, se establece que el folleto contemplado en el artículo 5.1 del reglamento de Asilo sea entregado a los solicitantes en el momento de formular su petición de asilo “con el fin de que entren en contacto con las organizaciones que estimen oportunas”. De acuerdo con la normativa legal, dicho folleto informativo tiene dos partes diferenciadas: un texto de información sobre el derecho y el procedimiento de asilo y un listado anexo con los datos esenciales de las organizaciones de apoyo a refugiados y el ACNUR. Pero, aunque en las dependencias de la OAR está disponible y se entrega al interesado en el momento de la realización de la solicitud de asilo, en el resto de las dependencias administrativas no se proporciona con carácter general y en ocasiones hasta se desconoce su existencia.

El incumplimiento más grave se produce en los puestos fronterizos, donde los solicitantes de asilo se encuentran retenidos en las dependencias

---

<sup>15</sup> Human Rights Watch: *La otra cara de las Islas Canarias: Violación de los Derechos de los Inmigrantes y los Solicitantes de Asilo*. Febrero de 2002. p. 66.

<sup>16</sup> El artículo 7 de la ley de Asilo establece: “Toda solicitud dará lugar a la incoación, a cargo del Ministerio del Interior, del oportuno expediente, al que se incorporarán, en su caso, los informes de las Asociaciones legalmente reconocidas que, entre sus objetivos, tengan el asesoramiento y ayuda al refugiado”.

aeroportuarias a la espera de la resolución sobre la admisión o inadmisión de la solicitud, sin olvidar que ésta última conlleva el rechazo en frontera. Allí la entrega del folleto sí se produce pero... sin el listado anexo de organizaciones de apoyo a los refugiados, por lo que la Administración impide el acceso de los solicitantes de asilo al asesoramiento y apoyo especializado de las organizaciones no gubernamentales y ACNUR.

CEAR también subraya que la preferencia de los organismos oficiales por los abogados de oficio en las solicitudes de asilo en puesto fronterizo, que incluso llega a negar el acceso simultáneo a organizaciones de apoyo y al ACNUR, hace extremadamente difícil a los abogados de las organizaciones no gubernamentales proseguir el asesoramiento jurídico en la solicitud de asilo ya que, si es admitida a trámite, al quedar interrumpido el asesoramiento legal en el procedimiento por parte de los Turnos de Oficio de los Colegios de Abogados, resulta muy complicado el acceso a la información y a la documentación precedentes, sin duda necesarias para un adecuado seguimiento de las solicitudes de asilo ya formuladas.

Es preciso, además, señalar que en los casos en que se respeta la obligación de entrega del folleto –sólo cuando la solicitud de asilo tiene lugar en la OAR-, la entrega se hace precisamente en el momento de la formalización de la solicitud, por lo que el asesoramiento jurídico de las organizaciones de apoyo a los refugiados suele ser posterior a la presentación de la solicitud, a pesar de que las solicitudes de asilo en la OAR se rigen por un sistema de cita previa que bien podría facilitar el acceso a las ONG antes de su formalización.

Ello tiene evidentes repercusiones para la favorable resolución de la solicitud por la brevedad de los plazos, la falta de recursos humanos en las organizaciones de apoyo y las dificultades intrínsecas a la prestación de asistencia jurídica en estos casos, en los que nunca debemos olvidar que convergen dificultades de todo tipo, como la necesidad de traducción de documentación, la necesidad de intérpretes, la complejidad y especificidad de los problemas que se abordan o la compleja situación psicológica de los solicitantes.

CEAR ha exigido de manera permanente la corrección de estas prácticas y el respeto del derecho de todos los solicitantes de asilo a acceder al asesoramiento especializado de las organizaciones no gubernamentales, algo que se cumpliría tan sólo con la entrega del folleto con los datos que la legislación de asilo exige. Además, habida cuenta de la brevedad de los plazos del procedimiento y del tiempo requerido en numerosos casos, unas veces para obtener documentos y otras para traducirlos, los interesados deberían disponer de él desde el primer momento y así las ONG podrían intervenir cuanto antes y así brindar una asistencia letrada adecuada.

CEAR ha denunciado estas prácticas que privan a los solicitantes de la asistencia letrada durante todas las fases del procedimiento y atentan contra el derecho de asilo de muchos por su incidencia negativa en la resolución favorable de éste, habida cuenta de la brevedad de los plazos y la ajustada disponibilidad de abogados con que cuentan las organizaciones no gubernamentales.

CEAR, al igual que otras organizaciones, presta asistencia jurídica previa a la solicitud de asilo siempre que los interesados así lo requieren, asistiendo también a la entrevista de formalización de la solicitud de asilo en la medida en que nuestros escasos recursos personales lo permiten y disponiendo incluso de letrados en turnos de guardia para las solicitudes de asilo en puesto fronterizo. Lamentablemente, dicha intervención previa se limita a los casos en que los solicitantes de asilo conocen de antemano el trabajo de CEAR.

### **Especial deber de información a los solicitantes de asilo**

La ley y el reglamento de Asilo establecen, en sus artículos 5.4 y 5.2 respectivamente, la obligación de la autoridad de informar de sus derechos a los solicitantes. Por tanto, éstos deben ser informados de la necesidad de aportar las pruebas o indicios en que fundamentan su solicitud y de los derechos que los asisten conforme a la ley, en particular del derecho a la asistencia letrada y a disponer de un intérprete si no hablan y comprenden el castellano. Asimismo, la autoridad ante la que hayan presentado la solicitud debe facilitarles atención médica cuando sea preciso y les orientará acerca de los servicios sociales existentes para la cobertura de sus necesidades humanas inmediatas. Pero en la práctica este especial deber de información queda reducido casi siempre a la mera lectura del listado de derechos y deberes.

Asimismo, el artículo 3.d) del reglamento de Asilo encomienda a la OAR la función especial de informar y orientar a los solicitantes sobre los servicios sociales existentes, de acuerdo con la especial protección social prevista legalmente para ellos. Sin embargo, basta citar que durante 2002 en la OAR trabajaron de forma regular solamente tres trabajadoras sociales.

Es evidente que los solicitantes de asilo acuden de forma generalizada a las ciudades donde existen servicios jurídicos y sociales de las organizaciones de apoyo a refugiados para recabar información de toda índole, porque en las dependencias en las que la ley establece la posibilidad de solicitar asilo en España desconocen con carácter general el régimen específico del asilo. Las cifras de solicitantes de asilo en España, la amplitud y la gravedad de sus necesidades humanas inmediatas así como los problemas más estructurales (la carencia de intérpretes, la falta de recursos personales y la evidente falta de formación en la materia de los funcionarios implicados en el asilo) complican todavía más la situación. Así, en 2002 nos hemos encontrado casos graves como el de una ciudadana camerunesa que, a pesar de haber solicitado asilo en la propia OAR, padeció con posterioridad importantes problemas de salud y acudió a un centro hospitalario con la documentación de otra persona, por desconocer sus derechos, y fue intervenida quirúrgicamente con esa falsa identidad.

En otras ocasiones, la actuación en esta labor de información a los solicitantes de asilo es incorrecta o cuanto menos inexacta. Sin pretensión de exhaustividad sí queremos exponer algunas prácticas recurrentes de la Administración al informar a los solicitantes de asilo que contravienen la normativa de asilo y vulneran los derechos de los solicitantes de éste.

Así, es necesario denunciar de manera enérgica la información y actuación respecto a las regularizaciones y procedimientos de documentación regulares y excepcionales de los extranjeros en España. En la OAR de manera reiterada se informa de que los solicitantes de asilo no pueden acogerse a estos procesos de documentación o, en caso de hacerlo, deben renunciar a la resolución de la solicitud de asilo formulada. Sin embargo, ni la legislación de asilo ni la de extranjería impiden simultanear ambas vías de regularización; al contrario, el artículo 17.2 de la ley de Asilo reconoce: “El extranjero cuya solicitud de asilo hubiese sido denegada podrá permanecer en España si reúne los requisitos necesarios con arreglo a la legislación general de extranjería”.

Pese a ello, la OAR ha informado de modo sistemático a los solicitantes de asilo en el sentido contrario y les ha puesto incluso innumerables trabas burocráticas para la obtención de copias de su pasaporte o pruebas de estancia previa para el acceso al procedimiento de documentación por arraigo e incluso han llegado a informarles de la necesidad de renunciar previamente a la solicitud de asilo para obtener el pasaporte original para los trámites de documentación por el régimen jurídico de Extranjería.

CEAR subraya que la condición de refugiado viene calificada únicamente por los términos de la definición contenida en la Convención de Ginebra. Por ello, al margen de dicho examen, si un solicitante de asilo que se encuentra en España por su mera condición de extranjero cumple los requisitos o condiciones de acceso a documentación por la aplicación del régimen general o excepcional de Extranjería, en modo alguno puede verse perjudicado por su condición de solicitante de asilo ni debe renunciar a la legítima protección a la que aspira. El censurable proceder de las administraciones públicas competentes durante 2002 no ha hecho sino forzar la renuncia al derecho de asilo de solicitantes que conocen sobradamente los bajos índices de concesiones del estatuto de refugiado y no quieren ver reducidas sus posibilidades de regularización en España.

Son casos como el de un ciudadano colombiano que renunció a su solicitud de asilo tras recibir información en este sentido o los de otras dos personas que tuvieron que plantear una queja ante el Ministerio del Interior por la negativa de la OAR a concederles una copia de los pasaportes depositados en ella. El tratamiento actual de este asunto tiene efectos discriminatorios negativos respecto a los solicitantes de asilo, que no pueden acceder a su documentación sin renunciar a su derecho a pedir el estatuto de refugiado.

CEAR también considera incompleta la información dada a los solicitantes de asilo acerca de que si se resuelve favorablemente su solicitud de asilo no pueden volver a sus países de origen. Las difíciles circunstancias personales, familiares y psicológicas de quienes se han visto obligados a abandonar sus países de origen obligan a que la información sobre este asunto sea completada para suavizar su evidente carácter disuasorio. De hecho, bien pudiera completarse con la de la posibilidad de renuncia a la solicitud de asilo o al estatuto de refugiado con el régimen de acceso a la nacionalidad española de los refugiados o la posibilidad legal de todo solicitante de asilo de obtener estatutos subsidiarios de protección sin ninguna limitación al respecto.

## 2.2. El caso de los 150 ciudadanos congoleños y angolanos en Barajas

En los últimos años en el aeropuerto de Madrid-Barajas, ante la sorprendente pasividad de las autoridades responsables, se han repetido situaciones difíciles por la llegada masiva de solicitantes de asilo, en especial de ciudadanos procedentes de Cuba. La aplicación en todos estos casos de inadmisión a trámite del artículo 25.4 de la ley de Extranjería<sup>17</sup>, aunque en algunas ocasiones el Ministerio del Interior amenazó con variar su posición, contribuyó a que la situación en Barajas no se desbordara con escenas de tensión y que las posibles deficiencias en el procedimiento pasaran inadvertidas. Y como ya se ha analizado, a principios de 2002 se han producido dos importantes novedades: la imposición del visado a los ciudadanos colombianos, lo que ha supuesto la desaparición prácticamente total de solicitantes de esta nacionalidad en el aeropuerto de Barajas, y la exigencia de visado de tránsito a los cubanos, que a su vez ha eliminado la vía de entrada a España de aquellos que utilizaban la escala de los vuelos hacia las repúblicas de la antigua URSS.

En este contexto, la llegada de alrededor de 150 ciudadanos de la República Democrática del Congo y Angola<sup>18</sup> en tres vuelos procedentes de Johannesburgo (Suráfrica) los días 28, 29 y 30 de abril cogió de improviso a las autoridades, entre otras cosas por las características de este tipo de solicitudes: necesidad de intérpretes, dificultad en la comunicación y presencia de numerosas personas en situación de vulnerabilidad.

Todos estos ciudadanos africanos pudieron viajar con pasaportes de Angola y visados para Portugal auténticos, aunque las identidades que reflejaban los documentos eran falsas. El hecho de haber burlado de forma masiva la barrera, que conlleva las sanciones a los transportistas y los controles “a pie de escalerilla”, así como el de la constitución de un grupo tan numeroso, conduce a la convicción de que el viaje fue organizado por una mafia (muchos de los solicitantes aseguraron haber desembolsado una importante suma de dinero) con capacidad para acceder a determinadas esferas de la administración de varios países africanos, con personas relacionadas en Europa y vínculos con una iglesia evangélica no determinada con exactitud.

Conviene recordar que el hecho de utilizar este tipo de cauces para reclamar el estatuto de refugiado, según toda la normativa vigente, no debe acarrear ninguna consecuencia negativa, ya que como es lógico un perseguido no puede cumplir todos los exigentes y prolongados trámites que los diferentes estados imponen para otorgar sus visados, ni tampoco sería razonable exigirle que acudiera a las autoridades de su propio país, donde sufre persecución, para poder viajar con su documentación en regla.

Sin embargo, desde un primer momento, con su actitud y sus manifestaciones, las autoridades presentes en Barajas crearon un clima que contribuyó a criminalizar a este colectivo, que no estaba compuesto más que

---

<sup>17</sup> Art. 25.4 de la ley de Extranjería: “Se podrá autorizar la entrada en España de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en los párrafos anteriores cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España”.

<sup>18</sup> Hasta el final de estos hechos se mantuvo una gran confusión del número exacto de personas detenidas, debido a la utilización de identidades falsas en los documentos, las dificultades de la policía por controlar la situación en la sala de solicitantes de asilo en la zona reservada del aeropuerto, el presunto retorno voluntario de algunos de ellos y la llegada de nuevos solicitantes en fechas posteriores.

por víctimas de las redes de inmigración mafiosas y de las propias políticas restrictivas de los países más desarrollados, que condenan a los refugiados a utilizar estas vías al cerrar de manera progresiva todas las puertas.

A pesar de la posición que comunicó verbalmente el ACNUR tras las quejas formuladas, a través de su representante adjunto en España, y que posteriormente esta institución dio a conocer en un comunicado público, los diferentes servicios de CEAR que intervinieron en estos acontecimientos constataron numerosas irregularidades y deficiencias.

CEAR tuvo conocimiento de la situación de los ciudadanos africanos en Barajas los días 1 y 2 de mayo mediante noticias aparecidas en diferentes medios de comunicación que señalaban que el grupo iba a ser devuelto de inmediato y que no se les permitía el acceso a una asistencia letrada ni al procedimiento de asilo. Según informó después la policía se había producido un rechazo en frontera y los interesados en ningún momento manifestaron su intención de solicitar asilo, pero, como en otras situaciones similares (los polizones por ejemplo), no hubo forma de comprobar la veracidad de las informaciones de la policía.

Es posible que, aunque el relato de los hechos que hicieran coincidiera con lo que contempla la Convención de Ginebra, no se quisieran tramitar sus solicitudes de asilo si no pronunciaron las palabras mágicas “asilo” o “refugio”. Asimismo, sería importante interpelar al Colegio de Abogados de Madrid por qué al asistir a estas personas no les informó de su derecho a solicitar asilo y en qué condiciones se atendió a un grupo tan numeroso. La asistencia letrada no puede limitarse a una formalidad o a plasmar una firma en una diligencia, ni tampoco realizarse en grupo, sean cuáles sean las limitaciones de intérprete, falta de espacio o escasez de funcionarios.

En todo caso, de lo que no cabe la menor duda es de que, después de que su situación se conociera en los medios de comunicación, el viernes 3 de mayo todos ellos optaron por solicitar asilo, por lo que se paralizó la amenaza de una expulsión inminente, aunque se generalizó la sospecha de una formulación de solicitudes manifiestamente infundadas. Asimismo, a pesar de que el funcionario a cargo se comprometió con responsables de CEAR a permitir que el grupo de subsaharianos contactara con representantes de las organizaciones no gubernamentales, una vez presentes éstos en Barajas el 2 de mayo, se prohibió todo contacto. Parece necesario recordar que el ACNUR y el Consejo de Europa han recomendado en numerosas ocasiones la transparencia y la asistencia de las organizaciones especializadas en este tipo de situaciones, por lo que convierte en sospechosa esta actitud en gran medida oscurantista y desconfiada.

### **Ausencia del folleto informativo preceptivo**

El artículo 5.1 del reglamento de Asilo establece con absoluta claridad que la Administración, en colaboración con ACNUR y las organizaciones no gubernamentales de ayuda a los refugiados, elaborará un folleto con toda la información útil para los solicitantes de asilo en varios idiomas; este documento, según el propio reglamento, deberá estar disponible en la OAR, los puestos fronterizos, las oficinas de extranjería y demás organismos señalados, “y será entregado a los solicitantes en el momento de formular la solicitud con

el fin de que entren en contacto con las organizaciones que estimen oportunas”.

El anterior documento fue elaborado en diferentes idiomas y recogía una información esencial sobre la institución del refugio, una exposición clara sobre el procedimiento de asilo en España, los derechos y las obligaciones de los solicitantes, los programas sociales disponibles (con referencia a las organizaciones que prestan esos servicios) y un completo directorio de direcciones útiles. Sin embargo, a pesar de que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha realizado sucesivas ediciones de éste, en la mayoría de los casos se reparte una fotocopia con un texto transcrito en unos folios corrientes, que elimina cualquier referencia a las organizaciones que prestan los diferentes servicios. A lo largo de 2002 la situación no varió a pesar de las continuas gestiones realizadas y el compromiso de la OAR en este sentido.

No obstante, según manifestaron de manera informal varios funcionarios presentes en el aeropuerto, en este caso ni siquiera se entregó este folleto informativo, sino que fue sustituido por una información oral ofrecida colectivamente. Por lo tanto, no sólo no se dieron a conocer las organizaciones y direcciones donde los solicitantes podrían recabar apoyo, sino que tampoco se les comunicó de una forma razonable la información sobre el procedimiento de asilo y sus derechos. La ausencia de información y el oscurantismo contribuyeron de forma decisiva a crear un ambiente de desconfianza y confusión e impidieron que las alegaciones de los solicitantes de asilo reflejaran las dramáticas circunstancias que condujeron a este grupo tan numeroso a abandonar sus países de origen y arriesgarse a un viaje en semejantes condiciones.

### **Designación de abogados de CEAR**

El derecho a designar a un abogado de una organización no gubernamental está recogido expresamente en la ley de Asilo, aunque desde hace tiempo se repiten casos en que la Administración no lo respeta, a pesar de que los familiares o el propio interesado así lo hubieran avisado con antelación. Esto responde simplemente a la molestia de tener que llamar a un abogado determinado cuando ya está el del turno de oficio, sobre todo cuando una entrevista con un representante de una organización de defensa de los refugiados siempre será mucho más extensa y minuciosa, además de acarrear el supuesto “peligro” de fiscalizar la actuación de la Administración o de denunciar las deficiencias que se detecten ante la opinión pública.

Durante la estancia en Barajas de estos ciudadanos subsaharianos el cúmulo de incidentes y confusiones fue tal que no puede responder a ninguna casualidad. En primer lugar, por medio de distintas fuentes del aeropuerto, CEAR tuvo constancia el viernes 3 de mayo de que dos ciudadanos congoleños deseaban pedir la asistencia de un abogado de nuestra organización, pero finalmente no supimos de ellos. Aquel mismo día varios familiares de los detenidos telefonearon a la delegación de CEAR en Madrid para informar de que sus allegados querían ser asistidos por letrados de nuestra organización, si bien finalmente sólo pudimos atender a dos de ellos. Por último, según consta en el archivo de asistencias del turno de oficio del Colegio de Abogados de Madrid, entre el sábado 4 y el lunes 6 de mayo se nos comunicó la designación de siete solicitantes de asilo, aunque posteriormente

se comprobó que a todos se les había asignado un abogado del turno de oficio y que ya tenían resueltas sus solicitudes.

El viernes 3 de mayo, ante los precedentes de problemas en la designación de abogados de CEAR, pusimos a disposición del ACNUR toda la información sobre estos problemas. El lunes 6 el ACNUR respondió por correo electrónico que, según la OAR, todos los interesados habían sido informados de la posibilidad de designar un abogado de una organización no gubernamental y que en el único caso en que esto ocurrió durante el fin de semana se comunicó al teléfono de guardia de CEAR. En efecto, en la noche del sábado el funcionario de guardia de la OAR comunicó la existencia de varias personas que habían reclamado un abogado de CEAR e indicó, ante nuestra sorpresa, que estaban a la espera de que lo pidieran por escrito, exigencia que nunca antes se había producido.

Ante esta respuesta y ante el hecho de que los dos solicitantes a quienes al final asistimos se mostraron extremadamente desconfiados sobre la pertenencia de estos abogados a CEAR, hasta el punto de que les exigieron una acreditación al respecto, no podemos pensar sino que se trató de una medida consciente, seguramente favorecida por el desbordamiento de todos los funcionarios, y que la Administración sigue considerando incómoda la presencia de las organizaciones no gubernamentales.

### **Realización de las entrevistas e instrucción de los expedientes**

Debido a las escasas intervenciones de CEAR, no podemos emitir un juicio general sobre el desarrollo de todas las entrevistas, aunque las que presenciamos se realizaron correctamente, y se permitió nuestra intervención sin limitación alguna; en otros casos, varias fuentes presentes en el aeropuerto manifestaron que algunos de los funcionarios adoptaron una actitud muy ofensiva hacia los entrevistados, provocada seguramente por el cansancio y la acumulación del trabajo.

La intervención de los representantes de CEAR sirvió, además, para constatar la ausencia de espacios adecuados para las entrevistas, ya que los utilizados carecían de las condiciones adecuadas para preservar su confidencialidad.

En cuanto a la tramitación de los expedientes, habría que resaltar la lentitud en la formalización de las solicitudes de asilo, algunas se realizaron el lunes 6 de mayo, más de una semana después de estar retenidos en el aeropuerto de Barajas, lo que contrasta con la rapidez en la resolución de los expedientes, pues algunos de ellos fueron resueltos en el mismo día, por lo que se demuestra la ausencia de un tratamiento individualizado y la generalización de sospecha de alegar hechos manifiestamente infundados.

Cabría destacar la ausencia de una consideración autónoma de las posibilidades de otorgar una protección complementaria, así como de aplicar el artículo 25.4 de la ley de Extranjería (permitir la entrada en el país por motivos humanitarios), que en otras ocasiones se ha hecho de una forma automática por evidentes motivos de política exterior.

Sobre las condiciones de la detención y su incidencia en el procedimiento de asilo, hay que señalar cómo la policía, ante la imposibilidad de que los abogados accedieran a sus clientes en el momento de máxima tensión (generados a raíz de los primeros intentos de devolución), hizo firmar a los

intérpretes y a los abogados del turno de oficio escritos donde en nombre del interesado se renunciaba a su solicitud de asilo. CEAR también pudo constatar de manera directa la violencia con que intervinieron las unidades antidisturbios contra los detenidos dentro de las dependencias fronterizas del aeropuerto, quienes denunciaron que habían sido golpeados al negarse a ser expulsados.

### **Violación del principio de no devolución**

Estos ciudadanos angolanos y congoleños fueron expulsados del aeropuerto y la Administración violó el principio de no devolución, contemplado tanto en la Convención de Ginebra, como en el Convenio de Roma<sup>19</sup> y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dado que, como Suráfrica no quiso aceptarlos, fueron devueltos a sus países de origen, donde, según informaciones de diversas fuentes que no hemos podido confirmar, pueden haber sido víctimas de represalias y de un trato degradante por haber usado identidades falsas y solicitado asilo.

CEAR concluye que este tipo de situaciones y la confusión que provocan son una consecuencia de las políticas oficiales que sancionan a los transportistas, introducen cada vez criterios más restrictivos y cierran las posibilidades de reclamar una protección internacional a los refugiados, con lo que se produce el efecto perverso de que las mafias se aprovechan y confunden a estas personas, que son tratadas como sospechosas cuando son las únicas víctimas de este tipo de situaciones.

Esta clase de hechos y la confusión que crean, consecuencia de las políticas oficiales sobre sanciones a los transportistas y de la aplicación de criterios cada vez más restrictivos, dificultan aún más la protección de los refugiados.

### **2.3. El caso de un ciudadano colombiano interno en el CIE de Valencia**

En este caso se vulneró el acceso a los recursos judiciales por notificar las resoluciones los fines de semana y exigir el cumplimiento de meros requisitos formales que privan de eficacia material al derecho de defensa en su manifestación de acceso a los recursos contra las resoluciones desfavorables.

El 6 de marzo de 2002 CEAR tuvo conocimiento de la presencia de un ciudadano colombiano en el CIE de Valencia que deseaba pedir asilo y que se encontraba allí por tener incoado un procedimiento administrativo sancionador con propuesta de expulsión por la Delegación del Gobierno en Cataluña debido a su estancia irregular.

Al día siguiente su petición de asilo se formalizó en presencia de una abogada y la gerente de la delegación de CEAR en Valencia y al llegar al punto donde se pregunta al solicitante de asilo si desea hacer extensiva su solicitud de asilo a algún familiar, el funcionario interpretó erróneamente el modo de rellenar dicho apartado, por lo que se le instó a consultar tal extremo con quien estimase conveniente. Así pues, el funcionario llamó al director del centro, quien al comprobar que le habían llamado porque las abogadas ponían en

---

<sup>19</sup> Convenio Europeo de 4 de noviembre de 1950 para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

entendicho el criterio de éste, expulsó a la gerente de la delegación de CEAR con maneras absolutamente inapropiadas. Pero al finalizar el cuestionario, el director ordenó al funcionario que rectificara el punto que había suscitado la polémica tal y como las letradas, que sufrieron un trato denigrante, le habían indicado.

El 11 de marzo se realizó una ampliación de la solicitud de asilo, donde se explicó que esta persona llegó a España procedente de su país el 5 de agosto del 2001, después de haber sufrido dos atentados con disparos de armas de fuego que le alcanzaron la espalda y el brazo. Eligió España porque no necesitaba visado de entrada, aunque su intención era proseguir el viaje a Reino Unido para pedir asilo allí, ya que en ese país existían menos posibilidades de encontrarse con personas vinculadas a quienes lo perseguían en Colombia.

Pero su único modo de viajar a Londres era comprar un pasaporte falso español y por ello desde su llegada no hizo otra cosa que intentar conseguir dinero para obtenerlo. Mientras permaneció en España se encontró con personas de su país vinculadas a quienes lo habían intentado asesinar, por lo que su intención de salir de España era clara aunque no lo conseguía. Intentó conseguir dinero trabajando de manera irregular pero nunca reunió el suficiente, hasta que finalmente pidió dinero prestado a una tía suya, con el que compró un pasaporte español falso e inició el viaje.

Sin embargo, fue detenido en Francia y devuelto a nuestro país en virtud del Convenio de Readmisión suscrito entre ambos estados. Al llegar a España fue detenido el 29 de enero de 2002 y la Delegación del Gobierno de Cataluña le incoó expediente administrativo con propuesta de expulsión y fue internado en el CIE de Valencia, donde decidió pedir asilo en nuestro país.

El escrito ampliatorio de la solicitud de asilo entró en la OAR el 12 de marzo, pero el día anterior esta Oficina ya había dictado la resolución de inadmisión a trámite de la petición de asilo (por tener incoada una orden de expulsión), que se tramitó en sólo cuatro días, con más rapidez que si se tratase de una petición de asilo en frontera. Sin embargo, la inadmisión a trámite no se notificó al interno hasta tres días después, el jueves 14 de marzo a la una de la tarde, la letrada de CEAR la recogió al día siguiente y el sábado 16 de marzo interpuso un recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para solicitar la suspensión de la ejecución de una posible orden de expulsión.

Por tanto, CEAR quiere denunciar que la OAR paralizó la notificación de la inadmisión hasta tres días después para que coincidiera con el fin de semana y dificultar así el acceso a los recursos judiciales con eficacia material, una práctica habitual en el CIE de Valencia. El contacto del interno con la letrada de CEAR era fluido, puesto que llevaba un teléfono móvil y así podía comunicarle todos los pormenores.

El lunes 18 de marzo a las dos de la tarde la abogada de CEAR recibió una llamada telefónica del interno para comunicarle que le habían indicado que a partir de las 17 horas iba a ser trasladado a Alicante, sin indicarle con qué fin. Una hora después la letrada telefoneó a la comisaría de policía del aeropuerto de El Altet y averiguó que ya se había dictado la orden de expulsión contra este ciudadano colombiano y que se la comunicarían en breve para ser ejecutada de inmediato.

Por ello, CEAR remitió un fax a dicha comisaría indicando que la inadmisión a trámite de la petición de asilo había sido recurrida ante la Audiencia Nacional y que por tanto ésta no era firme, por lo que solicitó la suspensión de una posible orden de expulsión (remitiendo copias) y además señaló que como le notificaron la orden de expulsión el 18 de marzo, víspera de festivo en Valencia, le planteaban serios obstáculos en su derecho a recurrir esta resolución. Además, CEAR destacó que, si la orden de expulsión procedía de Valencia (aún entonces se desconocía su origen, puesto que el interno carecía de una copia), el miércoles 20 de marzo (primer día hábil, después del festivo local, para presentar el recurso contra la orden de expulsión) ya se encontraría en Colombia. CEAR también aseguró que esta práctica suponía una grave vulneración del derecho fundamental de defensa del expedientado y que dicha conducta podía colisionar con el artículo 404 del Código Penal.<sup>20</sup>

Las autoridades policiales del aeropuerto de El Altet ignoraron este escrito de CEAR y notificaron a este ciudadano colombiano la orden de expulsión el lunes 18 de marzo a partir de las ocho de la tarde y fue trasladado a Alicante aquella misma noche. Al día siguiente a las 8 de la mañana fue trasladado en avión a Madrid y a las 9 horas iba a ser embarcado en un vuelo con destino a Bogotá. CEAR denuncia que estas prácticas incumplen de manera flagrante las garantías jurídicas del solicitante de asilo y también quiere dejar constancia de que, según averiguamos después, la orden de expulsión dictada por la Delegación del Gobierno de Cataluña tenía fecha de miércoles 13 de marzo y sin embargo el interno no recibió la notificación hasta cinco días después, y en la víspera de un festivo, para impedirle ejercer su derecho de defensa con la interposición de los recursos pertinentes.

En Barajas este ciudadano colombiano se resistió a subir al avión y fue encerrado durante todo aquel día 19 de marzo en los calabozos del aeropuerto de Barajas y por la noche fue ingresado en el CIE de Moratalaz (Madrid), aunque desconocemos si se dio cuenta a la autoridad judicial, como es preceptivo.

Mientras, la Associació Catalana de Suport als Refugiats (ACSAR), la delegación de CEAR en Cataluña, presentó un recurso contencioso-administrativo contra la orden de expulsión con solicitud de suspensión. El 21 de marzo la Sección V de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, pese a admitir la urgencia del caso, acordó no suspender la orden de expulsión hasta que no constase el nombramiento de un procurador y acordó dirigir un oficio al Colegio de Abogados de Cataluña para que lo designara.

CEAR contactó telefónicamente con la persona encargada de la tramitación del recurso para explicarle que dado lo inminente de la expulsión no era posible esperar a que se designase un procurador de oficio, pero la respuesta fue que era imprescindible llevar a cabo dicha formalidad. A la vez se instó a la letrada de CEAR a que aportara en un plazo de diez días una copia de la orden de expulsión, de la que carecía ya que no pudo contactar con él antes de ser trasladado a Madrid.

CEAR contactó con la Delegación del Gobierno de Cataluña por fax para solicitar dicha orden, pero la negaron. También se dirigió al CIE de Moratalaz

---

<sup>20</sup> El artículo 404 del Código Penal establece: “A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo y cargo público por tiempo de siete a diez años”.

para que se la facilitasen, pero tampoco estas gestiones dieron resultado. Entonces se comunicó a la Sala la imposibilidad de obtener dicha orden de expulsión y de nuevo se demandó que la Sala la pidiera de oficio. Finalmente se acordó solicitarla de oficio el 22 de marzo, pero este ciudadano colombiano ya había sido expulsado. El nombramiento de una procuradora se notificó a CEAR el 3 de abril, catorce días después de haber sido expulsado el recurrente. Posteriormente la Sala denegó la suspensión de la orden de expulsión al alegar que éste carecía de arraigo y medios de vida en España. El recurso siguió su curso una vez formalizada la demanda.

Por último, según se desprende del expediente administrativo, este ciudadano colombiano estuvo internado más tiempo de los 40 días máximos que establece la ley de Extranjería, puesto que fue detenido el 29 de enero y expulsado el 22 de marzo, último día en que la letrada habló con él. CEAR pidió a los CIE de Valencia y Moratalaz sendas certificaciones del tiempo que permaneció esta persona en dichos centros para emprender las gestiones necesarias a fin de exigir responsabilidades.

#### **2.4. La detención de un abogado de CEAR al intentar asistir a tres polizones iraquíes**

El viernes 27 de diciembre en alta mar tres hombres de nacionalidad iraquí fueron descubiertos en el barco de bandera española *Candelaria B*, dedicado al transporte en el Mediterráneo. Al día siguiente los armadores ordenaron al capitán que atracara en el puerto de Barcelona para realizar una operación de carga y en ese momento se puso en contacto con CEAR a través del abogado de la compañía.

El capitán del buque denunció que las entrevistas preceptivas efectuadas en este puerto por la policía se realizaron sin la presencia de intérprete y del letrado, ya que los funcionarios policiales vetaron expresamente tanto la asistencia del abogado y el traductor de ACSAR, como los facilitados por la aseguradora del barco. Puestos en contacto con la Subdelegada del Gobierno en Barcelona, ésta -como suele ser habitual en los últimos años por parte de las Subdelegaciones del Gobierno- atribuyó la responsabilidad de los hechos a los funcionarios policiales, ante los que se veía "impotente" a no ser que un representante del ACNUR interviniera de manera directa. Ante la imposibilidad de contactar directamente con el ACNUR a lo largo del viernes 27 y el sábado 28 de diciembre, CEAR remitió un fax a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, que no obtuvo ningún tipo de respuesta.

Ante esta situación de nueva vulneración del derecho de asistencia letrada a los polizones del *Candelaria B*, uno de ellos documentado por ACNUR-Líbano, el 29 de diciembre el letrado de CEAR Francisco Jiménez accedió, con permiso de la aseguradora, al barco, fondeado entonces frente al puerto de Valencia, donde no pudo atracar debido a una huelga de estibadores. Tras realizar las entrevistas, en las que se reflejaron los hechos de persecución que alegaban los polizones, el letrado de CEAR, identificado como tal en todo momento, presentó en su nombre las solicitudes de asilo al día siguiente, lunes, a las 11:00 horas en el registro general de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, aunque previamente se había intentado que fueran tramitadas por la sección de asilo de la Oficina de Extranjeros de Valencia.

Sin embargo, las autoridades españolas no dieron curso a las peticiones de asilo de los tres polizones y el buque prosiguió su recorrido por diferentes puertos mediterráneos (Génova, Túnez y Malta). En Italia, las autoridades gubernamentales se negaron a tramitar las solicitudes de asilo al argüir que, según el Convenio de Dublín<sup>21</sup>, era España el estado responsable de su examen. Después de más de una semana de periplo por el Mediterráneo, el 10 de enero de 2003 el *Candelaria B* llegó de nuevo al puerto de Valencia y, por fin, se formalizaron las peticiones de asilo, tras la intervención de los abogados de CEAR, quienes, ante la retirada de los funcionarios policiales y, mediando una indicación expresa de éstos, las presentaron en la comisaría del puerto de Valencia.

Un día antes la Delegación del ACNUR en España remitió un fax al delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana para solicitar que realizaran “las gestiones pertinentes destinadas a comprobar la verdadera intención de estas personas respecto a una posible solicitud de asilo en España y, en su caso, a la tramitación de la misma con arreglo a la legislación sobre polizones”. Sin embargo, esta solicitud nos pareció muy genérica, frente a la petición concreta de CEAR de que se permitiera el contacto de los polizones con las organizaciones no gubernamentales y, en especial, con sus letrados y los intérpretes.

El 13 de enero de 2003 a las 19:35 horas la OAR notificó la inadmisión a trámite de las tres solicitudes de asilo, por lo que al día siguiente, a las 18 horas, los servicios jurídicos de CEAR presentaron la solicitud de reexamen. Como los informes del ACNUR eran favorables en ambas ocasiones, el 16 de enero, antes de la notificación de la desestimación del reexamen, se mandó un escrito a la OAR, amparado en los artículos 21.1 c) y 39.2 del reglamento de Asilo, que señalaba que en el caso de desestimación del reexamen la intención de los solicitantes era interponer un recurso contencioso-administrativo y que, por tanto, tal y como establece la ley de Asilo, debería autorizarse su permanencia en España hasta que el órgano jurisdiccional resolviera sobre la suspensión del acto administrativo que se pensaba recurrir.

El mismo 16 de enero, a las 19:35 horas, fuera del plazo de dos días previsto en la ley de Asilo, se admitió a trámite a uno de ellos y a los otros dos se les notificó la desestimación del reexamen y se les entregó una hoja con el siguiente contenido:

“VOLANTE. Se autoriza la permanencia en España a los efectos de interponer recurso contencioso administrativo contra la resolución desestimatoria de su solicitud de asilo, siempre que manifiesten por escrito su intención de hacerlo, por haber sido el informe del ACNUR favorable a la admisión a trámite de la misma. El presente volante tiene una validez de dos días a cuyo vencimiento deberá renovarse por periodo de tiempo de igual duración previa comparecencia física del interesado en la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Valencia, sita en la Calle Zapadores nº 52 de Valencia”.

Además, se les entregó el documento blanco provisional de solicitante de asilo, pero en su parte trasera constaba una diligencia escrita a máquina por la

---

<sup>21</sup> Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

que se les comunicaba la obligación de comparecer cada dos días en la Oficina de Documentación de Extranjeros de Zapadores de Valencia.

El 17 de enero CEAR presentó un escrito dirigido a la OAR a través de la Delegación del Gobierno donde reiteró su intención de recurrir y solicitó que se autorizara su permanencia en España hasta que el órgano jurisdiccional resolviera sobre la suspensión del acto administrativo y no a los solos efectos de interponer un recurso como se establecía en ese volante (artículo 39.2 del Reglamento).

Y por la tarde CEAR envió, por correo certificado con acuse de recibo, un escrito de interposición del recurso en el que asumió la defensa jurídica de los polizones con renuncia a honorarios y solicitó que se designara un procurador de oficio. En dicho recurso también pidió como medida cautelarísima la suspensión del acto administrativo que se recurría, a partir de los dos informes favorables del ACNUR y las circunstancias personales de los recurrentes porque la no suspensión llevaría aparejada, al amparo del artículo 40 del reglamento de Asilo, la no renovación o no expedición del documento provisional de solicitante de asilo, con la gravedad que ello supone al dejar indocumentado al solicitante durante la tramitación del recurso y posible vulneración del principio de no-devolución, y el incumplimiento de los plazos previstos legalmente.

La Audiencia Nacional desestimó la medida cautelarísima al aducir que la presencia de los solicitantes de asilo en territorio español conllevaba una ausencia de peligro inminente de expulsión.

### **Detención del abogado de CEAR**

El 8 de enero de 2003, alrededor de las 11.30 horas de la mañana, mientras el abogado de CEAR Francisco Jiménez se encontraba junto a un compañero en una cafetería cercana a la oficina de CEAR en Cullera (Valencia), dos personas que se identificaron como agentes de la Policía Nacional le indicaron que quedaba detenido por los presuntos delitos de falsedad en documento público y usurpación de funciones, sin comunicarle nada más. Ante la insistente petición del letrado de CEAR de que se le entregase la cédula para comparecer ante la Policía Nacional y su afirmación de que ya acudiría por sus propios medios o, en su caso, ante una orden judicial de detención, los funcionarios le contestaron que eso no podía ser, que quedaba detenido y que tenía que irse con ellos en ese momento.

Después de que los policías se identificaran en la cafetería y le comunicaran la detención, les solicitaron poder realizar previamente una llamada telefónica para comunicar esta situación a los responsables de CEAR, así como para recoger sus pertenencias en la oficina, pero los policías sólo accedieron a lo segundo, porque sostuvieron que la llamada podría hacerla en la comisaría de la Policía Nacional, en sus dependencias centrales en la calle de Zapadores nº 50 de Valencia, puesto que era urgente que los acompañase de inmediato.

Una vez dentro del vehículo, les solicitó que mostraran la orden judicial de detención, pero respondieron que no la tenía, por lo que les preguntó sobre cómo era posible que se hubiera producido la detención sin ésta y les contestaron que por ellos no había problema, puesto que habían comunicado la detención al Juzgado de Instrucción nº 1 de Sueca (Valencia) y que, si se

negaba a seguir con ellos, le solicitarían la oportuna orden y todo se demoraría bastante tiempo.

Sobre las 12:15 horas de la mañana, una vez en las dependencias policiales y acompañado en todo momento por estos policías, fue conducido ante la presencia del inspector jefe, quien aseguró que CEAR no podía asistir a los polizones solicitantes de asilo en el puerto de Valencia, le indicó que había ignorado la autoridad de la Policía Nacional en su tramitación y le señaló que se hallaba en calidad de detenido por la presunta comisión de los delitos de usurpación de funciones y falsedad en documento público, pues firmó en las casillas correspondientes al funcionario público en las solicitudes de asilo de los tres polizones, algo que en absoluto se ajusta a la realidad, y le comunicó que iba a ser puesto en libertad justo después de prestar declaración.

Hacia las 12:30 empezó a prestar declaración, le leyeron sus derechos y le tomaron las huellas dactilares. Pero, tras comunicar su condición de abogado de CEAR, se negó a prestar declaración ante la Policía Nacional y alegó que sólo lo haría ante la correspondiente autoridad judicial, firmando la correspondiente acta. Entonces fue puesto en libertad, previamente se le advirtió de que debía acudir a la citación judicial que le llegase, dado que iban a dar traslado de las diligencias policiales al citado juzgado de Sueca.

Además de lo sorprendente que resultan las semanas transcurridas y el largo recorrido del buque, cuando desde un primer momento deberían haberse formalizado las solicitudes de asilo, es preciso reseñar la incredulidad de los letrados de CEAR cuando, durante la asistencia a los polizones realizada el viernes 10 de enero de 2003 a bordo del *Candelaria B*, los propios funcionarios de la policía les dejaron los formularios oficiales para que fueran rellenados con las alegaciones de los ciudadanos iraquíes y, posteriormente, entregados por los abogados de CEAR en el registro de la Delegación del Gobierno, ya que esta misma actuación realizada el 29 de diciembre de 2002 era lo que había provocado la cuanto menos cuestionable detención de Francisco Jiménez.

El 13 de enero de 2003 los letrados de CEAR se personaron en los juzgados de Sueca, donde se les confirmó la inexistencia de actuación o diligencia judicial alguna respecto al abogado Francisco Jiménez. Sin embargo, el 30 de enero CEAR tuvo conocimiento de la remisión del atestado policial al juzgado, por lo que habrá que esperar a la intervención del ministerio fiscal para conocer el desarrollo de los acontecimientos.

### **Acción llevada a cabo por CEAR**

Ante los hechos descritos en los apartados anteriores, CEAR promovió una acción urgente para denunciar que este tipo de actuaciones demostraban una clara interferencia de la Administración en su labor con medidas arbitrarias, pero que ello no iba a impedirle mantener su compromiso en defensa del derecho humano básico y constitucional al refugio y en la defensa escrupulosa de los refugiados, sin dejar de denunciar todas las actuaciones de las autoridades que pudiesen constituir vulneración de tales derechos fundamentales.

Por todo lo anterior, nos dirigimos al conjunto de las organizaciones no gubernamentales, instituciones, profesionales y ciudadanos en general, para que remitieran el siguiente texto de solidaridad al ministro del Interior:

“Mediante el presente escrito D. ..., con DNI nº ..., domiciliado en ..., [en representación de la organización/asociación/institución ...], respalda la actuación profesional del letrado de la CEAR Francisco Jiménez Gámez en el caso de los polizones del buque *Candelaria B*, reclamando a las autoridades competentes que no inicien ninguna actuación judicial en su contra por los hechos relacionados con la asistencia letrada realizada a dichos polizones, así como que se garantice en situaciones sucesivas la preceptiva asistencia letrada y de intérprete a los polizones que lleguen a las costas españolas”.

El 3 de febrero de 2003, en la reunión mantenida por CEAR con el representante del ACNUR en España, éste expuso el interés y la solidaridad del organismo internacional ante estos hechos y se comprometió a transmitirlos en una próxima reunión con el director general de Extranjería e Inmigración del Ministerio del Interior.

### 3. El procedimiento de admisión a trámite

#### 3.1. El abuso de las causas de inadmisión a trámite

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

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

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

En todos los casos en que la solicitud es inadmitida a trámite la OAR debe informar a la Delegación del ACNUR en España, que deberá expresar su opinión sobre el caso, pues sólo tiene un valor consultivo.

Tanto para las solicitudes presentadas en territorio nacional como para las formalizadas en frontera se aplican las mismas causas de inadmisión, recogidas en estos apartados del artículo 5.6 de la ley de Asilo:

- a) Las previstas en los artículos 1.f) y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.<sup>22</sup>
- b) Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.
- c) Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.

---

<sup>22</sup> El artículo 1.f) de la Convención de Ginebra establece: “Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existen motivos fundados para considerar: a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de Naciones Unidas”. Y el artículo 33.2 señala: “Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.

d) Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que por carecer de vigencia actual no fundamenten una necesidad de protección.

e) Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los convenios internacionales que ha suscrito. En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el estado responsable de examinar su solicitud, estado que ya habrá aceptado explícitamente dicha responsabilidad y se obtendrán, en todo caso, garantías suficientes de protección para su vida, libertad y demás principios indicados en la Convención de Ginebra en el territorio de dicho estado.

f) Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado, tenga derecho a residir u obtener asilo en un tercer estado o cuando proceda de un tercer estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni darse la posibilidad de que pueda sufrir torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra.

El procedimiento de admisión a trámite, como filtro anterior al estudio de las solicitudes de asilo, fue instaurado por la reforma de la ley de Asilo en 1994. Pero fue concebido, tal y como se deduce de los debates parlamentarios, para limitarse tan sólo a examinar los aspectos meramente formales de la solicitud de asilo (de hecho, no era sino una traslación al procedimiento de asilo de la figura de la inadmisión a trámite judicial), sin entrar en ningún caso en el fondo, que debería reservarse para su estudio en la instrucción del expediente. Y así lo recoge también el artículo 17 del reglamento. El objetivo de su inclusión era evitar que se solicitase asilo por motivos completamente ajenos a la Convención de Ginebra, normalmente por causas económicas, teniendo en cuenta el coste que suponía para el Estado debido a las garantías que el procedimiento de asilo contempla y que había llevado, con la legislación anterior, a que personas que a simple vista no encajaban en la definición de refugiado se mantuviesen dentro del procedimiento de asilo durante plazos muy prolongados y disfrutando de ayudas económicas públicas.

Sin embargo, es indiscutible que esta fase del procedimiento se ha convertido en el obstáculo insalvable para miles de solicitantes de asilo, hasta el punto de que durante 2002 el 64,29% de las solicitudes fueron inadmitidas a trámite, como podemos ver en los cuadros estadísticos.

Por otra parte, el propio reglamento de Asilo exige que las resoluciones sean individualizadas y motivadas, algo que no se produce en la mayoría de los casos (por no decir todos), puesto que las resoluciones son vagas y se limitan a reproducir los párrafos de la ley, junto con argumentaciones repetitivas y que responden a modelos tipificados, perfectamente sustituibles unos por otros. Esta práctica contraviene las directrices marcadas por el Defensor del Pueblo en su Informe de 1996, en las que afirmó que todos los operadores jurídicos que intervengan en la aplicación del asilo deben actuar conforme al principio *pro actione*, de manera que sólo en supuestos muy claros puede denegarse a un solicitante de asilo la admisión a trámite de su petición.

De entre las causas de inadmisión que recoge la ley de Asilo, CEAR ha comprobado la generalización del empleo de dos de ellas, las recogidas en los apartados b y d del artículo 5.6, que se han convertido en una suerte de cajón de sastre para rechazar un gran número de ellas.

### **3.1.1. El apartado b): Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado**

La introducción de esta causa de inadmisión corresponde, como ya se ha dicho, a la necesidad de evitar que en este procedimiento tan breve se analice el fondo de la solicitud, por lo que hay que limitar la causa de inadmisión a aquellos casos en que la petición no guarde relación con la Convención de Ginebra y, por tanto, sea completamente improcedente. Pero esta causa de inadmisión se ha convertido en la respuesta más habitual a casi todos los solicitantes procedentes de determinados países, como Nigeria, y a una buena parte de los originarios, por ejemplo, de Colombia. La resolución de inadmisión, tras la reproducción exacta del texto de la ley, se completa con estas palabras: “El solicitante basa su solicitud en alegaciones de persecución de agentes distintos de las autoridades de su país de origen, sin que ni del expediente, ni de la información disponible sobre el mismo se deduzca que estas autoridades hayan promovido o autorizado los hechos alegados o hayan permanecido inactivos ante los mismos, los cuales no constituyen por tanto, una persecución en el sentido que la Convención de Ginebra de 1951 otorga a este término”.

Este argumento resulta cuando menos sorprendente en la mayoría de los casos, sobre todo en aquellos solicitantes de asilo procedentes de países donde resulta fácil constatar la inactividad o la incapacidad de los gobiernos nacionales para ofrecer protección a sus propios ciudadanos frente a determinados “agentes distintos de las autoridades de su país de origen”. Toda la información disponible sobre estos países (las noticias de prensa, los informes de organizaciones como Amnistía Internacional o Human Rights Watch...) refuta este argumento. Es el caso de Nigeria, donde se han producido masacres de cristianos a manos de grupos musulmanes apoyados por las autoridades de los estados federales, ante la pasividad del gobierno central, o situaciones tan conocidas como las condenas a Safiya o Amina Lawal, donde el gobierno central ha permanecido impasible ante la violación de los derechos humanos por parte de las autoridades locales y que han motivado declaraciones de condena de nuestro Congreso de los Diputados.

A modo de ejemplo, podemos detenernos en la solicitud de una mujer procedente de una de las regiones del noroeste de este país, en plena zona de conflicto religioso y la misma donde se han producido las terribles sentencias discriminatorias contra Safiya o Amina Lawal. La solicitante explicó que tras el fallecimiento de su esposo, la familia de éste quería obligarla a contraer matrimonio con su cuñado y para ello llegaron a amenazarla con el secuestro de su hijo, amparado por el consejo de la aldea. Esta mujer insistió en su negativa al matrimonio y, como consecuencia de ello, fue atacada con ácido, que le fue arrojado sobre la cabeza por uno de sus cuñados, por lo que perdió todo el cuero cabelludo y de lo que evidentemente ella misma era la prueba. La solicitante de asilo sintió la imposibilidad de acudir a las autoridades de su país, debido a la situación general de la mujer en la zona, por lo que decidió huir y al llegar a España el año pasado solicitó asilo. Su solicitud fue inadmitida porque, según la OAR, no alegó ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado

Otro ejemplo significativo es el de Colombia, donde el ejército, aliado con los grupos paramilitares cobijados bajo el alero del estado, mantiene una guerra civil no declarada con los grupos insurgentes desde hace ya cuatro décadas,

ante la incapacidad de los sucesivos gobiernos no sólo para alcanzar un acuerdo de paz, sino también para proteger a sus millones de ciudadanos amenazados, muchos de ellos desplazados internos. A CEAR le llama la atención que, mientras la OAR inadmite más de un tercio de las solicitudes de asilo formalizadas por ciudadanos colombianos, la Unión Europea aprueba una declaración tras otra de condena de la situación de guerra que padece este país.

### **3.1.2. El apartado d): Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección**

Si bien la aplicación de esta causa de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo, sin entrar en el fondo de la solicitud, debería limitarse tan sólo a supuestos excepcionales, se ha convertido en la alternativa a la anterior para rechazar las peticiones de ciudadanos colombianos y nigerianos y últimamente además para los procedentes de Sierra Leona. En realidad, la redacción legal de este supuesto engloba dos causas de inadmisión diferentes: basar la solicitud en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos o inverosímiles, o justificarla con hechos, datos y alegaciones que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección. Cualquier resolución mínimamente motivada debería diferenciar y explicitar cuál de las dos explica la decisión aceptada, pero nunca se hace, por lo que se dificulta tanto su comprensión como la posibilidad de plantear el recurso adecuado.

Muchas veces incluso se mantiene esta causa contra el criterio opuesto expresado por la Delegación del ACNUR, que aunque es cierto que en este procedimiento es meramente consultiva, creemos que debería cobrar una especial relevancia cuando se alegue esta causa, sobre todo si se refiere a la calificación de “manifiestamente falsos, inverosímiles”, para invalidarla si es posible. No se trata aquí de hacer una compleja valoración jurídica sobre este hecho, sino de una mera interpretación semántica de su texto, y el uso del sentido común. Algo “manifiesto” es algo evidente, cierto, y por lo tanto, algo manifiestamente falso será algo que nadie pueda considerar cierto, prácticamente hablaríamos de algo increíble y desde el momento en que una opinión le dé credibilidad sería imposible ya mantener este juicio, y más si se trata de la opinión cualificada del ACNUR, la máxima autoridad mundial en materia de asilo y refugio

Todo esto resulta más preocupante a la vista de las cifras de inadmisión a trámite de 2002, que arrojan datos tan espectaculares como la inadmisión del 93,5% de las solicitudes de ciudadanos nigerianos o que se haya doblado el porcentaje de inadmisión de las solicitudes de ciudadanos de Colombia, sin que esta evolución se corresponda con la que se ha producido en ambos países en los últimos meses, que más bien ha sido la contraria, dado que la situación política ha variado negativamente.

Como ejemplo, citamos la solicitud de un pastor protestante, procedente también del noroeste de Nigeria, que a raíz de los enfrentamientos religiosos entre cristianos y musulmanes y a la aplicación de la *sharia* (la ley islámica) en la zona sintió un temor fundado por su vida, sobre todo después de que hubieran llegado a quemar la iglesia donde oficiaba y a asesinar de manera brutal a uno de los miembros de su congregación.

### 3.2. La cobertura social durante la fase de admisión a trámite

Durante el proceso de admisión a trámite la cobertura social específica para los solicitantes de asilo sólo existe con carácter de emergencia y para aquellas personas o colectivos especialmente vulnerables que tengan una gran dificultad para acceder a recursos propios o normalizados, como personas mayores, enfermos, familias con menores a su cargo, jóvenes no acompañados o mujeres solas. Esta cobertura social específica comprende alojamiento, manutención o puntuales apoyos económicos en concepto de transporte.

En estos casos de especial vulnerabilidad, la cobertura social también está condicionada según la disponibilidad de recursos en el preciso momento en que surgen las emergencias sociales, si bien la progresiva disminución del número de solicitantes de asilo ha supuesto que los recursos específicos sean más fácilmente accesibles para las personas que reúnen este perfil. No obstante, la escasez de este tipo de dispositivos de emergencia se evidencia especialmente cuando aumenta el número de solicitantes. En cuanto a los solicitantes que no poseen el perfil definido como “vulnerable”, no les queda más remedio que recurrir a su red de familiares, amigos y conocidos o a los dispositivos de acogida puestos en marcha para otros colectivos, como indigentes o inmigrantes.

Uno de los recursos de emergencia más demandados y de los más difíciles de atender, especialmente en Madrid, es el alojamiento porque los recursos existentes son escasos, insuficientes ante la creciente demanda de distintos colectivos y cuando un solicitante de asilo lo logra, es siempre por un tiempo inferior a la duración de la instrucción del procedimiento de admisión a trámite. Por tanto, en numerosas ocasiones los solicitantes de asilo cuya solicitud se encuentra en esta fase se ven forzados a pernoctar en calles, estaciones de trenes o autobuses o aeropuertos, a la espera de la resolución de la OAR. En cambio, en los alojamientos, centros de acogida y albergues donde se les acoge se empieza a definir un itinerario individualizado de integración para ellos, cuyo primer paso es el aprendizaje del castellano, si lo requieren, el conocimiento del medio y el acceso a la sanidad pública y la escolarización, recursos a los que se accede a partir del empadronamiento en el municipio.

Podemos explicar el caso de un ciudadano nigeriano de 28 años que llegó a España en febrero de 2002 después de un periplo de tres meses por distintos países de su continente. En Madrid otras personas de origen africano a las que conoció de manera casual le informaron del trabajo y los servicios que presta CEAR. Los trabajadores del servicio de primera acogida (Punto de Información y Orientación) de la delegación de CEAR en Madrid comprobaron que podía pedir el estatuto de refugiado y el afectado expresó su voluntad de hacerlo. Por tanto, su caso fue derivado al servicio jurídico, donde, tres semanas después de su llegada a esta ciudad, formalizaron su solicitud de asilo.

Durante aquellos 21 días, como carecía de recursos económicos propios, así como de familiares o amigos en Madrid, esta persona tuvo que buscar alojamiento y procurarse manutención mediante los recursos que distintas organizaciones disponen para personas sin medios y a través de un listado que le proporcionaron en una de las distintas organizaciones donde demandó algún tipo de cobertura social básica. Sin embargo, tuvo serias dificultades para desplazarse, ya que carecía incluso de medios para abonar el transporte

público, asunto que pudo resolver al recibir billetes de metro de distintas organizaciones, pero sólo de manera puntual ya que tuvo que recorrer grandes distancias para acudir a citas programadas o continuar la búsqueda de recursos.

La distancia cultural y el desconocimiento de la lengua incrementaron su dificultad para lograr la cobertura de sus necesidades básicas, pues en ocasiones se encontró con la imposibilidad de comunicarse con otras personas y exponer su situación de necesidad, así como con diversos malentendidos que le generaron una gran angustia y una percepción de continuo rechazo por parte de las personas con quienes interaccionaba. Durante las tres primeras semanas durmió en la calle salvo tres días en que de manera puntual consiguió acceder a un centro de noche, donde a pesar de no tener una cama para dormir pudo resguardarse y tomar algo caliente.

Una vez presentada su solicitud de asilo, sus expectativas de recibir una cobertura social que le ayudara a salir de esa precaria situación no se cumplieron, puesto que al parecer no encajaba dentro del perfil prioritario de solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad. Por ello se vio abocado a continuar recorriendo todos los recursos de alojamiento para ver si las largas listas de espera existentes lo colocaban en posición de acceder a éste. Durante este periodo sí logró un recurso estable de manutención en un comedor popular, donde comenzó a construir una red de conocidos y de manera informal a aprender las primeras nociones del castellano. Sin embargo, hasta un mes después no pudo acceder a una plaza de alojamiento en un albergue por un período de tres meses.

El proceso de admisión a trámite se convierte en una situación de transición con dos direcciones diferentes: una, hacia la desprotección absoluta a la que empuja la inadmisión, y otra, el comienzo de la fase de instrucción, en la que la cobertura social específica se hace extensible a la totalidad de los solicitantes que carezcan de recursos propios y que manifiesten de manera expresa su situación de necesidad social derivada de la carencia de recursos sociales, económicos y de alojamiento, así como del desconocimiento del idioma.

En definitiva, los solicitantes de asilo sufren una grave desprotección en esta fase por la práctica inexistencia de recursos específicos. A la dificultad de acceder a recursos generales de alojamiento, en permanente colapso, se une la opinión común en estos lugares de que la Administración o las organizaciones especializadas deben garantizar una cobertura social específica para los solicitantes de asilo, por cuya falta a menudo les cierran las puertas.

Todos los solicitantes, sin distinción entre vulnerables y no vulnerables, deben tener acceso a los centros o programas de primera acogida. La definición y distinción entre vulnerable y no vulnerable es artificial y restrictiva, ya que para la Administración los vulnerables son pocos. Es incomprensible que tengan una cobertura jurídica y no social y así lo entiende también el Consejo de Europa. Los profesionales que atienden a estas personas tienen la sensación de que los solicitantes pueden creer que los “engañan” y, peor aún, que son “cómplices” del sistema.

En segundo lugar, el periodo de tramitación sobre la admisibilidad desemboca en una encrucijada de dos direcciones: por una parte, la inadmisión a trámite supone una desprotección total (jurídica y social), incluso en el caso de los llamados vulnerables; por otra, la admisión y la apertura de la instrucción

del expediente hace posible la cobertura social a todos los solicitantes admitidos que no tengan recursos propios.

### **El apoyo social en frontera**

Desde enero de 2002 la Cruz Roja Española inició, con una subvención concedida por el Fondo Europeo para Refugiados (FER), el proyecto Servicio de Atención en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, que pretende contribuir a paliar las graves condiciones humanitarias y de inseguridad en que llegan estas personas, con personal especializado que les facilite información, orientación, asesoramiento y la cobertura de sus necesidades básicas. Los solicitantes de asilo que formalizan su petición en una frontera aeroportuaria deben permanecer en las dependencias habilitadas allí hasta que la OAR se pronuncie, en el plazo máximo de 48 horas, sobre su admisión a trámite.

Los objetivos específicos de este proyecto son proporcionar orientación y asesoramiento a quienes manifiesten su voluntad de solicitar asilo, actuar como mediadores entre los demandantes de asilo y la sociedad de acogida, satisfacer las necesidades básicas de estas personas, prevenir situaciones de crisis y de ansiedad y ayudarlos a tomar conciencia de su nueva situación y de su incorporación en una nueva sociedad, la española. Para su actuación en el aeropuerto, la Cruz Roja cuenta con un trabajador social que permanece en aquellas dependencias de 9 de la mañana a 9 de la noche todos los días de la semana.

Los servicios que este programa presta son de información, orientación y asesoramiento sobre su situación, derechos y deberes y recursos accesibles, así como información más general sobre asuntos que les interesen (atención sanitaria, escolarización, transportes...). También ofrece un servicio de mediación entre los beneficiarios y la sociedad y si es necesario les pone en contacto con el servicio jurídico del aeropuerto o de las organizaciones no gubernamentales, el servicio médico del aeropuerto, el servicio de traducción del aeropuerto, con el GRUME (si entre los solicitantes hay algún menor) o acompañamiento, por parte de voluntarios, al Centro de Acogida de Refugiados o a un hostel. Y también la cobertura de necesidades básicas como la manutención, la compra de medicamentos con prescripción médica, el cambio de moneda...

Tanto los profesionales que trabajan en este proyecto como los abogados de CEAR requeridos por ellos valoran de manera muy positiva su puesta en marcha y su cumplimiento.

## **4. La situación social del solicitante de asilo durante la instrucción del expediente**

### **4.1. El perfil del solicitante de asilo**

Es imposible trazar un perfil homogéneo de las personas que llegan a España para demandar el estatuto de refugiado porque su procedencia, edad, género, cultura y estatus sociolaboral son absolutamente heterogéneos. Sí es posible señalar, al menos, unas características comunes compartidas en el momento de su llegada, que fluctúan en función de elementos tales como si son el primer y único miembro de una unidad familiar en salir de su país y ser acogidos aquí o si son un eslabón de una cadena familiar o grupal que se dirige a éste como país de acogida elegido. Los elementos comunes son la situación de persecución en su país de origen, la salida forzosa e inmediata y la confidencialidad del destino al que acuden en demanda de la protección prevista en la Convención de Ginebra.

La salida inmediata y forzosa de su país dificulta y prolonga el proceso de integración en el de acogida ya que son casi universales los sentimientos de pérdida y duelo derivados de las separaciones forzosas y la ruptura afectiva producto de la separación del entorno conocido, de los familiares, amigos y personas con que se ha compartido la misma situación de persecución, así como de cualquier referente o elemento de identificación individual, colectivo y cultural. Todo esto genera un desarraigo global: familiar, cultural y social.

La integración social y la superación del desarraigo son procesos individuales que cada persona o familia debe afrontar para normalizar su situación en el país de acogida. A estos obstáculos se unen los problemas propios de la sociedad receptora, que también les afectan directamente. Porque, a pesar de los compromisos suscritos por España, la garantía de derechos subjetivos, como el acceso a una vivienda estable, a un empleo digno o a una educación de calidad, el derecho al desarrollo humano individual y colectivo, es sensible a la coyuntura política, social, económica y laboral local.

Y así en ocasiones existe un desajuste entre sus expectativas en cuanto a su situación socioeconómica y cultural una vez que ya han obtenido su estatuto de asilado y la realidad social en que tienen que integrarse. Esta situación se detecta claramente entre aquellos refugiados que en sus países de origen poseían estatus sociales, profesionales y formativos altos y que ahora en numerosos casos deben enfrentarse a una inserción laboral inicial de subempleo y desarrollar actividades laborales no cualificadas y en ocasiones sin ningún tipo de cobertura social (sin contrato o con contratos abusivos...).

Los refugiados viven con frustración esta divergencia entre sus expectativas y la realidad social y les hace experimentar un sentimiento de rechazo por parte de la sociedad de acogida. Además, a menudo comprueban que no existe un reconocimiento social, ni siquiera un conocimiento superficial por parte de las instituciones públicas y privadas con las que deben entrar en contacto en su proceso de integración (entidades del ámbito de la vivienda, servicios sociales, laboral, educación, seguridad social y otros servicios de las distintas administraciones no especializados en el ámbito del asilo) y menos todavía por parte de la opinión pública, que posee un escaso y confuso conocimiento sobre los refugiados.

Esta falta de reconocimiento social y político resulta especialmente frustrante para aquellas personas cuya trayectoria como defensores de los derechos humanos los ha llevado a su condición de refugiados, pues ven como, en lugar de un reconocimiento y valoración social y política, existe un desconocimiento general sobre la especificidad de su situación y una tendencia hacia la equiparación e inclusión del colectivo de refugiados en el de los inmigrantes, entendido como colectivo que supuestamente ha decidido de manera voluntaria la salida de su país en busca de una mejor situación económica o social.

Tampoco es necesario un análisis muy profundo que considere la perspectiva del género para cercionarnos de que las mujeres refugiadas deben de hacer frente a un problema añadido. A menudo familias con hijos a cargo sólo de la madre deben iniciar su proceso de integración social con la búsqueda de un trabajo no sólo compatible con sus tareas domésticas y el cuidado de los menores y ancianos a su cargo, sino también capaz económicamente de afrontar las necesidades básicas de la unidad de convivencia.

Por otra parte, también es interesante destacar que a menudo se produce un cambio de roles de género en relación a la sociedad de origen, que genera no pocas situaciones de conflicto en el seno de las familias, ya que las mujeres que no realizaban ninguna actividad laboral remunerada, se convierten en el principal sostenedor económico de la familia, mientras que la figura masculina debe hacerse cargo, por primera vez, de las actividades domésticas y del cuidado de menores; y esto, por supuesto, en el mejor de los casos, pues a menudo las mujeres refugiadas deben enfrentar una doble jornada laboral, dentro y fuera del ámbito doméstico.

## **4.2. La trayectoria social del solicitante de asilo**

El periodo de instrucción del expediente de la petición de asilo, hasta que el ministro del Interior se pronuncie sobre la concesión del estatuto de refugiado, es un tiempo fundamental en el que, junto con la cobertura de las necesidades básicas, a los solicitantes se les deben garantizar las bases para su futura integración social. Para acceder a los recursos específicos (los previstos para los solicitantes de asilo durante la instrucción del expediente), los solicitantes deben presentar su demanda ante la Unidad de Trabajo Social de la OAR que estudiará los casos y los derivará al Centro de Acogida de acuerdo a su situación social y personal. Si no hay plaza en algunos de los centros de acogida para refugiados que existen en España, o el solicitante tiene familia asentada o en proceso de integración, con el fin de facilitar la convivencia familiar accederían a una prestación económica por un periodo de seis meses, prorrogable en aquellos casos de especial vulnerabilidad, para la cobertura de las necesidades de alojamiento y manutención.

En los Centros de Acogida, además de una cobertura para el alojamiento y la manutención temporales, reciben información y orientación en materia sanitaria, social, profesional y laboral, así como atención psicológica y pueden realizar cursos de aprendizaje del castellano, de habilidades sociales... En cambio, aquellos solicitantes que acceden a una cobertura de sus necesidades de manera autónoma mediante una prestación económica reciben todos estos mismos servicios a través de las áreas de servicios sociales de las

organizaciones no gubernamentales que trabajan con refugiados y desde los centros de servicios sociales de zona. En ambos casos existe un desajuste entre la duración de la cobertura social y la resolución del expediente.

Por ejemplo, la solicitud de asilo de un ciudadano armenio fue admitida a trámite tras dos meses de acogida en el albergue El Parque de la Cruz Roja de Madrid. Después de la valoración de la Unidad de Trabajo Social de la OAR, fue derivado a un Centro de Acogida a Refugiados (CAR) del IMSERSO por un periodo de seis meses. Durante este tiempo asistió a clases de castellano en el mismo centro y una vez que aprendió unas nociones mínimas realizó un curso de formación profesional de fontanería impartido por una organización no gubernamental madrileña especializada en formación ocupacional para jóvenes y, al mismo tiempo, asistió a un taller de orientación laboral donde se le preparó para su inserción en el mercado de trabajo. Transcurridos seis meses, y sin haber obtenido la resolución de su expediente de asilo, obtuvo una prórroga de estancia por otro periodo de seis meses.

Cuando fue a la oficina del INEM a inscribirse, los funcionarios le exigieron su permiso de residencia. A través de un amigo consiguió una oferta de trabajo en una empresa de limpieza, pero cuando la empresa descubrió que debía esperar un mes y medio para poder contar con él anuló la oferta de trabajo y contrató a otra persona. A través de un compatriota logró trabajar en una obra, sin ningún tipo de contrato ni cobertura social, durante dos meses. Cuando finalizó el periodo de prórroga de su estancia en el CAR, este solicitante de asilo, sin contrato laboral, con la resolución de su expediente de asilo pendiente y sin recursos propios, tuvo que empezar a vivir de manera autónoma.

Esta situación se agrava en los casos de aquellos solicitantes que han recibido la prestación económica y no tienen acceso a otro tipo de recurso, ya que en muchos casos no cumplen los requisitos para acceder a ellos. Por ejemplo, una mujer de 36 años, viuda, llegó sola a España y tras la admisión a trámite de su petición de asilo fue beneficiaria de una prestación económica durante un periodo de seis meses. Posteriormente llegaron su madre y sus tres hijos menores de edad y se les amplió esta prestación durante seis meses por su situación de vulnerabilidad. Una vez cumplidos los seis meses de su admisión a trámite, empezó a buscar trabajo y en un plazo de tres semanas encontró una oferta de empleo como cocinera, cursó su petición de autorización para trabajar, pero al tardar más de tres meses en recibirla cuando volvió a hablar con el empresario para incorporarse al puesto de trabajo, éste le dijo que había contratado a otra persona.

Después, y ante las dificultades encontradas, logró emplearse sin contrato como trabajadora doméstica al cuidado de un anciano enfermo con la promesa de que en un futuro próximo solicitarían su autorización de trabajo. Esta mujer, licenciada en ingeniería química, a pesar de saber que con este trabajo se encuentra en una situación de absoluta desprotección social porque no le garantiza ningún derecho, considera que no tiene alternativa posible ya que necesita los ingresos para sacar adelante a su familia.

Por otro lado, la resolución negativa del mismo, interrumpe el proceso de integración además de extinguirse las prestaciones que pueden generarse de los programas en los que están participando.

Los solicitantes de asilo sólo tienen la posibilidad de trabajar seis meses después de su admisión a trámite y con una oferta de empleo y una previa petición de autorización, trámite que se demora en exceso, lo que supone en

ocasiones la pérdida del empleo. Otra dificultad para ellos es la imposibilidad de inscribirse en el INEM, toda vez que esta inscripción depende en la práctica de la decisión arbitraria de cada oficina.

### **4.3. Los recursos sociales específicos para los solicitantes de asilo**

#### **4.3.1. Los Centros de Acogida**

Los Centros de Acogida son establecimientos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria con carácter temporal a los solicitantes de asilo admitidos a trámite, refugiados y desplazados que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad personal y social, carentes de los recursos económicos, sociales o lingüísticos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias.

En la actualidad la red de Centros de Acogida a Refugiados está compuesta por cuatro centros gestionados por el IMSERSO (Centros de Acogida a Refugiados, CAR) y otros centros (Centros de Acogida Temporal, CAT) y pisos tutelados cuya gestión está concertada con tres organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, que tiene seis a su cargo, si bien todos dependen del IMSERSO, responsable último de su gestión y financiación, y están regulados por una misma normativa.<sup>23</sup>

La estancia en los Centros de Acogida es en principio de seis meses, si bien existe la posibilidad de solicitar, de forma excepcional, una prórroga de estancia por un tiempo determinado, aunque a finales del mes de noviembre de 2002 se cambiaron los criterios de concesión de las prórrogas de estancia hasta la resolución del expediente de asilo con el objeto de evitar que los centros se quedaran vacíos ante el importante descenso de las solicitudes de asilo y, por consiguiente, de posibles beneficiarios de los centros.

#### **Los Centros de Acogida Temporal gestionados por CEAR**

Durante 2002 CEAR dispuso de 230 plazas de acogida temporal distribuidas entre los seis Centros de Acogida Temporal que gestiona en Cullera (Valencia), Málaga, Santa Lucía (Gran Canaria), Mérida y los pisos tutelados de Sabadell (Barcelona) y Bilbao y residieron en ellos 395 personas. Durante los primeros meses se produjo un alto número de ingresos, superando el 100% de ocupación durante junio, julio y agosto, pero a partir de septiembre se observó un descenso progresivo de la ocupación debido al aumento del número de bajas y a la casi inexistencia de altas, aunque el índice de ocupación se situó en diciembre en el 85,7%. Con el ánimo de optimizar los recursos disponibles, el IMSERSO autorizó que las personas acogidas permanecieran en los Centros por un periodo de tiempo mayor, de ahí la ampliación de los criterios en las concesiones de las prórrogas.

En cuanto al perfil de la población residente, no se han observado durante este año variaciones significativas importantes. Entre las personas acogidas predominan los varones, que suponen el 60% de los residentes. En cuanto a la edad, se trata de una población muy joven, con una media entre los 18 y los 34

<sup>23</sup> La Orden Ministerial de 13 de enero de 1989 sobre Centros de Acogida (BOE de 2 de febrero de 1989) y la Resolución de 6 de julio de 1998 de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), que aprobó el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y desarrolló la Orden anterior.

años, seguidos de los menores de 18 años acompañados y las personas entre 35 y 49 años. Proceden de más de 30 países, pero el colectivo de residentes de nacionalidad colombiana es el mayoritario, el 49%, si bien se aprecia un aumento del número de personas procedentes de Argelia y del este de Europa. Más del 70% de las personas que ingresaron en los centros forman parte de una unidad familiar, aunque a veces el o la solicitante de asilo viaja primero, pero con la intención de la reagrupación familiar, ya sea durante su estancia en un centro de acogida o una vez obtenido el estatuto de refugiado.

Un ejemplo de ello es una familia rusa residente en el CAT de Bilbao. El cabeza de familia, que llegó primero a España, se vio obligado a abandonar el centro dejando a su familia (esposa y tres hijos menores), al habersele comunicado la resolución denegatoria de su expediente de asilo. En otras ocasiones la estancia en el centro se alarga hasta igualarse el periodo de estancia de toda la unidad familiar.

La estancia en los centros es difícil para todos los residentes y pueden llegar a producirse problemas entre las parejas, que suelen superarse en la mayoría de las ocasiones, pero no siempre y más cuando se arrastran desde el país de origen. En el caso de una familia colombiana de cuatro miembros (pareja y dos hijos menores) residente en el CAT de Mérida, por el bien de todos los miembros, y especialmente de los menores, se procedió al traslado de éstos y de la madre al CAT de Málaga.

El considerable número de residentes que demandaron apoyo psicológico a lo largo de 2002 hizo que el servicio de atención psicológica apareciera como necesario e imprescindible dentro del CAT, ya fuera prestando apoyo psicológico de carácter preventivo o especializado. Fueron varios los residentes que requirieron una especial atención al respecto y algunos de ellos llegaron a ser ingresados de manera temporal en una unidad hospitalaria de psiquiatría.

Durante los primeros meses del año también se observaron algunas bajas voluntarias motivadas por asuntos laborales sin que apenas hubiese transcurrido tiempo desde la llegada del usuario al centro de acogida. Se trata de hombres solos que habían permanecido varios meses en ciudades grandes como Madrid, donde establecieron relaciones sociales, y donde las posibilidades laborales eran aparentemente mayores a pesar de no contar en ese momento con la autorización de trabajo necesaria.

Por otra parte, fueron pocos los casos de solicitantes de asilo que, tras permanecer varios meses en un Centro de Acogida decidieron regresar a su país. Durante este año dos residentes, uno del CAT de Málaga y otro del CAT de Mérida, se acogieron al programa de retorno. En el primer caso, motivado por el hecho de que habían desaparecido las causas que lo obligaron a abandonar su país; en el segundo, por el contrario, para reunirse con su familia a pesar de persistir las causas que le forzaron a salir. Este programa es gestionado por otras organizaciones no gubernamentales y cubre todos los gastos necesarios de transporte y otros costes.

En numerosos casos los residentes se ven obligados a abandonar el centro una vez transcurrido el periodo de estancia autorizado sin haber dispuesto del tiempo suficiente para integrarse en el mundo laboral y contar con unos recursos mínimos que les faciliten una vida autónoma. Se debe especialmente a la imposibilidad de solicitar la autorización de trabajo hasta una vez transcurridos los seis meses de la admisión a trámite y la demora en recibir la

autorización, a lo que se añade la concesión hasta ahora de las prórrogas por tiempo determinado.

Para corregir las dificultades de acceso al mercado laboral y la desprotección en que se encuentran los solicitantes de asilo a la salida de los centros, a partir de mayo se puso en marcha el Programa Europeo EQUAL en todos los Centros de Acogida. Además existen una serie de recursos como son los talleres de orientación laboral y los cursos de formación ocupacional.

Por su parte, la Cruz Roja gestiona unas ayudas económicas para alojamiento y manutención que se otorgan en casos muy concretos a aquellos solicitantes de asilo que no pueden acceder a una plaza de alojamiento o para casos muy vulnerables, que se vean obligados a abandonar éstas, como apoyo a su integración.

### **4.3.2. Las prestaciones económicas**

Las prestaciones económicas que reciben los solicitantes de asilo acogidos en los diferentes Centros de Acogida están reguladas por la Resolución de 11 de enero de 2002 de la Dirección General del IMSERSO, que también actualiza las cuantías económicas máximas de las ayudas económicas para los beneficiarios de dichos centros. Al margen de estas prestaciones, el resto de solicitantes de asilo que no residen en dichos centros pueden acceder, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos, a los programas de ayudas económicas que gestiona la Cruz Roja, ayudas que, sin embargo, resultan muy arbitrarias por diferentes motivos.

En primer lugar, hay personas que reciben tres meses de ayuda, otras, seis y las de un año son muy escasas, si bien muchos solicitantes no tienen acceso a estas prestaciones por falta de información, de tal forma que cuando acceden y las conocen es demasiado tarde y se las deniegan. La situación también es difícil para aquellos solicitantes que consiguen la prestación sólo por tres meses, ya que, al no poder obtener la autorización para trabajar antes de los seis meses, se quedan sin cobertura ni recursos económicos. Por otro lado, las cuantías son insuficientes para cubrir las necesidades básicas porque con la cantidad establecida (258 euros) una persona sola no puede hacer frente a su manutención y estancia. Esta cantidad ni siquiera permite el pago de una pensión, que asciende a unos 500 euros mensuales aproximadamente. También existe un agravio comparativo respecto a los Centros de Acogida, pues en éstos las estancias pueden prolongarse hasta un año, tienen las necesidades básicas cubiertas, reciben apoyo económico a su salida y pueden ser beneficiarios de otras prestaciones complementarias, como clases de lengua española, formación profesional ocupacional...

Al margen de éstas, no existe ningún tipo de ayuda o prestación económica específica para atender al colectivo de los solicitantes de asilo. Dependen, en todo caso, de la gestión de los centros de servicios sociales municipales que les correspondan atendiendo a su empadronamiento y de otras organizaciones que trabajan con el colectivo de extranjeros e inmigrantes en general. Por tanto, las personas que quedan fuera de la cobertura de estas prestaciones específicas para solicitantes de asilo (CAT, CAR y Programas de Ayudas Económicas) y en especial los solicitantes de asilo durante los seis primeros meses de trámite de su solicitud se ven abocados a una situación de extrema vulnerabilidad.

Los problemas o carencias de este sistema son de dos tipos. En primer lugar, no tiene en cuenta la situación personal de los beneficiarios, ya que no pueden elegir entre Centro de Acogida o Programa de Ayuda Económica, ni siquiera aquellas personas que por razones personales no quieren acceder a un Centro de Acogida. Es el caso, por ejemplo, de aquel solicitante que tiene un familiar residiendo en una determinada ciudad y que plantea la intención de vivir con él. Al no concederle la posibilidad de elección, renuncia al Centro de Acogida por preferir estar cerca de sus familiares.

En segundo lugar, la finalización de la estancia en los Centros o de los programas de ayudas económicas se produce últimamente antes de la resolución de los expedientes de asilo, por lo que nos encontramos con un elevadísimo número de personas y familias que, aun siendo solicitantes de asilo admitidos a trámite, carecen de recursos específicos hasta que conocen la resolución sobre la concesión o no del estatuto de refugiado.

Por tanto, si tenemos en cuenta, además, que las prórrogas de estancia son cada vez más inusuales, una gran parte de los solicitantes de asilo en España se encuentran en una situación de total desprotección.

### **4.3.3. El Programa Equal**

El proyecto Eneas Equal está integrado en el marco del Eje 5 de la Iniciativa Comunitaria Equal, cuyas acciones están destinadas fundamentalmente a mejorar la capacidad de inserción laboral, aunque también contempla la realización de acciones transversales por la igualdad de oportunidades, contra la exclusión de género y acciones para fomentar el espíritu de empresa. Todas las acciones propuestas tienen como finalidad atender las necesidades específicas que presenta el colectivo objeto de atención y así promover su proceso de inserción sociolaboral en condiciones de igualdad.

Los proyectos de la Iniciativa Equal se llevan a cabo a través de Agrupaciones de Desarrollo (AD), ya sea mediante convenios entre organizaciones, ya sea constituyendo una persona jurídica, cuyos socios pueden ser administraciones públicas, asociaciones, empresas u organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales o cualquier entidad que sea agente de procesos de inserción laboral. En el caso del Eneas Equal la AD está promovida por el IMSERSO y formada por los cuatro CAR (en Alcobendas y Vallecas -Madrid-, Mislata -Valencia- y Sevilla) y las tres organizaciones no gubernamentales que gestionan Centros de Acogida, entre ellas CEAR.

Este proyecto está destinado a los solicitantes de asilo que han agotado los seis meses desde su admisión a trámite y a las personas con otras formas de protección distintas a la del estatuto de refugiado. En el caso de la formación para el retorno también podrán ser destinatarios los solicitantes de asilo con menos de seis meses desde su admisión a trámite.

#### **Los itinerarios integrados de inserción**

Se trata de un proceso individual en el que las tareas de información, asesoramiento, evaluación e intervención que realizan los profesionales consideran las características de cada persona y garantizan el tratamiento transversal en la lucha contra la discriminación por razones de género. Están

dirigidas a todo el colectivo. El proceso de actuación con los destinatarios del proyecto contempla acciones que eliminan las barreras que dificultan su acceso al mercado laboral:

- Análisis del entorno e identificación de demandas de empleo en el ámbito zonal.
- Entrevista ocupacional a fin de elaborar un perfil profesional y detectar las necesidades preformativas y formativas de cada persona atendiendo a las demandas del mercado, a sus intereses, características personales y perfil curricular.
- Preformación laboral, que contempla la enseñanza del castellano y la adquisición de las habilidades sociales necesarias para su inserción sociolaboral. Esta acción se realiza en forma de talleres de preformación.
- Orientación sociolaboral, que implica la inscripción en la bolsa de demandantes de empleo, que realizan a su vez una labor de intermediación con el mercado laboral, tutorías individualizadas de seguimiento a la búsqueda activa de empleo y, por último, el desarrollo de acciones formativas para la adquisición de competencias necesarias para la búsqueda activa de empleo y conocimientos básicos sobre derechos y deberes en el ámbito de la legislación laboral.
- Diseño y seguimiento del itinerario formativo y de inserción, que incida en las carencias detectadas y desarrolle las capacidades técnicas necesarias acordes a los puestos de trabajo susceptibles de ocupación.
- Intermediación con el mercado trabajo: contacto con el mundo empresarial, recepción de ofertas de empleo, selección de personas con los perfiles adecuados y envío a entrevistas de trabajo de los seleccionados.
- Realización de las acciones formativas en prácticas de carácter ocupacional.

El objetivo del programa es la inserción laboral del colectivo atendido y para fortalecer el itinerario se prevén acciones de formación ocupacional, formación y orientación laboral, becas y ayudas a la formación para subsistencia, transporte, matrícula, materiales, guardería..., formación para el retorno, apoyo al autoempleo para emprendedores, formación en prácticas, alfabetización informática y acceso a internet en los centros de acogida. Además de las acciones directas, están previstas iniciativas de sensibilización y prevención del racismo y la xenofobia, así como medidas para la igualdad incorporando la perspectiva de género.

La experiencia del desarrollo del proyecto durante 2002 ha puesto de manifiesto las dificultades de inserción del colectivo que se describirán en el capítulo 7. La demora en la resolución de las autorizaciones de trabajo y los trámites burocráticos desaniman a los empresarios a contratar a estos trabajadores. Su situación de inestabilidad legal, sus dificultades de acceso a la vivienda, los problemas de la reagrupación familiar y sus consecuencias son barreras que se intentan superar con las acciones del proyecto. El empeño de algunos por estigmatizar al colectivo inmigrante, con esa relación que establecen entre inmigración y delincuencia y marginalidad, perjudica a los refugiados, en particular a los que proceden de países como Colombia.

El escaso número de concesiones del estatuto de refugiado, unido a la demora en las resoluciones de las solicitudes de asilo, supone que personas perfectamente integradas en nuestra sociedad y con trabajos de cierta

estabilidad queden en situación irregular y excluidos socialmente. Y a esto se une el agravante de que todo el esfuerzo en recursos humanos, económicos y financieros es baldío y no revierte en la sociedad de acogida en forma de participación social, desarrollo y crecimiento cultural, integración o incluso cotizaciones a la Seguridad Social porque después de trabajar para su integración se les excluye de un modo traumático.

Así, por ejemplo, un solicitante de asilo subsahariano fue alumno de un curso de ayudante de camarero dentro del programa Eneas Equal, que nada más finalizar le sirvió para encontrar trabajo en una empresa de hostelería, con lo que a los pocos meses estaba plenamente integrado en la sociedad. Sin embargo, recibió la notificación de la denegación del estatuto de refugiado, trece meses después de solicitarla, por lo que se quedó en una situación irregular, absolutamente desprotegido, vulnerable, pues perdió su trabajo, sus ingresos, y ante él se abrió un largo camino de exclusión.

Por último, señalar que esta fase del programa Equal finaliza en junio de 2004 y que entonces empezará la segunda fase, prevista hasta 2006. CEAR, en sintonía con los otros socios de la Agrupación de Desarrollo, entiende que los retos son la sensibilización y la mejora de la imagen del colectivo, la apuesta por medidas innovadoras en la inserción laboral, que transforman las políticas asistencialistas en iniciativas favorecedoras de la autonomía de la persona, y asumir en definitiva la perspectiva de género en el trabajo de inserción laboral.

#### **4.4. Las consecuencias psicológicas derivadas de la demora en la entrega de la documentación y en los periodos de renovación**

Desde la llegada del solicitante de asilo, y mientras espera la resolución de su expediente, son muchas las dificultades (económicas, de vivienda, laborales, sociales, familiares...) con que tropieza para lograr su integración y éstas generan un conjunto de estados emocionales determinados también por sus propios recursos psicológicos y su capacidad de afrontar, de forma adaptativa, dichas fuentes de estrés. A menudo, a esta situación se unen vivencias traumáticas en su país de origen o la ruptura de los lazos afectivos familiares, aspectos que también provocan alteraciones psicológicas significativas. Es necesario tener en cuenta estas circunstancias como objeto de atención e incluirlas dentro de la visión sobre la situación de los solicitantes de asilo en España.

Aunque nunca de manera aislada, uno de los problemas durante la instrucción de su expediente es la demora en la entrega de la documentación, que afecta a la resolución de éste, a la renovación de la tarjeta provisional de solicitante de asilo o a la obtención del permiso de trabajo. Este último, en la mayoría de los casos, paraliza el proceso de integración social y provoca una incertidumbre que suele suscitar alteraciones psicológicas que demandan atención. No en vano los especialistas de los países europeos con más tradición en la atención a los refugiados recomiendan disminuir los tiempos de espera para evitar que este periodo tenga efectos perjudiciales en los recursos personales, la vulnerabilidad al estrés o el estado anímico. También aconsejan evaluar los estresores posmigratorios, esto es, las fuentes de estrés posteriores a su llegada a España (y no centrarse en exclusiva en las particularidades de

las historias personales que traen consigo<sup>24</sup>. La estancia en España, a la espera de la resolución, está plagada de situaciones que pueden minar los recursos de cualquier persona.

CEAR ha comprobado cómo personas que a su llegada no precisaban asistencia psicológica la solicitaban después de unos meses. Esto no debe extrañar a nadie porque tras la etapa de estrés e incertidumbre que supone para todo refugiado la salida de su país se inicia, después de su admisión a trámite, un periodo de “pasividad” forzosa en el que ha de adaptarse a un entorno desconocido de un modo igualmente extraño: no puede trabajar, reside en un centro con gente de otros países o bien en el domicilio de alguien extraño y su actividad se centra en conocer el entorno (idioma, normas...) y ayudar a la resolución favorable de su expediente. Este contraste entre el periodo anterior de hiperactividad y afrontamiento activo y el de inactividad forzosa tiende a desencadenar unos estados anímicos propicios a la apatía, la tristeza y la pasividad. Pero esto depende de los recursos personales de cada persona. No obstante, no significa que lo contrario sea positivo.

Durante 2002 el recién creado servicio de atención psicológica de la delegación de Madrid de CEAR atendió a un ciudadano colombiano que durante toda su vida ha afrontado los problemas que se le presentaban, sin escapar de ellos y sin buscar atajos. Durante la tramitación de su expediente esta persona mantuvo una actitud activa, de hecho “excesivamente” activa. Sus consultas a los abogados eran continuas y sus visitas, diarias. Al mes y medio la imposibilidad de hacer nada más y la necesidad de tener que esperar y confiar en los abogados fue dando pie a trastornos de ansiedad y dificultades en el sueño y la alimentación. Dichas dolencias disminuían en los periodos en que estaba ocupado tratando de buscar el modo de que su mujer, aún en Colombia, recibiese atención médica para un problema ginecológico de carácter oncológico. Cuando escribimos este texto la resolución de su expediente aún no se ha producido y esta semana, tras un mes sin saber de su estado, nos llamó por teléfono para comunicarnos su decisión de renunciar a la solicitud y regresar a Colombia junto a su esposa.

Las principales consecuencias psicológicas derivadas de la espera prolongada de la tramitación burocrática son, por un lado, los estados de ansiedad, que desencadenan comportamientos y reacciones emocionales de ira en muchos casos. Estos estados aparecen cuando la situación desborda la capacidad de la persona de afrontar y resolver sus problemas y que genera una respuesta de estrés que se exterioriza con una serie de síntomas físicos: inquietud motriz, sudoración, tensión muscular... A nivel cognitivo aparecen pensamientos relacionados frecuentemente con la competencia de las personas a cargo de los trámites. Su frustración la vuelca en los trabajadores de la organización con comportamientos y actitudes de rechazo y ruptura de normas como forma de reivindicar la injusticia de su situación y ante la ausencia de alternativas de acción que aceleren los procesos burocráticos;

---

<sup>24</sup> Watters, C. (2001). “Emerging paradigms in the mental health care of refugees”. *Social Science & Medicine* 52: 1709-1718. Silove, D. (2000). *Policies of Deterrence and the Mental Health of Asylum Seekers*. *JAMA*. 2000; 284:604-611

incluso llega a sentirse discriminado en relación a otros solicitantes que tras una larga espera obtienen finalmente el estatuto de refugiado.

Por otro lado, aparecen estados depresivos y, aunque muchas veces ambos estados se dan juntos, también pueden aparecer en la misma persona en momentos distintos. En estos estados depresivos se observan episodios de llanto frecuentes o actitudes pasivas e inactividad, que afectan a aquellos quehaceres relacionados con la consecución de su integración, culturales, formativos y educativos. También lleva al aislamiento prolongado y a evitar las relaciones sociales establecidas. Desde el punto de vista cognitivo manifiestan y verbalizan pensamientos de autocompasión, desesperanza y una ausencia total de expectativas y planes de futuro en cuanto a poder vivir de forma digna en España.

Los pensamientos generados al afrontar las diferentes situaciones que se le plantean, principalmente las referidas al ámbito laboral, dependerán de si perciben la situación como controlable por ellos mismos y sus acciones o determinada por factores ajenos. El tiempo de espera y su poco margen de actuación suele minar dicha percepción de controlabilidad, en otras palabras, pierden confianza en su capacidad de conseguir algo y no actúan. En muchas ocasiones, el solicitante de asilo atraviesa distintas etapas durante la instrucción de su expediente, de un estado de agitación e inquietud constante a un estado de pasividad y tristeza.

Aunque cada caso normalmente es distinto y la alteración psicológica viene determinada en cada uno de ellos por circunstancias personales (psicológicas, sociales...) y por las circunstancias que rodean a cada una de ellas, una de las causas comunes que provocan dichas reacciones es el incumplimiento de sus expectativas tanto a corto como a largo plazo desde su llegada y su valoración sobre cuándo logrará la documentación necesaria para avanzar en su proceso de integración y conseguir su fin último.

Cuando no alcanzan las metas autoestablecidas por periodos de tiempo experimentan un sentimiento de frustración que genera los estados de ansiedad y depresión y sus consecuencias ya analizadas. Hay que tener en cuenta que la importancia y las repercusiones sociales y psicológicas de la demora vienen determinadas por la repercusión que ésta tiene en todos los ámbitos de su vida (la independencia económica, la finalización de su estancia en el Centro de Acogida, la inserción en el mercado laboral, la posibilidad de la reagrupación familiar, el acceso a las distintas ayudas y prestaciones) y, por tanto, es determinante para su plena integración y bienestar.

Es muy difícil determinar el número de casos atendidos durante este año que han presentado alguna alteración psicológica provocada puntualmente por la demora de la obtención de la documentación, ya que los cuadros depresivos y de ansiedad atendidos siempre son debidos a un cúmulo de factores o situaciones que afectan a la persona, aunque es uno de los factores principales que los causan.

Por otra parte, 23 de los 33 adultos que este año han residido en el Centro de Acogida Temporal que CEAR gestiona en Mérida han acudido al servicio de

atención psicológica en algún momento para tratar puntualmente el problema que para ellos supone la no obtención de la documentación, en la mayoría de los casos vinculados con las autorizaciones de trabajo.

CEAR quiere resaltar la necesidad de intervenir ante estas situación mediante la prevención. Es necesario el trabajo con el solicitante de asilo, principalmente en la generación de expectativas tanto a corto como a largo plazo de acuerdo a periodos burocráticos establecidos o estimados y anticipar las dificultades o las consecuencias de la demora en dichos plazos, de manera que la persona, llegado el momento, posea estrategias psicológicas para afrontar dichas consecuencias y evite la aparición de alteraciones psicológicas que, si se agudizan, pueden dar lugar a deterioros sociales y psicológicos más graves.

#### **4.5. Los problemas familiares derivados de la exigencia de visado a colombianos y cubanos**

El visado de entrada a España que el Gobierno exige a los ciudadanos de Colombia y Cuba ha desencadenado también serios problemas entre los solicitantes de asilo de ambas nacionalidades cuyos familiares se quedaron en sus países ya que mientras no obtengan el estatuto de refugiado no pueden solicitar la reagrupación familiar. Por ello, la única vía que les queda es la petición de un visado de tránsito o de uno de turista para poder viajar a España y reunirse con sus familiares.

Sin embargo, CEAR ha podido saber por los interesados que las oficinas diplomáticas españolas en ambos países han optado por denegar de manera sistemática todas las peticiones de visado de tránsito, aunque las personas afectadas aporten toda la documentación que les requieren o incluso aunque presenten una oferta de invitación de un ciudadano español con legitimación de firma notarial o municipal. Porque, además, la normativa no exige que las denegaciones para los visados de tránsito deban ser motivadas.

CEAR se encuentra en todas sus delegaciones y en los Centros de Acogida Temporal que gestiona con personas que padecen las graves consecuencias de este cambio legal, cada una de ellas con unas particularidades. Antes de analizar algunos casos, sí queremos mencionar que las vivencias de los solicitantes de asilo colombianos son más dramáticas que las de los cubanos, al margen de las características de los grupos familiares que los integran, ya que es evidente que la situación en Cuba es muy diferente de la de Colombia, donde se vive una guerra civil prolongada y no declarada y padece los mayores índices de violencia del planeta.

En primer lugar, podemos referirnos a un matrimonio colombiano pendiente de reagrupación de las hijas de 14 y 20 años que la esposa tuvo con un anterior compañero sentimental. Cuando llegaron a España aún no exigían visados pero ya se hablaba de ello. La angustia que la mujer experimentaba y transmitía cada día al intentar lograr recursos económicos para enviar a su familia y que pudiesen salir la llevó a conseguir que un particular le prestase una importante cantidad de dinero que remitió a Colombia y con la que tampoco pudo conseguir la venida de los hijos.

En breve la exigencia de visados provocó una fuerte crisis y el deterioro de la situación de esta mujer, que además del tratamiento psicológico, tuvo que recurrir a un tratamiento farmacológico que toma desde entonces. Las

dificultades de sueño, las ideas obsesivas sobre el tema, la ocupación del tiempo al máximo para intentar alejarlo de su mente, los lloros, los ataques de histeria, la angustia continuada y las somatizaciones son una constante. Además, las manifestaciones que realizó a otros residentes sobre el grado de necesidad y amor que siente por sus hijos, "mayor" que el de los demás, le provocaron el rechazo del colectivo con el que convive, con el descenso de las relaciones, la pérdida de autoestima...

Otra mujer colombiana que atendió CEAR quedó viuda como consecuencia de uno de los grupos violentos que operan en su país. Sus dos hijas, de 10 y 7 años, y ella pudieron salvar la vida, pero ella tuvo que abandonar el país y dejar a sus hijas con su madre, porque también estaba amenazada. Desde que llegó a España ha intentado con un afán incesante obtener recursos para ayudar a su familia a cubrir sus necesidades.

La exigencia del visado le causó indignación, presentó crisis y estallidos emocionales que evidentemente le sirvieron de catarsis, le ayudaron a liberar tensión. "Lo duro que es no ver la carita de tus niñas durante tanto tiempo, no poderlas acariciar, saber los problemas que tienen las chicas de su edad y que necesitan una madre a su lado...". También le golpea el sentimiento de culpabilidad por haberlas dejado, pensar que ellas crean o sientan que no las necesita o que no las quiere lo suficiente y por eso las ha dejado y no las trae con ella. Y lo más duro fue que comprobó que esta dramática situación podía perpetuarse a lo largo del tiempo ante los obstáculos de todo tipo con que iba tropezando.

Otro ciudadano colombiano solicitante de asilo tenía a su esposa de 20 años en su país de origen. Ella tiene una enfermedad en su aparato auditivo y debía ser intervenida, pero carecía de recursos económicos para ello, por lo que él contactó con Médicos Sin Fronteras, organización que se comprometió a operarla en cuanto llegara a España. Sin embargo, los trámites para solicitar el visado de turista se estrellaron con la cerrazón de la Embajada española en Bogotá, que deniega todos los visados, incluso cuando como este caso los solicitan personas enfermas con familiares en España. CEAR intentó contactar con el cónsul español para exponerle la gravedad del caso, pero fue inútil. Esta mujer sólo podría viajar a nuestro país si su esposo obtuviera el estatuto de refugiado y después del pertinente y complejo proceso de la extensión familiar del derecho de asilo.

Queremos precisar la elevada influencia de las mayores o menores expectativas del solicitante de asilo y de sus familiares sobre una temprana reagrupación. Si el solicitante confía en una rápida reagrupación, a veces deja incógnitas en su familia para evitar riesgos y cuando ello se trunca, por las restricciones legales, aparece un enorme sentimiento de culpa en él y uno de abandono en los que se han quedado. Si, por el contrario, antes de la salida el solicitante es consciente de que la reagrupación será imposible a corto plazo, puede haber dejado sus situaciones emocionales resueltas (despedida, planes, proyectos...) y la familia queda consciente de la situación.

También hay que considerar el endeudamiento que contraen en su intento de traer a su familia y que supone a corto y medio plazo un exceso de presión ante la necesidad de saldar la deuda, un sentimiento de desesperación, que a veces conduce a intentar lograr los recursos por cualquier medio.

Consideramos oportuno, por último, enumerar en términos generales los problemas psicológicos que podemos encontrar en el colectivo afectado por

estas circunstancias, cuya mayor o menor incidencia varía en función de estos y otros factores, así como de ciertos rasgos de la personalidad del afectado:

- Episodios o crisis de tristeza que se atenúan cuando empiezan su trayectoria en España pensando que todo va a ser más fácil y se intensifican al conocer los problemas con que cada día se encuentran, siendo momentos o fechas especialmente marcadas por la tristeza la Navidad, el inicio del curso escolar, el cumpleaños de los seres queridos, las celebraciones concretas en su país de origen...
- Ansiedad generalizada.
- Problemas y alteraciones del sueño.
- Pérdida del apetito.
- Sentimientos de culpabilidad.
- Pensamientos obsesivos y recurrentes en la mayoría de los casos referentes al conocimiento y sentimiento del querer, a si podrá sacar a su familia del país, o referentes a la forma de obtener y dificultades en encontrar recursos.
- Crisis de histeria.
- Retrospección, introspección y hermetismo.
- Indefensión aprendida.
- Síndrome amotivacional.
- Pérdida de confianza en las instituciones y personas.
- Racionalización de conductas desadaptadas o irregulares.
- Deterioro de las relaciones sociales.

Esta situación, unida a la imposibilidad de poder trabajar de una forma legal hasta transcurrido el sexto mes desde que su solicitud de asilo ha sido admitida a trámite, hace que muchos de los solicitantes atendidos en nuestros servicios se encuentren en una situación de tremenda ansiedad e incertidumbre a la espera de la resolución de su expediente de asilo, pues por el momento ésta es la única posibilidad para poder reunirse con sus familias. Sin embargo, como consecuencia del ínfimo número de estatutos concedidos durante los últimos años, más del 90% de los solicitantes verán frustradas sus esperanzas de reagrupación familiar.

## **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**

Los datos oficiales referentes a las resoluciones adoptadas por el Ministerio del Interior sobre las peticiones de asilo formuladas muestran que en 2002 se han mantenido unos índices de reconocimiento del estatuto de refugiado extremadamente bajos.

Si tenemos en cuenta las propuestas de resolución que emite la CIAR, así como las respuestas en la fase de admisión, frente a un total de 6.203 solicitudes en 2002, las concesiones del estatuto de refugiado fueron 175, de aplicación de lo establecido en el artículo 17.2 de la ley de Asilo por razones humanitarias, 53, de aplicación de lo establecido en el artículo 17.3 de la ley de Asilo reconociendo la no-devolución y del régimen de desplazado, 71 (incluido en las estadísticas de la OAR como “otras formas de protección”) y las inadmisiones a trámite y denegaciones sumaron un total de 5.683.

Aun teniendo en cuenta que los datos de 2002 son todavía provisionales y que, al mismo tiempo, siempre reflejan una realidad que no puede cuantificarse con precisión absoluta, ya que las repuestas a la admisión a trámite de las solicitudes tardan alrededor de dos meses y los expedientes de asilo una media de dos años (por lo que la mayoría de las resoluciones emitidas en 2002 corresponden a solicitudes formuladas en años anteriores), a título meramente orientativo estos datos representan los siguientes porcentajes: estatuto de refugiado el 2,8% del total; 17.2 el 0,85% del total; régimen de desplazado y 17.3 (otras formas de protección) el 1,14% del total; e inadmisiones y denegaciones el 91,6 % del total.

Según los datos de la Memoria de la OAR, referidos a personas y no a expedientes administrativos, en 1999 se concedieron 280 estatutos de asilo según la Convención de Ginebra y 442 por razones humanitarias o de no-devolución; en 2000 se concedieron 394 estatutos de asilo y 250 de otras formas de protección; y en 2001, se concedieron 278 estatutos de asilo y 76 de otras formas de protección.

Estos datos suponen la confirmación de una tendencia a la aplicación excepcional del régimen de asilo en España, desvirtuando una figura clave de la protección internacional, lo que tiende a convertir un derecho fundamental de toda persona en una potestad graciable del Estado en virtud de su soberanía, volviendo a una interpretación en la práctica que ya creíamos superada.

Además, si como apreciamos en los cuadros estadísticos, comparamos estas cifras con las de la mayor parte de los países de la Unión Europea debemos preguntar cuáles son los motivos para semejante disparidad y el bajo índice de reconocimiento del asilo en España. ¿Es que España recibe refugiados de distinta naturaleza del resto de los países? ¿Se ajusta a la realidad pensar que las alegaciones formuladas por los solicitantes de asilo son más verosímiles en los países de la Unión Europea analizados?

Es evidente que las razones para los bajos índices de reconocimiento deben buscarse en otras motivaciones, en especial si se tiene en cuenta que ya el número de solicitantes de asilo es muy reducido en nuestro país y que, en

comparación con otros países de la Unión Europea, el procedimiento de asilo no constituye la única vía para la inmigración.

La primera explicación reside en el bajo porcentaje de solicitantes de asilo que son inadmitidos a trámite, que ni siquiera merecen un estudio de fondo de sus propias solicitudes. En segundo lugar, hay que destacar la sospecha generalizada extendida en la administración responsable de la tramitación de los expedientes, la OAR, de fraude en las solicitudes de asilo, ya que, según su interpretación, realmente estarían encubriendo situaciones de inmigración económica.

Todo lo anterior ha provocado una inversión en la orientación en el trabajo de los organismos destinados a analizar las solicitudes de asilo y así se considera como al mejor profesional no al que garantice un mayor acceso a la protección internacional según la normativa vigente en España, sino al que “descubra” presuntos fraudes o constate con rapidez las más mínimas contradicciones en las declaraciones del interesado; por el contrario, la confianza en bs solicitantes y el apoyo a sus pretensiones se convierten en peligrosos síntomas de credulidad y falta de profesionalidad.

## **5.2. Los criterios oficiales y la motivación de las resoluciones**

De un análisis detenido de las concesiones y las denegaciones del estatuto de refugiado acordadas resalta la ausencia de unos criterios claros para adoptar las decisiones por el ministro del Interior, ya que casos similares son resueltos de distinta manera, en especial, cuando el número de los solicitantes de asilo con un mismo perfil y nacionalidad aumentan en su número.

Un ejemplo claro de esta forma de funcionamiento lo ha constituido, en los últimos años y sobre todo a lo largo de 2002, la valoración de los casos de los solicitantes de asilo colombianos que huyen de la violencia política en su país, a los que, cuando empezaron a constituir uno de los países con mayor número de solicitudes en España, se les empezó a rechazar, bien porque podían haberse acogido a lo que se denomina la “alternativa de huida interna” (el desplazamiento dentro de Colombia), bien porque no se consideraba suficientemente probado el temor a sufrir persecución, bien porque cuando se alegaba el hecho de ser víctima de una extorsión se negaba su vinculación con los motivos de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, aunque sus autores fueran algunos de los actores del conflicto armado colombiano.

Asimismo, se constata que la valoración sobre la credibilidad de las solicitudes de asilo se realiza a partir de la visión oficial de las políticas de Asuntos Exteriores. En este sentido, Afganistán dejó de ser un potencial país emisor de refugiados una vez concluida la intervención norteamericana y derribado el gobierno talibán. Y en la República Democrática del Congo “desapareció” el riesgo de persecuciones una vez entabladas las primeras conversaciones de paz y, en el caso de Nigeria, después de la salida de los militares del poder cualquier tipo de solicitud va a ser sospechosa de encubrir una inmigración económica, a pesar de los violentos brotes de enfrentamientos interétnicos o fanatismos religiosos.

De esta forma, el refugio parece limitarse a los casos de conocidos disidentes políticos o personas que huyen de países en guerra, exigiendo un nivel de información y prueba que sólo en muy contados casos puede encontrarse en la realidad. Esto supone una interpretación claramente

restrictiva de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, que incluye entre los motivos para definir el concepto de refugiado las opiniones políticas, la pertenencia a un grupo social, la nacionalidad, la etnia o las opiniones religiosas.

La ausencia de una delimitación de las razones humanitarias en el ámbito de la protección complementaria o subsidiaria, aún mayor de la que existe en el ámbito del refugio, ha impedido que la previsión de mayor claridad que se incluía en la exposición de motivos de la reforma del reglamento de Asilo se haya podido llevar a la práctica, manteniéndose una gran ambigüedad sobre cuáles deberían ser aquellas situaciones “que se vinculen a la aplicación de instrumentos internacionales que determinen la no-devolución o que, sin constituir ninguno de los supuestos de aplicación de la Convención de Ginebra de 1951, sobre reconocimiento del Estatuto de Refugiado, exista cierta vinculación con los motivos en ella recogidos”.

La situación del refugiado para probar los hechos en que basa sus fundados temores de persecución no es la de cualquier ciudadano que actúa ante la Administración, sino que reviste unos rasgos muy peculiares relacionados con dichos temores o persecución que hacen que, según la normativa vigente, no le sea exigible una actividad probatoria definitiva que en muchos casos se convertiría en una imposible o sumamente arriesgada labor. Por ello, el ordenamiento jurídico español rebaja el nivel de exigencia para el solicitante a la aportación de indicios suficientes de que posee un temor fundado de persecución por los motivos establecidos en la Convención de Ginebra.

Ello implica que la aportación de indicios suficientes de persecución por el solicitante es condición ciertamente necesaria, pero también suficiente para el reconocimiento de su condición de refugiado. Una vez aportados, el reconocimiento se convierte para la Administración en un acto jurídicamente vinculado; sólo podría eludirlo haciendo valer que los indicios no son en sí mismos suficientes, o bien que pudiendo haber sido suficientes resultan contradichos por otras informaciones que obran en poder de la Administración. En cualquier caso, la carga probatoria se invierte y es ahora a la propia Administración a quien corresponderá, si considera insuficientes o cuestionables los indicios aportados, justificar las razones de ello.

Sin embargo, la realidad es bien diferente, ya que la Administración deniega la mayoría de las solicitudes alegando una supuesta ausencia de indicios suficientes, cuando el interesado ha aportado un detenido relato de los hechos que provocaron su salida del país, sirviendo en este sentido una referencia general a la falta de concreción del temor, las supuestas contradicciones o el desconocimiento de situaciones que, según la OAR, no pueden dejar de asumir los refugiados de determinados países.

Un correlato claro de la ausencia de criterios claros y de la arbitrariedad en la resolución de los expedientes es la ausencia de motivación suficiente de las resoluciones, lo que transgrede lo establecido en la normativa española sobre procedimiento administrativo, ya que sitúa al interesado en una absoluta indefensión, utilizando fórmulas y modelos preestablecidos que ofrecen una nula información del motivo concreto por el que le han denegado su solicitud.

### **5.3. La documentación y la renovación de los permisos en la protección complementaria**

Como hemos visto, la variedad de estatutos de protección internacional conlleva una diversidad de situaciones administrativas de los extranjeros que, en el caso de aquéllos a los que se les ha beneficiado con un autorización de permanencia, en virtud de lo establecido en el artículo 17.2 de la ley de Asilo, puede conllevar que en un escaso periodo de tiempo los extranjeros se encuentren en una situación administrativa irregular, lo que puede llegar a suponer una clara vulneración de principio de no-devolución que recoge la nueva normativa.

La obtención de cualquier estatuto de protección complementaria conlleva la necesidad de tramitar un permiso de residencia por circunstancias excepcionales. Sin embargo, salvo en el caso de los desplazados, la renovación de estos permisos, según la legislación de extranjería vigente, conlleva un importante grado de arbitrariedad por parte de las autoridades competentes.

El artículo 41.8 del reglamento de Extranjería, al regular la renovación de los permisos de residencia temporal de aquellas personas que, habiéndoles sido denegada o inadmitida a trámite su solicitud de asilo, el Ministro del Interior haya autorizado su permanencia en España a propuesta de la CIAR por razones humanitarias, o sea, por el artículo 17.2 de la ley de Asilo, consagra una práctica que transfiere al libre arbitrio de la Administración la continuidad de un estatuto que, según el preámbulo del reglamento, se define como protección subsidiaria y forma parte de las políticas de asilo de la Unión Europea; según el redactado aprobado, los permisos se renovarán anualmente, previo informe de la CIAR, que valorará la existencia de las circunstancias que provocaron su concesión.

De hecho, no se ha discutido en la CIAR las renovaciones de los permisos atendiendo a las circunstancias de cada caso, limitándose las Brigadas Provinciales de Extranjería y Documentación del Ministerio del Interior a dirigir una petición a la OAR que no realiza una investigación exhaustiva y, sobre todo, sin trasladar la propuesta al interesado para que pueda alegar lo que le convenga.

La posición de CEAR al respecto es clara: en ningún caso debería dejarse la decisión de la renovación de este permiso al arbitrio de las autoridades gubernativas de cada provincia, ya que nos encontramos ante un estatuto de protección subsidiaria concedido por resolución del ministro del Interior. Por otra parte, en el caso de valorar que existe una variación en las circunstancias que provocaron la concesión, la Administración está obligada a habilitar un trámite de audiencia a los interesados ante las instancias que estén en condiciones de valorar sus alegaciones, ya que, en caso contrario, se vaciaría de contenido la anterior garantía administrativa.

Por todo lo anterior CEAR considera que debería ser la propia CIAR la que analizara la continuidad de las circunstancias y las razones humanitarias de cada caso y que ofreciera la oportunidad a las asociaciones legalmente reconocidas en la materia para que pudieran aportar los informes que consideraran oportunos.

## **6. Recursos administrativos y jurisdiccionales**

### **6.1. Los recursos administrativos**

#### **6.1.1. El reexamen en territorio**

Las personas a las que se les ha denegado el estatuto de refugiado pueden solicitar a la OAR un reexamen de su expediente de conformidad con el artículo 9 de la ley de Asilo y el artículo 38 del reglamento siempre que dispongan de nuevos elementos que prueben sus afirmaciones y crean que han desaparecido las circunstancias que justifican la denegación.

Cuando se presenta la solicitud de reexamen, la OAR la comunicará a la Delegación del ACNUR y, si se considera que la información aportada lo justifica, el expediente se tramitará de la misma forma que la solicitud inicial, con omisión de los primeros trámites ya realizados en la primera petición, y además se expedirá una nueva documentación de identidad como solicitante de asilo. Pero si estima que no concurre ninguna de las circunstancias mencionadas, en el plazo de un mes el director general de Extranjería e Inmigración, a propuesta de la OAR, archivará la petición de revisión y lo notificará al interesado, quien contra esta decisión podrá interponer un recurso de alzada en el plazo de un mes ante la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

Durante el año 2001 se presentaron 37 expedientes de reexamen, de los cuales fueron admitidos 22, inadmitidos 7 y se dio de baja un expediente. Por tanto, ésta es una vía poco utilizada y, sin embargo, a la luz de las estadísticas y de nuestra propia experiencia, muy interesante, en el tortuoso camino del procedimiento de asilo. Aunque las posibilidades de fundamentar una solicitud de reexamen parecen limitadas, es posible realizar una interpretación sesgada en el sentido de atender los nuevos supuestos que la realidad va imponiendo. En este sentido, CEAR ha presentado con éxito casos en razón de situaciones varias como nuevas situaciones de conflictos o recrudecimiento del conflicto en los países de origen, error en la determinación de la nacionalidad o aportación de pruebas de nacionalidad consistentes en test elaborados y realizados por nuestra organización, razones humanitarias diversas (enfermedades, casos en que la mujer se queda sola y con cargas familiares) o cualquier nueva causa sobrevenida.

#### **6.1.2. Los recursos administrativos**

Los recursos administrativos en materia de asilo se rigen con carácter general por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se abren dos vías de recurso, el recurso potestativo de reposición y el recurso de apelación.

El recurso potestativo de reposición (regulado por los artículos 107, 116, y 117 de la Ley 30/1992) se interpone contra la denegación o la inadmisión de una solicitud de asilo. El plazo de presentación es de un mes tras la notificación de la resolución de asilo ante el mismo órgano que dictó la resolución recurrida, pues es éste el competente para resolverlo. El recurso ha de fundarse en alguno de los motivos de nulidad o anulabilidad recogidos en los artículos 62 y 63 de la ley 30/1992. La Administración dispone del plazo de un mes para resolverlo y notificarlo y si lo rechaza se abre un nuevo plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

El recurso de alzada (regulado por los artículos 107, 114 y 115 de la Ley 30/1992) se interpone contra la resolución del director general de Extranjería e Inmigración de archivar la solicitud de reexamen en territorio. El plazo de presentación es de un mes tras la notificación de la resolución ante el superior jerárquico, esto es, el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

La incidencia cualitativa y cuantitativa de estos recursos es prácticamente nula y por consiguiente nada recomendable, pues en la mayoría de los casos sólo se logra dilatar aún más el procedimiento. En 2001, y según las estadísticas oficiales de la OAR, se interpusieron 36 recursos de reposición y 3 recursos de alzada y la mayoría fueron desestimados.

## **6.2. Los recursos jurisdiccionales**

### **6.2.1. La admisión a trámite. El informe del ACNUR como principio de prueba**

Entre enero y noviembre de 2002, según los datos provisionales contenidos en los boletines mensuales de la OAR, 5.820 personas habían solicitado el estatuto de refugiado en España. Entonces la Audiencia Nacional se había pronunciado sobre 1.593 recursos contencioso-administrativos contra la resolución del Ministerio del Interior de inadmitir a trámite las solicitudes de asilo. De los 1.593 recursos jurisdiccionales, 169 habían sido estimatorios (el 10,6%), mientras que 1.424 han sido desestimatorios.

Un análisis pormenorizado de las sentencias estimatorias de la Audiencia Nacional apunta hacia la consolidación del concepto del “informe de ACNUR como principio de prueba”. En efecto, como sabemos, los artículos 17.1 y 20.1 del reglamento de la ley de Asilo estipulan la obligación de la OAR de transmitir a la Delegación del ACNUR la propuesta motivada e individualizada que recoge las causas de inadmisión del artículo 5.6 de la ley de Asilo para que emita el informe al respecto.

La Audiencia Nacional en un caso sobre un ciudadano iraquí ha asentado la jurisprudencia del “informe del ACNUR principio de prueba” y así en el tercer punto de la fundamentación jurídica de la sentencia se constata que el ACNUR en su informe recomienda la admisión a trámite de su petición para valorar el tipo de protección que merecía, considerando los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos que España ha suscrito, ya que, de acuerdo con la información disponible sobre Irak, el mero hecho de solicitar asilo en el exterior puede acarrear su detención y sometimiento a torturas en caso de ser devuelto a su país de origen, además de las duras consecuencias penales que puede sufrir como consecuencia de la salida ilegal del país.

La Audiencia Nacional asienta esta línea jurisprudencial al concluir: “El informe del ACNUR supone un principio de prueba sobre las dificultades reales del demandante para volver a su país. Regresar a Irak puede suponer un grave riesgo para su integridad física y su libertad, es decir, existe esa probabilidad. Habiendo solicitado el recurrente la admisión a trámite de la solicitud de asilo, es decir, la posibilidad de un estudio más profundo de sus circunstancias personales, es adecuado resolver en tal sentido. La Administración podrá comprobar la verdad o no de estos datos para en su caso reconocer o denegar el asilo al recurrente”.

### **6.2.2. La evolución de la jurisprudencia sobre las denegaciones de asilo**

España es un país joven en todo lo relativo al asilo, de hecho en julio se cumplirán 25 años de nuestra adhesión a la Convención de Ginebra de 1951, y esto se refleja de manera irremediable en la jurisprudencia. Durante 2002 ha continuado la tendencia de los años anteriores, con un número muy elevado de recursos presentados y sentencias emitidas, aunque con una fundamentación muy reiterativa, mecánica y pobre, que elude los aspectos más necesitados de desarrollo e interpretación, en especial en esta materia de las denegaciones de asilo (protección complementaria, agentes terceros de persecución, alternativa de huida interna, extensión familiar del asilo...).

La *Memoria* de la OAR de 2001 (la última disponible al cierre de este Informe) no permite realizar un análisis comparativo seguro de la evolución de esta materia, ya que mezcla de una manera arbitraria el número de expedientes con el de las personas afectadas, lo que dificulta el cálculo de los porcentajes. En 2001 de las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo, un número indeterminado de las mismas que afectaron a 434 personas fueron desestimatorias, frente a sólo 12 que fueron estimatorias de asilo y 10 parciales, concediendo la residencia por razones humanitarias según lo establecido en el artículo 17.2 de la ley de Asilo, que afectaron respectivamente a 16 y 14 personas.

En 2002, con los datos disponibles hasta septiembre, de las 172 sentencias dictadas por la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo, 165 fueron desestimatorias frente a 7 que fueron estimatorias (una de ellas sobre el artículo 17.2 de la ley de Asilo). Se aprecia, pues, un ligero aumento de las respuestas favorables de la Audiencia Nacional.

La mayoría de las sentencias han incidido en el concepto de indicios suficientes para considerar probada una persecución y se ha apreciado una creciente importancia de los informes emitidos por el ACNUR. Por ejemplo, en un caso atendido por los servicios jurídicos de CEAR, la Audiencia Nacional dictó una sentencia el 2 de mayo donde, tras recordar que el otorgamiento de la condición de refugiado no es una decisión arbitraria ni graciable de la administración, se sostiene: "(...) valorando las circunstancias concurrentes en este caso aprecia el Tribunal que el informe emitido por el ACNUR es sumamente expresivo al respecto, al señalar que D. ... alberga un fundado temor de persecución por motivos étnicos y, por tanto, merecedor de la protección otorgada por el Estatuto de Refugiado".

No obstante, aún falta bastante para la delimitación del concepto de "indicios suficientes", como lo evidencia la fundamentación contradictoria de dos sentencias dictadas en 2002 por el Tribunal Supremo. En su sentencia de 3 de abril, tras analizar las alegaciones del recurrente, que hace una referencia genérica a la situación inestable en su país de origen, sostiene: "Hay que decir que la Administración del Estado tiene medios sobrados para comprobar la certeza de estos datos y -en cuestiones tan delicadas como son las de asilo y refugio- no puede, sin más, descalificarse un relato como el que hace el recurrente, máxime cuando el interesado aporta fotocopias de varias páginas de la revista *Mundo Negro* correspondiente a septiembre de 1993 y cuya autenticidad -la de la fotocopia y la del texto y fotografías que reproduce- nadie

ha negado, de cuya lectura puede obtenerse la convicción razonable de que la situación que describe el interesado hay que tenerla por verdadera”.

Es importante destacar que las alegaciones del solicitante hacían referencia a la situación general de su país de origen, lo que aumenta la significación del argumento empleado en la sentencia. Pero el Tribunal Supremo no se limita a valorar el carácter de indicio suficiente como prueba de la persecución, sino que reclama de la Administración un papel mucho más activo en la instrucción de los expedientes de asilo: “Esto obliga a tener que admitir que a la Administración no le basta simplemente con negar valor a lo que declara el solicitante, sino que tiene el deber ético y también jurídico -y decir jurídico es decir algo más que derecho escrito- de hacer un esfuerzo de investigación por comprobar la certeza de las alegaciones y demás datos aportados por el interesado”.

Y, en lo referido a las razones humanitarias, se afirmó de manera categórica: “Por todo ello, y teniendo en cuenta que es doctrina reiterada de nuestra Sala que en materia de asilo y refugio las razones humanitarias de que habla la correspondiente legislación no exigen necesariamente que la persecución o riesgo de que se trate sea individualizada -esto es: específicamente referida a la persona del recurrente y de su familia-, porque, efectivamente, es contrario a la jurisprudencia de nuestra Sala, sobre la correcta interpretación de esa legislación, que ‘se requiera la prueba de que tal situación se proyecte sobre la persona del interesado’. Eso, dicho así como lo dice el acuerdo impugnado, no es jurídicamente admisible porque llevada esa afirmación a sus últimas consecuencias puede convertir en puramente programática la aplicación de aquella”.

Sin embargo, después de tan contundente posicionamiento, el Tribunal Supremo sostuvo en una sentencia del 21 de mayo que las meras declaraciones del solicitante no pueden ser consideradas como indicio suficiente y que un informe emitido por Amnistía Internacional sólo hace referencia a la situación general del país de origen “sin establecer particulares circunstancias relacionadas con el recurrente”. Dos pronunciamientos tan dispares son el resultado de una evolución muy compleja de la protección internacional, que no se limita a la establecida por la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, lo que exige un exhaustivo desarrollo de los medios de prueba exigidos, máxime cuando el procedimiento que prevé la legislación española es único para todas las formas de protección.

### **6.2.3. Las medidas cautelares en el procedimiento jurisdiccional**

Podemos entender como medidas cautelares aquellas que pueden ser adoptadas por jueces y tribunales, previamente a dictar una sentencia resolviendo un pleito, para poder asegurar el resultado de una posible sentencia favorable para los intereses de una de las partes. La legislación de asilo concede una cierta importancia a la adopción de medidas cautelares en los procesos de recurso contencioso administrativo por inadmisión a trámite o por denegación del estatuto de protección.

El artículo 40 del reglamento de Asilo hace referencia a la “suspensión judicial del acto administrativo” y señala que, si se adoptan tales medidas, debe expedirse el documento provisional de solicitante de asilo al extranjero hasta la finalización del proceso judicial.

El órgano judicial competente en materia de asilo es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Secciones Primera, Tercera y Octava) por recurrirse una resolución del ministro del Interior. Y el Tribunal competente de la casación de las decisiones de la Audiencia Nacional es la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Los artículos 129 a 136 (ambos inclusive) de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regulan el trámite del “incidente cautelar” que se tramita en “pieza separada” y se resuelve mediante “auto”. Contempla la posibilidad de ser adoptadas de urgencia y ser confirmadas o levantadas en vista oral posterior.

Esta ley introduce un cambio conceptual respecto a la anterior Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que ahora se contemplan medidas cautelares, por lo que se supera la concepción clásica de la “suspensión del acto administrativo”.

Puede adoptarse cualquier clase de medida para asegurar la efectividad de una futura sentencia, siempre y cuando no produzca una perturbación grave de los intereses generales o de terceros; en caso de posible perjuicio de otra índole, se puede exigir garantías para corregir la situación perjudicial que se pudiera crear por la medida adoptada.

Como el procedimiento administrativo de asilo esta dividido en dos fases, la admisión a trámite y la resolución sobre la concesión del estatuto, las medidas cautelares pueden provenir y tener un alcance diferente según sea la situación del extranjero.

Entre los autos dictados durante 2002 por la Audiencia Nacional, Sección Primera, podemos destacar el del 11 de julio sobre la inadmisión a trámite en territorio nacional que adoptó la medida cautelar de autorizar la permanencia del extranjero durante el procedimiento por el riesgo real para su persona si regresa a su país de origen, riesgo acreditado por el informe de la Delegación del ACNUR en España, al que concede un valor probatorio.

Esta misma Sección, en otro auto de 27 de noviembre, levantó la medida “cautelarísima” adoptada en un primer momento en favor de una solicitante inadmitida a trámite en la frontera de Madrid-Barajas al entender que no sufría un riesgo real si regresaba al país de procedencia (diferente del origen y de nacionalidad), como señalaba el informe del ACNUR, al que la Audiencia le siguió concediendo un determinado valor probatorio.

De la Sección Primera finalmente cabe destacar el auto del 19 de septiembre que levantó la medida cautelar adoptada y autorizó la entrada en el territorio nacional a una familia de solicitantes de asilo. En un primer momento adoptó y confirmó tal medida al no constar la fecha y hora de la notificación de la inadmisión a trámite del reexamen y sólo constaba la notificación del rechazo en frontera, posterior al rechazo del asilo. El abogado del Estado recurrió en súplica y, a la vista del expediente administrativo completo, se vio que fue notificado en plazo y se levantó la medida.

De la Sección Octava de la Audiencia Nacional, CEAR tiene conocimiento (a través de una revista jurídica) de al menos dos autos que adoptaron la medida “cautelarísima urgente” en dos procedimientos de solicitud de asilo en frontera. En ambos casos se dio entrada al solicitante en territorio nacional por haberse traspasado los plazos legales de resolución y notificación. La Audiencia Nacional siguió, pues, la línea jurisprudencial que considera a los solicitantes

de asilo personas privadas de libertad y no hace distinción entre días hábiles e inhábiles.

Por su parte, durante 2002 el Tribunal Supremo sentenció cuatro recursos de casación en materia de medidas cautelares referentes a solicitudes de asilo:

- Sentencia del 26 de enero: la Audiencia Nacional denegó la suspensión del acto administrativo. El Tribunal Supremo estimó la casación y revocó el auto de la Audiencia, por lo que suspendió la salida obligatoria aparejada a la denegación del estatuto de asilo, al desviarse del criterio jurisprudencial del Supremo (no es posible suspender un acto negativo, pero sí las consecuencias de un acto negativo -la salida obligatoria) y añadía motivos humanitarios.
- Sentencia del 8 de marzo: desestimó el recurso de casación y confirmó la denegación de la suspensión al entender no probados, ni siquiera de forma indiciaria, perjuicios irreparables o de difícil reparación, si cumplía con la salida obligatoria aparejada con la denegación del asilo/refugio.
- Sentencia del 18 de marzo: desestimó el recurso de casación por la falta de prueba de la "lesividad" que causaría la salida de España y porque tampoco se exponen las circunstancias personales del recurrente. Confirmó la línea jurisprudencial de la posibilidad de suspender las consecuencias de un acto administrativo de sentido negativo.
- Sentencia del 25 de marzo: esta interesante sentencia estimó la casación y suspendió la salida obligatoria del país. Hizo referencia a cuáles son los asuntos trascendentes en los procesos de asilo y ponderó aspectos determinantes en materia de suspensión o de medidas cautelares. Hizo precisiones sobre mínimos probatorios y la prueba de indicios, abordó la cuestión de la verosimilitud y planteó unas consideraciones sobre conceptos jurídicos como *periculum in mora* y *fumus boni iuris*, criticó los modelos genéricos utilizados por la administración actuante...

CEAR concluye que con la nueva redacción de la Ley 29/1998, sobre "medidas cautelares", se zanjó el problema teórico de la imposibilidad de suspender un acto negativo, como es una denegación de asilo o de admisión a trámite y se permite adoptar diferentes tipos de medidas además de la suspensión, lo que puede considerarse un avance en esta materia.

Debido a la dilación de los recursos de casación en el Tribunal Supremo, por la sobrecarga de asuntos, las sentencias que se ha dictado en 2002 se refieren a casos recurridos bajo la anterior redacción de la ley procedimental, pero reafirma su línea jurisprudencial de que si se pueden suspender las consecuencias de actos negativos. También se consolidó el cómputo de los plazos en el procedimiento en frontera sin distinción entre días hábiles o inhábiles, adoptándose la medida cautelar cuando consta que se ha traspasado.

## **7. La situación social de los refugiados en España**

### **7.1. El reto de la integración**

La verdadera protección del refugiado y en su caso del desplazado está sustentada sobre tres pilares fundamentales: el principio de no devolución, las garantías de acceso y el desarrollo del procedimiento y la integración de las personas que obtienen el estatuto. Se trata de una integración como proceso dinámico y proyectista, igual a la de los nacionales del país de acogida, aunque en el caso de los refugiados e inmigrantes plantea especiales dificultades por el hecho de irrumpir en una sociedad nueva y distinta.

Su proyecto de integración debe garantizar desde un principio las bases suficientes para llevar una vida digna y hacer posible su desarrollo y que ha de servir de inspiración y guía del trabajo y la protección de cada día, de modo que progresivamente se vayan alcanzando nuevas metas en el largo camino de la integración. Pero la integración que ofrece hoy España a los refugiados por lo general no alcanza el estándar medio de los españoles, sino que se acerca más bien a los españoles marginados.

La integración de cualquier persona y, en particular, la de los refugiados y de las personas bajo una protección equiparable a la suya, así como la de los inmigrantes, debe tener como fundamento básico el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, tanto los cívicos y sociales como los políticos, en pie de igualdad con los ciudadanos españoles. Los máximos órganos de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Tampere en sus conclusiones de la reunión celebrada en octubre de 1999, y la Comisión Europea en su comunicación 757 de diciembre del 2000 dirigida al Consejo sitúan la política de inmigración y asilo de la Unión y la de los Estados miembros en esa línea, por lo que abrieron así un nuevo horizonte común global y nacional, hoy ensombrecido por los nuevos nubarrones económicos, antiterroristas y bélicos.

En efecto, el Consejo Europeo defendió en Tampere que las políticas de inmigración y asilo deben estar asociadas a la erradicación y la prevención de las causas que obligan a esas personas a abandonar sus países y a buscar trabajo o protección en los nuestros, mediante una políticas dirigidas a la consecución de la “democracia, los derechos humanos y el desarrollo” de los países pobres y perseguidores de sus ciudadanos. La Comisión Europea, por su parte, pide la “integración de los nacionales de terceros países”, inmigrantes y refugiados, sobre la base del reconocimiento de los derechos humanos de los nacionales del país de acogida, entre los que destaca especialmente aquéllos que se refieren a unas condiciones dignas de vida y de trabajo. Esta integración, según la Comisión, beneficia no sólo a los refugiados e inmigrantes sino también al desarrollo económico y social del país de acogida, mientras que, por el contrario, cuando las políticas de inmigración no garantizan la integración, porque no se aportan los recursos y los medios necesarios, se produce la exclusión y hasta la delincuencia y con ellas los conflictos sociales como el racismo y xenofobia contra toda la inmigración.

Por su novedad y su trascendencia en los ámbitos específicos de los derechos políticos y sociolaborales, extensivos a todos los demás derechos humanos por su profunda interdependencia entre todos ellos, merece la pena referirse al hecho de que la Comisión Europea incluye entre los derechos que constituyen la integración de los inmigrantes y asilados el de la ciudadanía,

que, aunque lo hace todavía de una forma tímida por su carácter “revolucionario”, supone un verdadero revulsivo jurídico no solo en relación a los derechos de participación política, empezando por ciertos niveles locales, sino respecto a los mismos derechos sociolaborales, en la medida en que rompe el círculo vicioso entre permisos de residencia y de trabajo.

En efecto, lo que la Comisión propone es un nuevo estatuto de “ciudadanía cívica”, ligada no al nacimiento en un Estado-nación, como ahora, es decir a la nacionalidad, sino al tradicional concepto de ciudadano como habitante y residente de la ciudad donde vive y cumple sus deberes ciudadanos con las instituciones, tratando de rescatar el valor histórico de la democracia de las ciudades, abolida por el nacionalismo estatista y centralista liberal. Por otra parte, esta ciudadanía, a la que tendrían acceso los extranjeros que llegan a buscar trabajo o protección, abriría el paso hacia una nueva categoría de residencia no dependiente de la obtención previa del permiso de trabajo sino, por el contrario, apta para poder obtener el permiso de trabajo, lo que supone un extraordinario cambio en el ámbito de la normativa de Extranjería.

Una propuesta ésta, pues, que derriba una de las barreras más nocivas para la inserción laboral, tan decisiva en la integración de estas personas y también de muchos españoles, máxime en estos momentos de crisis aguda de la sociedad laboral como la española, con altas tasas de paro, trabajos legales precarios y trabajos irregulares en la economía sumergida, que hace imposible la integración de un alto porcentaje de refugiados e inmigrantes. Considera incluso la Comisión que “la Carta de derechos fundamentales podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países” y que su adquisición, una vez transcurrido cierto tiempo en el país, podría ser una garantía suficiente para su integración y en su caso una vía para la obtención de la nacionalidad. En estas fuentes se inspiró la línea seguida por la efímera ley 4/2000, votada por ambas Cámaras, frente a la regresiva ley 8/2000, impuesta poco después por el presente Gobierno y actualmente vigente.

La integración, por lo demás, hay que concebirla, según la Comisión, como “un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida”. Obra, pues, por una parte, de los gobiernos y de la sociedad y, por la otra, de los propios inmigrantes y refugiados. De ahí la necesidad de realizar una amplia y profunda labor ante los gobiernos para la realización de las políticas indicadas de derechos humanos y de desarrollo de los países de origen, así como de integración de los inmigrantes y refugiados acogidos, acompañada de una intensa labor de información y educación cívica de una sociedad cada vez más plural, incluidos los medios de comunicación, tan propensa en este campo a dejarse llevar por las reacciones de rechazo, xenofobia y racismo. Por otra parte, los propios inmigrantes y refugiados están llamados a jugar un papel protagonista esencial en esta tarea, consistente, junto al reconocimiento de sus derechos, en el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto de las costumbres y cultura de la sociedad de acogida, como señala la propia Comisión Europea.

Lamentablemente, después de casi tres años de este proyecto europeo de política de asilo e inmigración, hoy asistimos al apuntalamiento en unos casos y al retorno en otros de las peores políticas del pasado basadas fundamentalmente en la contención de los flujos migratorios, la represión, el

unilateralismo y la discriminación de derechos entre nacionales y extranjeros, así como las sanciones contra los países que no controlan sus fronteras, a causa de la crisis económica y la cruzada antiterrorista y de seguridad que se extiende por toda Europa y por el mundo, encabezada por el gobierno estadounidense, tras el atentado terrorista del 11 de setiembre de 2001.

Pero, frente a la locura del momento presente y de las consecuencias que se deriven, hay que conservar la esperanza de que Europa y el mundo recobren la razón y hacer nuestro el proyecto de inmigración y asilo defendido por el Consejo Europeo y la Comisión Europea en los mencionados documentos como punto de referencia para seguir luchando por la protección y los derechos humanos de refugiados, desplazados e inmigrantes.

## **7.2. Las políticas para la integración de los refugiados en España**

En materia de políticas de integración existen pocas diferencias entre los inmigrantes y los refugiados. Ambos colectivos, con particularidades muy diferentes, se enfrentan en el momento de la llegada a España a dificultades similares que les sitúan en un plano de vulnerabilidad: desconocimiento de la sociedad de acogida, falta de recursos, dificultades de acceso a la vivienda y al mundo laboral, rechazo social, desconocimiento del idioma... Por otro lado estas políticas no contemplan cuestiones de género. No existen planes específicos dirigidos a mujeres refugiadas o inmigrantes, englobadas pues en marcos de actuación generalizados que no hacen distinción de género, o en planes de integración dirigidos a mujeres en general o a inmigrantes.

En 1982 el Gobierno asumió la responsabilidad de la asistencia social a los refugiados y, de esta manera, España se responsabilizó por primera vez de sus compromisos internacionales, financiando, a través de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los programas sociales para refugiados. Desde 1990 el IMSERSO tiene encomendada la gestión y el desarrollo de los programas sociales para refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, así como el desarrollo de una red de Centros de Acogida a Refugiados. La finalidad de los programas de refugiados y desplazados del IMSERSO es prestar asistencia a los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados en España que carezcan de medios económicos, así como facilitar la integración en nuestro país.

El Real Decreto 203/1995 de 10 de febrero, estableció que los solicitantes de asilo y refugiados que carezcan de medios económicos podrán beneficiarse de los servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las administraciones públicas. Esta protección social se extiende a los desplazados mediante la Disposición Adicional Primera.

En concreto, en cuanto a los programas o a las acciones dirigidas a la integración de las refugiadas en España, es constatable la falta de programas específicos dirigidos a ellas porque las incluyen en programas generales para grupos vulnerables, en los que se recoge a la mujer como uno de tantos colectivos de atención. La necesidad de poner en marcha programas específicos para mujeres refugiadas se basa en la particularidad que arrastran por la vulnerabilidad de su perfil debido a las situaciones vividas por cuestiones de género; la ruptura que ha supuesto la salida de su país sin haber sido una opción de un proyecto migratorio; las dificultades a que se enfrentan con casuísticas muy diferentes que, a diferencia de las mujeres inmigrantes cuyas

motivaciones para venir a España tienen mayores puntos en común, reflejan historias y procesos totalmente distintos entre ellas, que por otra parte hace difícil aplicar recursos generales para todos los casos; y las dificultades personales a que se enfrentan como mujeres refugiadas, debiendo superar el bloqueo personal que arrastran como consecuencia de las vivencias anteriores.

### **7.2.1. Los recursos específicos para los refugiados**

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asigna al IMSERSO la atención de las obligaciones estatales en materia de protección social de los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados y a su vez el IMSERSO suscribe un convenio anual con tres organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, para la gestión de determinados programas cuya finalidad es atender estas necesidades y contribuir a su integración en nuestra sociedad. Estos programas les ofrecen información y orientación, ayudas dirigidas a lograr una vivienda y acceso al empleo mediante prestaciones para formación profesional y el inicio de una actividad laboral y profesional, así como atender sus necesidades y buscar soluciones adecuadas a las dificultades para su integración en España.

Entre las prestaciones que gestiona CEAR a través de su convenio anual con el IMSERSO, está la facilitación de un alojamiento estable, la manutención y otras necesidades básicas, el empleo autónomo, la formación educativa y profesional, las ayudas de emergencia y las ayudas para grupos vulnerables con graves dificultades de acceso al empleo (mayores de 55 años, mujeres solas con cargas familiares, familias numerosas, enfermos graves...). Sin embargo, en muchas ocasiones las prestaciones económicas de estos programas resultan insuficientes y los requisitos de acceso poco flexibles si consideramos la situación de los refugiados: la ausencia de redes formales de apoyo, el desconocimiento en muchos casos de la lengua y la cultura españolas, la dificultad del acceso a la vivienda y a trabajos acordes a su cualificación y experiencia profesional...

Por otra parte, existen restricciones en el acceso a estas prestaciones por parte de determinados colectivos, como los apátridas, que, si bien inicialmente el convenio los incluía dentro del colectivo de atención, en su redacción definitiva fueron excluidos por cuestiones meramente competenciales. Así, durante 2002 CEAR solicitó autorización al IMSERSO para cubrir las necesidades de alojamiento estable y manutención de dos solicitantes de prestaciones con resolución de apatridia, pero la respuesta fue negativa y quedaron fuera de la cobertura social contemplada en el convenio.

Otro ejemplo de falta de flexibilidad en cuanto a las prestaciones es el caso de la solicitud de una familia que, porque había adquirido una vivienda en propiedad y puesto que el Convenio sólo contempla el alquiler, les denegaron esta prestación con la justificación de que el pago de la hipoteca no podía asimilarse al alquiler. Esto supone, en todo caso, un agravio comparativo para aquellas personas que, gracias a un gran esfuerzo, logran acceder a una vivienda en propiedad y que en un determinado momento y durante un periodo de tiempo concreto, por la pérdida del trabajo o por otras circunstancias, no pueden asumir ese gasto.

En cualquier caso, y pese a que la protección social de los refugiados corresponde a la Administración General del Estado (a través del IMSERSO)

en algunas comunidades, como las islas Canarias, la administración autonómica y en menor medida la local atienden estas necesidades mediante la dotación de fondos a distintas organizaciones que trabajan con los refugiados, como es el caso de CEAR. Estos recursos económicos sirven tanto como complemento a los recogidos en el convenio anual, que son insuficientes respecto a algunos conceptos de gasto, como a los que son inexistentes (pero necesarios) para aquellos grupos especiales por su vulnerabilidad o que por una serie de circunstancias, generalmente jurídicas, no pueden acceder a los recursos.

Si hay una característica común a todas estas prestaciones económicas complementarias es su limitada temporalidad<sup>25</sup> y el perfil de población al que van dirigidas, grupos vulnerables que o bien se encuentran en espera de su admisión o inadmisión a trámite o bien han agotado el tiempo máximo de residencia en el Centro de Acogida y tienen que abandonarlo sin que aún se haya resuelto sobre su petición de asilo o bien han logrado la protección por razones humanitarias (artículo 17.2 de la ley de Asilo) pero aún no tienen su documentación para acceder a todos los recursos normalizados o al empleo en circunstancias normalizadas.

Los conceptos que recogen estas prestaciones económicas son ayudas de complemento para el pago de la manutención, el alquiler de una vivienda, los gastos médicos o el material escolar para sus hijos. No obstante, y teniendo en cuenta el cambio de perfil del refugiado que se ha producido a raíz de la masiva llegada a Canarias de solicitantes de asilo, en el que destaca el incremento del número de familias con hijos a cargo o familias monoparentales con hijos a cargo<sup>26</sup>, estas ayudas del convenio con el IMSERSO quizá resultan escasas en función del grado de vulnerabilidad que presentan, aunque puedan complementarse con las propias de la organización que han logrado con financiación insular y/o local. Sin embargo, se puede afirmar que ese nuevo perfil se va a “normalizar”, por lo que CEAR prevé que estas ayudas serán más necesarias en número y cobertura.

### **7.2.2. Acceso de los refugiados a los recursos generales (sanidad, empleo, formación, servicios sociales, vivienda)**

Los refugiados son beneficiarios de la cobertura social que ofrece nuestro Estado, que reconoce el derecho universal a la educación, la sanidad y la protección laboral y garantiza la cobertura de las necesidades básicas. Por ello, el acceso de los refugiados a los recursos normalizados se produce de manera positiva y en las mismas condiciones que los nacionales.

En materia de sanidad, empleo y formación no existen problemas ya que gozan de la atención sanitaria equiparable a la de cualquier nacional (salvo la cobertura farmacéutica que tiene como requisito la antigüedad de residencia). En el ámbito laboral, conviene destacar la situación de aquellas personas que tienen la protección subsidiaria (por el artículo 17.2 de la ley de Asilo) o el estatuto de desplazados por las demoras que sufren en la obtención de las autorizaciones de trabajo. Pero, además de los aspectos legales, otros

---

<sup>25</sup> Las partidas económicas son fijas y de carácter anual y deben gestionarse y racionalizarse en función de los doce meses del ejercicio, por lo que al final del año no se puede realizar una previsión exacta de las necesidades y recursos para su satisfacción de cara al siguiente ejercicio.

<sup>26</sup> Sobre todo procedentes de países latinoamericanos y subsaharianos.

dificultan también su acceso a un puesto de trabajo, como el insuficiente conocimiento del castellano en algunos casos, el desconocimiento de las habilidades sociales básicas, la poca información en materia sociolaboral y en no pocas ocasiones también las actitudes racistas o xenófobas, el desprecio por su capacidad o su experiencia laboral para puestos más cualificados.

El acceso de los refugiados y sus hijos a la educación y a la obtención de becas se rige por los mismos criterios que afectan a los ciudadanos españoles, sin embargo tienen que superar el prolongado y complicado proceso de convalidación y homologación de los títulos de enseñanza y de la percepción de becas para la continuación de estudios ya iniciados en el país de origen.

Respecto al acceso a la vivienda, y a pesar de que dispongan de medios económicos suficientes, se plantean serios problemas derivados de los elevados alquileres, las reticencias xenófobas de los propietarios y las prácticas abusivas de éstos y de las agencias inmobiliarias y el alto nivel de exigencia: petición de avales, nóminas, fianzas desorbitadas, seguros de riesgo y en general la desconfianza y la existencia de numerosos estereotipos y prejuicios que dificultan enormemente el acceso a una vivienda.

El acceso a los servicios sociales no plantea problema alguno, pero éstos no abordan las necesidades específicas de este colectivo. Además, y ante la distribución geográfica de estos servicios, como los refugiados suelen residir en las zonas urbanas más desfavorecidas, disponen de menos recursos, porque existe más población beneficiaria y además los propios servicios públicos suelen ser de inferior calidad. En cuanto al acceso a otras prestaciones, como pensiones no contributivas o pensiones de invalidez, la mayoría de los refugiados incumplen los requisitos de acceso porque no alcanzan el tiempo mínimo de estancia en nuestro país.

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

CEAR considera que aún existe una notable carencia de recursos sociales para los refugiados, inexistentes en algunos casos, y que nos lleva a trabajar con un colectivo que en la mayoría de los casos está en una situación de total desprotección y vulnerabilidad. La obtención del estatuto de refugiado es un proceso casi siempre largo durante el cual la persona debería tener cubiertas sus necesidades básicas.

### **7.2.3. Los recursos para los refugiados en el área de salud mental**

La disponibilidad de recursos específicos en el área de salud mental para los refugiados, aunque ha mejorado en los últimos años, es ciertamente escasa. En el último lustro la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado la necesidad de disponer de recursos de atención en salud mental específicos para los refugiados y desplazados<sup>27</sup> por ser especialmente sensibles a los trastornos psicológicos<sup>28</sup> y por ello ha intentado promover convenios

---

<sup>27</sup> OMS: *World Report on Violence and Health*. Ginebra. 2002.

<sup>28</sup> OMS: *The World Health Report*. Geneve. 2001.

internacionales y compromisos de los ministerios de sanidad de los países receptores de refugiados.

Desde 1993 CEAR puso en marcha programas de atención especializada en salud mental (como ya hiciera una década antes para atender sobre todo a los refugiados sudamericanos víctimas de la tortura), no todos subvencionados con fondos públicos, que intentan responder a las necesidades psicológicas y psiquiátricas de los refugiados y desplazados. CEAR, que ya prestaba atención psicológica en los Centros de Acogida Temporal de Málaga (desde 1993) y Mérida (desde 1999), puso en marcha en 2002 en su delegación de Madrid un servicio de atención psicológica que durante los primeros nueve meses ha atendido a treinta personas, dieciséis de ellas solicitantes de asilo y catorce refugiados. En estos servicios, además de la asistencia clínica, se trabaja desde enfoques preventivos, para contrarrestar los efectos perjudiciales asociados al periodo de tramitación del expediente de asilo, y también se han realizado “talleres” y “grupos de trabajo” centrados en problemas específicos. Además, CEAR puso en marcha durante el año pasado, con financiación del Fondo Europeo para los Refugiados (FER), un centro de acogida en Leganés (Madrid) orientado a lograr la integración de aquellos refugiados con dificultades psicológicas o físicas.

Respecto a los profesionales de salud mental de la red pública y, a excepción de los destinados en los centros de acogida del IMSERSO, CEAR ha detectado una falta de formación específica para atender a los miles de solicitantes de asilo y refugiados residentes en España, que no obstante se está compensando de manera autocrítica, por lo que esperamos que suponga una mejora en la atención de un colectivo tan complejo.

Durante 2002 una de las principales revistas médicas españolas recogió las opiniones de varios profesionales que advertían de la falta de flexibilidad de nuestro sistema sanitario público para dispensar una asistencia adecuada a la población extranjera<sup>29</sup>. De igual modo, la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos ha realizado un esfuerzo de denuncia acerca de la falta de formación y medios y está a punto de publicar un manual sobre la atención sanitaria a esta población. Nos parece muy loable la iniciativa del colectivo de trabajadores sanitarios, máxime cuando durante el pasado año escuchamos al entonces Delegado del Gobierno para la Extranjería e Inmigración, Enrique Fernández Miranda, afirmar que son las organizaciones no gubernamentales las que “deben realizar el trabajo de atención a los inmigrantes ilegales”. Quienes trabajamos con los refugiados conocemos la delgada línea que separa a quien pretende u obtiene este estatuto de muchas de las personas que se encuentran en situación irregular.

La respuesta de las organizaciones no gubernamentales a las demandas de asistencia específica en materia de salud mental y la presencia de un psicólogo en el Centro de Acogida, que minimiza la necesidad de uso de los servicios de salud mental por parte de los solicitantes de asilo, no obstan para que la información y la existencia misma de determinados recursos específicos en salud mental para personas refugiadas en muchas áreas geográficas del país sean casi inexistentes. CEAR también considera necesarias la inversión en el estudio y la especialización en los problemas psicológicos característicos del

---

<sup>29</sup> García-Campayo, J.: “Salud Mental en Inmigrantes: El nuevo desafío”. *Medicina Clínica*. 118 (5):187-191. 2001.

colectivo de los refugiados como parte fundamental del apoyo a su proceso de integración en la sociedad española.

### 7.3. La integración laboral

Cuando hablamos de personas extranjeras y mercado de trabajo, pensamos en primer lugar en los límites legales que permiten o impiden la contratación de trabajadores. Como hemos visto a lo largo del Informe, los solicitantes de asilo pueden ser autorizados a trabajar sólo cuando han transcurrido seis meses de su admisión a trámite y si poseen una oferta de empleo. Si obtienen el estatuto de refugiado pueden trabajar sin ninguna restricción legal y, si logran otras formas de protección distintas al estatuto de refugiado, pueden acceder a autorizaciones de trabajo renovables mientras no varíe su situación legal. Sin embargo, que los refugiados puedan ser contratados no significa que accedan al mercado laboral sin dificultades ni que cuando lo consiguen sea en condiciones de igualdad con los trabajadores españoles.

En España, la inserción laboral de los refugiados está condicionada más por la situación del mercado de trabajo y la estructura y demandas de los sectores productivos y los nichos<sup>30</sup> y condiciones laborales que necesita esa estructura para sostenerse que por su formación académica, sus capacidades o habilidades sociales o su experiencia previa; es, por tanto, una situación idéntica a la de los trabajadores inmigrantes, ya que no existe una imagen propia como refugiados de cara a su inserción laboral. Estas variables, por tanto, dificultan su acceso no sólo a los puestos de trabajo vacantes, sino también la posibilidad de que ellos mismos creen sus propias empresas.

Normalmente, los sectores de actividad a que se ven abocados son los relacionados con los servicios, sobre todo la hostelería, el cuidado de personas y el servicio doméstico o la limpieza y, en el caso de los hombres, también existe una gran demanda de oficios como electricistas, fontaneros o carpinteros y en el sector de la construcción, que en los últimos años ha generado muchas ofertas de empleo, pero que actualmente está estancado. La agricultura, que normalmente absorbe mucha mano de obra extranjera, es un sector menos frecuente como destino de los refugiados, excepto en el caso de los subsaharianos. Esta realidad responde a la necesidad de mano de obra para los puestos de trabajo que muchas veces rechazan los trabajadores nacionales, bien sea por la precariedad de sus condiciones -temporalidad y bajos salarios-, su dureza, los horarios o el nulo reconocimiento social.

En general los nichos laborales que ocupan los refugiados son de muy baja cualificación y remuneración, poca estabilidad y escaso reconocimiento social; por ello, con independencia de su formación y experiencia, la inserción laboral en España suele suponer una pérdida de estatus económico, laboral y social, de ahí que se encuentren en una situación de riesgo de exclusión social.

Desde una perspectiva amplia el trabajo en nuestra sociedad cumple distintas funciones. Por un lado, es una fuente de ingresos que permite mantener una calidad de vida, posibilita el consumo y el acceso a distintos bienes (la vivienda, el vestido, la comida, la cultura y la educación). Por otro, es una fuente de reconocimiento social, de autoestima, de desarrollo y crecimiento personal, y también uno de los ejes de construcción de la propia identidad

---

<sup>30</sup> Entendemos por nichos laborales el conjunto de ocupaciones profesionales de un sector productivo.

desde la función social que uno ejerce, situando a cada persona en un lugar, mejor o peor, de la red social o por otro lado segregándolo de ella. No existe integración social sin empleo y, si el empleo es precario, la integración será precaria y acompañada de tensiones y graves problemas sociales.

El servicio de empleo de CEAR se encuentra una y otra vez con casos que reflejan esta realidad. Una refugiada colombiana, directora general de una empresa con 700 trabajadores en su país, en España no encontró trabajo durante el primer año y medio de residencia, después trabajó en el servicio doméstico, el cuidado de ancianos y actualmente en atención telefónica. Otra refugiada afgana, profesora de instituto de asignaturas de ciencias, trabaja como comercial de seguros y afirma que tiene suerte porque es un trabajo muy bueno comparado con el de otras personas. Otro refugiado colombiano, periodista, ha conseguido empleos de vigilante de obra y conserje, otro refugiado procedente también de este país, abogado y profesor universitario, ha logrado salir adelante con un locutorio.

Podemos resumir las variables externas<sup>31</sup> analizadas así:

- Las trayectorias de inserción-exclusión en la población refugiada están muy relacionadas con un mercado de trabajo fragmentado, sobre todo en determinados subsectores donde los colectivos vulnerables están más presentes (jornaleros, peones de la construcción, servicio doméstico...).
- Las redes sociales del mismo origen (familia, etnia, pueblo, país, religión...) determinan en buena parte las oportunidades de inserción social en la medida en que desarrollan funciones tan importantes como la búsqueda de empleo para sus miembros (e incluso en algunos casos, la creación de empleo), la información y el intercambio con otros puntos geográficos y con el país de origen, la ayuda material y el alojamiento en momentos de necesidad... No obstante, a veces, estas redes suponen que la inserción se realice al precio de la precariedad laboral y del repliegue en la propia colonia, sin apenas posibilidades de promoción social.
- Las políticas de inmigración y de asilo son otro elemento de discriminación institucional dado que en una buena parte de las prácticas administrativas se parte de estatutos legales frágiles que propician tratamientos diferenciales que dificultan el acceso al mercado de trabajo.
- La opinión pública también incide en estos asuntos ya que en España existe una amplia gama de actitudes hacia los extranjeros, que varían en función también de su país de origen, si bien aún no ha calado en amplias capas sociales el discurso xenófobo y racista de grupos muy minoritarios que atribuye a los extranjeros el paro o la inseguridad ciudadana.

En España no existe una relación automática y directa entre refugiados y exclusión, sino que la segmentación y discriminación social y laboral de los extranjeros (cuya presencia en España es todavía muy reducida en comparación con la Unión Europea) se relaciona más con la segmentación y los fenómenos de exclusión social que también afectan a la población autóctona. Sí se dan fenómenos de “etnoestratificación” en algunas ocupaciones del mercado de trabajo, con frecuencia empleos eventuales y “sumergidos”, sin prestaciones sociales.

---

<sup>31</sup> Las variables externas hacen referencia a elementos como la cultura, la religión, el idioma, las normas sociales de comportamiento o los prejuicios y los estereotipos. Las variables internas o personales se refieren a las habilidades sociales, calificación profesional...

Los refugiados comparten con los trabajadores autóctonos muchas causas comunes en cuestión de discriminación laboral y exclusión social: la posición de desventaja en un mercado de trabajo fuertemente polarizado, la aceptación de los mecanismos institucionales de regulación social, el reconocimiento de la lógica de la “modernización”... No obstante, también existen factores específicos de exclusión que los hacen más vulnerables, en especial la discriminación jurídica-institucional y el rechazo social (prejuicios, estereotipos y actitudes xenófobas).

Si a los problemas propios del mercado de trabajo español (las cifras de desempleo más elevadas de la Unión Europea, la baja tasa de actividad femenina, la precariedad y las dificultades de accesibilidad para determinados grupos -jóvenes, mayores de 55 años, discapacitados) unimos determinadas actitudes y comportamientos negativos hacia estos colectivos de extranjeros, nos encontramos ante una situación potencial, y en muchos casos efectiva, de discriminación y desigualdad en el acceso al empleo y al mercado laboral. Podemos concretar así las variables internas que dificultan el acceso al empleo y aparecen de distinto modo en los refugiados:

- Insuficiente conocimiento del idioma español dependiendo del origen.
- Existencia de cargas personales o familiares.
- Formación profesional diferente a la demandada por el mercado laboral, bien por ser escasa, bien por ser de una cualificación muy alta.
- Demora en el reconocimiento u homologación de la formación y titulaciones de sus países de origen.
- Ausencia de una vivienda estable.
- Ausencia o insuficiencia de unos niveles de ingreso estables, lo que supone, entre otras cosas, no poder acceder a procesos formativos o de acompañamiento.
- Desconocimiento de las obligaciones y derechos como residentes en España.
- Desconocimiento de la legislación laboral española.
- Demoras en la tramitación administrativa como por ejemplo en las autorizaciones de trabajo en el caso de los solicitantes de asilo o personas con otras formas de protección
- Poca información en materia de orientación sociolaboral (profesional, búsqueda de empleo...).
- Inestabilidad personal.
- Carencias de las habilidades sociales básicas adecuadas para la sociedad española, diferentes de las de la sociedad de procedencia.

Asimismo, en 2002 hemos comprobado una disminución muy importante de las ofertas de empleo, y de su calidad, que han llegado a los servicios de formación y empleo de CEAR, mayor a medida que transcurría el año, por la existencia de una recesión económica no declarada ni reconocida. Así, han ido desapareciendo las ofertas de sectores como el de las nuevas tecnologías, pequeño reducto con mejores condiciones de contratación y de reconocimiento social, no cubierto totalmente por los trabajadores españoles.

Durante 2002 las siete Agencias de Colocación de CEAR atendieron a 878 personas y realizaron más de 2.500 entrevistas ya que cada persona es entrevistada en varias ocasiones. A través de las Agencias de Colocación se han firmado 406 contratos laborales frente a los 342 de 2001, lo que supone un aumento del 18,42%, a pesar del estancamiento económico, y que el 46,12%

de las personas atendidas por las Agencias de Colocación de CEAR obtuvieron un contrato de trabajo.

La mayor parte de las personas atendidas por las Agencias de Colocación son hombres, un 63,41%; el segmento de edad mayoritario es el comprendido entre 25 y 45 años. Hasta los 35 años no hay especiales dificultades en su inserción laboral excepto su condición de extranjero; a partir de esa edad existen aún mayores facultades para la intermediación laboral. El 69% de las personas atendidas son solicitantes de asilo admitidos a trámite, alrededor del 17% son refugiados y el resto son personas con otra forma de protección. La mayor parte de ellos son ciudadanos de Colombia, Rusia, Cuba, Etiopía, República Democrática del Congo, Armenia, Sierra Leona y Guinea Ecuatorial.

El trabajo de los servicios de formación y empleo de CEAR consiste en la puesta en marcha de proyectos que disminuyan las dificultades y barreras de la integración laboral de los refugiados, tanto de las variables externas mediante campañas de sensibilización destinadas al empresariado o de igualdad de oportunidades, como las internas: formación y orientación laboral, aprendizaje del idioma, formación ocupacional, itinerarios personalizados de inserción laboral, empresas de inserción...

La creación de microempresas y los proyectos de autoempleo están siendo un modo de inserción laboral facilitado por los programas de inserción laboral de refugiados gestionado por CEAR y financiados por el IMSERSO. En muchos casos son personas que desempeñaban esos oficios en su país de origen (pintor, comercio, confección...); en otros es una respuesta a la dificultad de acceso al mercado laboral y a las oportunidades de negocio de nuestra economía, incluidas las empresas de carácter cultural y bicultural: locutorios, comercio de productos de sus países de origen...

CEAR apoya estos proyectos desde la aparición de la idea, acompañando y asesorando el diseño y la elaboración de un plan de viabilidad, la concesión de una subvención económica a fondo perdido, la derivación a otras entidades en caso de necesitar servicios específicos, la formación en gestión empresarial y el seguimiento del desarrollo inicial de su negocio. En 2002 se han aprobado 42 proyectos, buena parte de ellos en Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana, y son tan variados como un quiosco de flores, una fotocopistería, microempresas de fontanería y calefacción, un *catering* de productos árabes, un negocio de reparación de aparatos electrónicos e informáticos, un servicio de traducciones o de reparación y construcción de muebles... Los emprendedores son asilados o personas con otras formas de protección, puesto que los solicitantes de asilo no pueden trabajar por cuenta propia.

Otro ángulo de análisis de la situación de los refugiados en España es la perspectiva de género, porque también las refugiadas están en una situación de desventaja respecto a los refugiados. Sufren una doble discriminación, como mujer y como extranjera, que se traduce en mayores dificultades de acceso al empleo y en una menor contratación (el 73% de las contrataciones gestionadas por CEAR son de trabajadores masculinos, bastante superior al porcentaje de demandantes de ese sexo) y en condiciones de precariedad aún mayor por las características de sus puestos de trabajo (servicio doméstico, limpieza, ayuda a domicilio y cuidado de personas), de menor remuneración y menor protección social y de desempleo.

El menor índice de contratación no significa menos incorporaciones al mercado laboral, ya que en los sectores de servicios de proximidad y

doméstico en muchos casos no se contrata de forma regular a las personas que lo ocupan, mayoritariamente mujeres. A las refugiadas, como trabajadoras, se las identifica con profesiones tradicionales “femeninas”, en mayor medida por el aumento de la incorporación al mercado de trabajo de las españolas.

La situación laboral de los refugiados nos conduce a reflexionar sobre el papel y la función social que asignamos en nuestra sociedad a las personas extranjeras y a los refugiados en particular. ¿Son meros trabajadores que deben ocupar los huecos libres del mercado laboral para que la “maquinaria” económica funcione? ¿O queremos que sean ciudadanos que participen en la construcción de nuestra sociedad aportando el conocimiento, la experiencia y los valores que han manifestado defendiendo en muchos casos los derechos humanos, participando en organizaciones sociales y denunciando situaciones de injusticia en condiciones además muy difíciles? Ése es el reto al que nos enfrentamos.

#### 7.4. Discriminación y racismo

La integración social de los refugiados se ve frecuente y gravemente entorpecida por ciertas actitudes discriminatorias basadas en su origen étnico o racial o en su condición de nacionales de terceros países. Desde CEAR observamos diariamente cómo quienes ya han padecido la persecución y se han visto obligados a abandonar sus países por los motivos recogidos en la Convención de Ginebra, casi siempre en condiciones de extrema precariedad, inseguridad, soledad e incertidumbre, se enfrentan a su llegada a España a nuevos y muy graves obstáculos para acceder a la vivienda y al empleo, los pilares básicos de la integración social.

Como todos los extranjeros, los refugiados están expuestos a una discriminación que mereció una mención especial en el *Informe del Defensor del Pueblo de 2001*, que exigió una mayor preocupación e intervención por parte de las administraciones públicas para la resolución de este problema en aras de la paz social<sup>32</sup>. Sin embargo, y lamentablemente, el racismo y la xenofobia en muchos casos van más allá e incluso llegan a adquirir dimensiones de enorme gravedad en ausencia de acciones públicas concretas y eficaces para combatirlos.

Ya el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, en marzo de 2000, en sus Observaciones Finales sobre el informe periódico presentado por España mostró su preocupación por el “escasísimo

---

<sup>32</sup> El *Informe del Defensor del Pueblo de 2001* afirmó: “A título de ejemplo, se pueden señalar aquellos supuestos en los que algunos extranjeros han encontrado dificultades para conseguir alquilar una vivienda, pese a tener disponibilidades económicas para afrontar el pago de la renta, o han sido rechazados para ocupar un puesto laboral para el que se encontraban perfectamente cualificados. Con mucha frecuencia se viene produciendo el caso de impedir la entrada de un extranjero en un local público, al amparo del derecho de admisión. Las conductas antes referidas se producen en las relaciones entre particulares y por tanto en el ámbito privado, lo que impide que esta Institución intervenga en tales asuntos, por no estar afectada ninguna actuación administrativa. No obstante, el Defensor del Pueblo no puede dejar de mostrar a las Cortes Generales su preocupación por la existencia de estos comportamientos contrarios a la dignidad humana y cuya generalización pudiera suponer una grave alteración del orden político y la paz social, como ya ha sucedido en alguna concreta localidad en la que el índice de inmigrantes resulta significativo. Por ello, la Administración española no puede permanecer ajena a este problema, debiendo arbitrar cuantos mecanismos resulten necesarios para lograr la plena integración y aceptación del inmigrante en España, realizando campañas de concienciación a través de los medios de comunicación y desarrollando las oportunas políticas educativas”.

número de casos tratados como incidentes de discriminación racial en los tribunales nacionales, a pesar del aumento general reconocido de la violencia juvenil, en forma de agresiones a extranjeros por grupos extremistas, movimientos neonazis y bandas”.

Y también señaló: “La violencia contra ciertos extranjeros suele dar lugar a procedimientos judiciales por agresión, detención ilegal y daños a la propiedad y no se tiene en cuenta el aspecto racista de esos actos.” Además de condenar los gravísimos incidentes de violencia racista en El Ejido contra inmigrantes marroquíes, las mismas Observaciones Finales del Comité siguieron planteando temores derivados de la convicción de que, de acuerdo con los informes, los problemas socioeconómicos que provocaron los incidentes en esta ciudad del Poniente almeriense “se dan también en otras regiones del país”.

Las últimas denuncias de Amnistía Internacional en su informe *España: Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado* preocupan especialmente a CEAR, ya que tras la exposición de multitud de casos, afirma: “El maltrato físico y el abuso de autoridad por parte de agentes de policía contra los inmigrantes y miembros de minorías étnicas es frecuente y generalizado, aunque, por una diversidad de razones, sólo un reducido número de los casos de malos tratos da lugar a la presentación de denuncias judiciales”.

Ante el notable incremento de este tipo de actitudes racistas o xenófobas, de las que se multiplican día tras día las víctimas, entre las que también existen muertes, CEAR lamenta y denuncia el actual silencio y la impunidad, la negación del problema y la falta de respuestas eficaces por parte de las administraciones públicas en garantía de los derechos de las víctimas<sup>33</sup>. Por todo ello, CEAR apela a la responsabilidad de la Administración en el análisis, crítica y revisión de los actuales instrumentos jurídicos nacionales contra el racismo y la xenofobia en el proceso de transposición de la Directiva 43/2000 de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas con independencia de su origen racial o étnico.

Esta directiva, que debe integrarse en nuestro ordenamiento jurídico antes de junio de 2003, introduce cuestiones novedosas como la inversión de la carga de la prueba en la investigación de los hechos racistas, medidas de protección a la víctima contra las represalias derivadas de las denuncias y la creación de organismos especializados de promoción de la igualdad de trato. Asimismo, exige a los quince estados miembros que fomenten el diálogo con las organizaciones no gubernamentales que tengan, con arreglo a su legislación y práctica nacionales, un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por motivos de origen racial y étnico y faculta a tales

---

<sup>33</sup> Según denunció AI en dicho informe “la vulnerabilidad de estas personas a consecuencia de su condición, especialmente si están indocumentadas, les hace temer recurrir a la ley. Además, tienden a considerar que el coste de los procedimientos judiciales está por encima de sus posibilidades o a inhibirse por su escaso dominio del idioma español. Amnistía Internacional ha observado asimismo que, en los casos en que miembros de una minoría étnica o ciudadanos extranjeros presentan denuncias -la mayoría de los que se describen en este informe- los trámites judiciales sufren retrasos indebidos y las sentencias condenatorias, si es que finalmente se dictan y no se revocan en la vista de apelación, a menudo son nominales y rara vez dan pie a una pena de prisión. Aunque hay que reconocer que suele ser difícil demostrar la motivación racista, sólo excepcionalmente han considerado los tribunales la ‘circunstancia agravante’ de la motivación racista, introducida en la legislación española en 1996”.

asociaciones o personas jurídicas para que puedan iniciar procedimientos en nombre de cualquier víctima o en su apoyo.

Por todo lo expuesto anteriormente, no hay duda de que se requieren importantes reformas legales en favor de la mayor eficacia posible de la legislación discriminatoria como presupuesto básico de la convivencia e integración social en España.

CEAR quiere recordar que detrás del racismo y la xenofobia siempre están las víctimas, extranjeros casi siempre en situación vulnerable. Entre ellos, se encuentran también refugiados, como una ciudadana costarricense que se dirigió a la Oficina de Denuncias de SOS Racismo-Madrid donde está recibiendo asistencia jurídica, porque en diciembre de 2002 sufrió una agresión física con resultado de lesiones por el personal de la discoteca Kapital de Madrid en compañía de una amiga también transexual, quien sufrió lesiones aún más graves en el cuello y el brazo.

Además, tuvieron que soportar insultos homófobos y xenófobos sobre su origen latinoamericano y su condición sexual. Esta discoteca es ya tristemente conocida por las frecuentes agresiones racistas y xenófobas realizadas por su personal de seguridad y tiene varios procesos abiertos por este motivo. SOS Racismo ha registrado tres agresiones durante 2002, en los tres casos contra ciudadanos extranjeros.

Esta refugiada de hecho, aunque actualmente se encuentre indocumentada de derecho, llegó a España a principios del 2002 y solicitó asilo, con la ayuda del servicio jurídico de CEAR, debido a las vejaciones y detenciones arbitrarias realizadas contra ella y otros transexuales por la policía costarricense, conocida por su homofobia. La propia interesada ganó un pleito en la Corte Constitucional costarricense por una paliza sufrida en una comisaría de San José y, sin embargo, después de ello las agresiones no sólo no cesaron, sino que aumentaron.

Su solicitud de asilo fue inadmitida a trámite dos meses después, sin motivación alguna ni razones. Por ello, CEAR ha seguido asesorándola y ha presentado un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que está admitido a trámite y a la espera de emplazamiento para la demanda. Durante esta espera fue cuando se produjo lugar la agresión de carácter racista, especialmente homófoba.

## 8. El derecho de los refugiados a la vida en familia

El reencuentro del refugiado con los parientes que dejó en su país de origen, y que muchas veces sufren la misma persecución, es parte esencial de su integración en la sociedad de acogida. Pero muchas veces aquellas autoridades que realizan una encendida e implacable defensa de la unidad familiar, desde una perspectiva tradicional y cerrada, restringen y obstaculizan un derecho cuyo ejercicio exige recurrir al procedimiento de la extensión familiar del derecho de asilo.

El artículo 10 de la ley de Asilo recoge el derecho a la extensión familiar del estatuto de refugiado y establece que puede beneficiar a los ascendientes y los descendientes en primer grado del refugiado y su cónyuge o pareja<sup>34</sup>. Pero dicha extensión del asilo no será posible en los supuestos de separación de hecho, de derecho y divorcio y en los de mayoría de edad y/o independencia familiar, casos en que deberá valorarse la situación de cada uno de los miembros de la familia por separado.

No obstante, la legislación de asilo establece que los familiares en ningún caso se beneficiarán de dicha extensión si se hallan incurso en alguna de las causas de exclusión previstas en la Convención de Ginebra de 1951 y recogidas en la ley de Asilo: haber cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un crimen contra la humanidad, haber cometido un delito común grave fuera del país de refugio antes de ser admitido en él como refugiado, ser considerado culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas, ser estimado como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que haya sido condenado por un delito particularmente grave que constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Aunque el procedimiento de extensión familiar del asilo parece relativamente sencillo, en la realidad suele resultar bastante complejo, ya que no sólo intervienen diversos organismos de la Administración central, sino que en numerosas ocasiones también otros del país de origen, como por ejemplo los departamentos de Emigración y Menores.

En este procedimiento pueden distinguirse dos fases. En la inicial tanto el refugiado como los familiares que desean hacer valer este derecho deben presentar la solicitud personalmente y dirigirse, en el caso del primero, a la OAR y, en el caso de los segundos, ante la representación diplomática española competente con toda la documentación que acredite su identidad y los lazos de parentesco.

La segunda fase sería la burocrática, bastante compleja, ya que como se ha mencionado intervienen diferentes organismos. La representación diplomática remitirá la documentación a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, que la enviará a la OAR. Tras el correspondiente registro, el expediente será entregado al funcionario que lo instruirá, normalmente el mismo que ha instruido el expediente de asilo de ese refugiado y que ya conoce las peculiaridades del caso. Finalmente, la CIAR adoptará su propuesta de resolución.

Si ésta es favorable, se dará orden a la correspondiente representación diplomática para que expida el visado a los familiares, quienes pueden así ya

---

<sup>34</sup> La normativa de asilo fue, pues, pionera en nuestro ordenamiento en equiparar los derechos de las llamadas parejas de hecho y las unidas por matrimonio legalmente constituido.

trasladarse a España, previo cumplimiento de los trámites de inmigración previstos en la legislación del país de origen. Debe destacarse que existen programas de diferentes organizaciones no gubernamentales que facilitan la obtención de la documentación necesaria para realizar estos trámites y el traslado a nuestro país. En España a los interesados se les expedirán los documentos de identidad de refugiados.

Si la resolución es desfavorable, tras su notificación el refugiado puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

A pesar de lo expuesto y conforme a lo establecido en el artículo 34 del reglamento de Asilo, cuando el matrimonio o la convivencia estable se constituya con posterioridad al reconocimiento de la condición de refugiado, no se concederá a los familiares la extensión del asilo, sino el trato más favorable con arreglo a la normativa de Extranjería, lo que implicaría la concesión de un permiso de trabajo y/o residencia.

### **8.1. Los problemas detectados en la extensión familiar del asilo**

Uno de los numerosos problemas que primero se plantean al tramitar la solicitud de la reagrupación familiar es la determinación de las personas que pueden beneficiarse de la extensión familiar del asilo. CEAR considera que lo dispuesto en la legislación española de asilo es muy restringido y además la actuación de la Administración lo hace aún más restrictivo.

En este sentido, hay que señalar que la OAR y la CIAR, a pesar de que la legislación de asilo no fija una edad, presumen que existe dependencia familiar tan sólo en los ascendientes mayores de 65 años y suele ser éste el criterio para la resolución de la petición. Tan sólo en los casos de una evidente dependencia económica y de una precaria situación de salud se han estimado las solicitudes de extensión familiar a favor de los padres del refugiado cuando éstos son menores de 65 años, pero también tenemos constancia de varios casos en que se han denegado.

Este criterio desconoce la realidad de la mayoría de los países africanos y latinoamericanos, zonas de procedencia de la mayoría de los refugiados que llegan a España, donde la esperanza de vida no supera los 70 años y que en el caso de los países subsaharianos está en muchos casos por debajo de los 60.

También es excepcional el reconocimiento por parte de la Administración de la extensión familiar a favor de los hijos del refugiado cuando éstos son mayores de edad y ello a pesar de la acreditación de la convivencia y dependencia económica del interesado respecto a su progenitor refugiado. CEAR conoce la denegación de este estatuto a varios hijos de refugiados - entre ellos un ciudadano cubano de 20 años- que acreditaron que vivían en el domicilio familiar y dependían de los padres ya que se encontraban estudiando.

Por tanto, la Administración parece obviar dos puntos que deberían considerarse fundamentales: el riesgo de persecución de los familiares del refugiado en su país de origen y el concepto de familia en sus países. Como el asilo protege el temor a ser perseguido por motivos étnicos, religiosos, de nacionalidad, políticos o de pertenencia a un grupo social determinado, en los tres primeros motivos es lógico pensar que, si los sufrió el refugiado que pudo abandonar su país de origen y llegar a nuestro país, también los padecerán sus familiares, que normalmente pertenecen al mismo grupo étnico, profesan la

misma religión o poseen la misma nacionalidad, aunque en caso de que no fuera así podrían tener problemas por ser una “familia mixta”.

En relación a los dos últimos motivos, opinión política y pertenencia a un mismo grupo social, en numerosos países es habitual que la persecución por parte del estado o de grupos armados no sólo se dirija contra el refugiado, sino también de forma directa o indirecta contra sus familiares como forma de represalia. Son numerosos los casos que conocemos en que los familiares han sido expulsados del colegio o universidad o de su trabajo y se les impide obtener otro y por tanto subsistir; o incluso, han sido secuestrados o arrestados como forma de presión para que el refugiado se entregara.

Por ello la Administración debería pensar que no sólo los ascendientes y descendientes directos en primer grado -con indiferencia de su edad- tendrán estos problemas, sino todos aquellos que convivan, en sentido amplio, con el refugiado, más allá del grado de parentesco, lo que debe ponerse en relación con el concepto de familia en el país de origen, donde es habitual (tanto en África como en América Latina) que convivan varias generaciones bajo un mismo techo y que se acoja a los hijos de los hermanos cuando éstos fallecen.

Pero la Administración ignora estas realidades y son muy pocos los casos en que ha aprobado la extensión familiar a favor de un ascendiente menor de 65 años, un hijo mayor de edad o un familiar en distinto grado pero conviviente y dependiente del refugiado.

Otro de los problemas importantes es la obtención de la documentación de identidad y de la acreditativa del vínculo familiar, imprescindibles para la tramitación de la extensión familiar del asilo. En numerosas ocasiones y en relación con lo expuesto antes, es complicado obtener el pasaporte que permita al interesado abandonar su país y trasladarse a España, no sólo como forma de represalia de las autoridades del país de origen, sino también en aquellos casos en que los interesados pertenecen a un grupo étnico minoritario fuertemente reprimido o cuando la persecución viene motivada, precisamente, por la nacionalidad.

También en muchos países puede resultar difícil acreditar el vínculo familiar, puesto que los matrimonios se celebran según las costumbres locales y generalmente no se inscriben en ningún registro, o por la carencia de certificados de nacimiento en países donde éstos no se inscriben o donde los registros han sido destruidos en el marco de un conflicto. Del mismo modo es complicado en ocasiones acreditar la convivencia, máxime cuando la pareja no tiene hijos en común.

El acceso a la representación diplomática española plantea problemas a menudo no sólo por las dificultades de acceso al consulado español en la gran mayoría de países, sino por que muchas veces el consulado competente se halla en otro país, con las dificultades de traslado que ello implica -máxime si se carece de pasaporte o si los beneficiarios son menores de edad-. CEAR tiene noticias de algunos casos en que los interesados, incluidos los menores de edad, han tenido que viajar hasta en tres ocasiones a otro país para poder realizar los trámites necesarios, ya que, si bien podían realizarlos ante la representación de cualquier otro estado de la Unión Europea, en la práctica fue imposible.

Estas dificultades se agravan, además, por el desconocimiento de muchos consulados acerca de este procedimiento, tal vez por su excepcionalidad o peculiaridad y el constante cambio de los funcionarios, y la exigencia de

requisitos no establecidos en la legislación, como suele ser la acreditación de medios de vida o el certificado de antecedentes penales. Por este motivo es frecuente que las propias representaciones diplomáticas tramiten la extensión familiar como una reagrupación de extranjería, lo que retrasa de forma absurda el procedimiento.

CEAR ha detectado casos en que, después de más de un año desde la presentación de la documentación exigida ante el consulado y a pesar de las gestiones y consultas realizadas, ésta no ha sido registrada en la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores o estaba a la espera del preceptivo informe gubernativo, necesario para la reagrupación familiar, pero no para la extensión familiar del asilo.

Además, los familiares del refugiado deben atenerse a la legislación nacional de emigración para poder abandonar su país. Son muchos los estados que obligan a obtener un visado de salida, lo que puede ocasionar un grave riesgo para los familiares del refugiado al tramitarse, normalmente, ante la policía. También debe destacarse que hay países donde incluso, y como forma de represalia, no se otorga éste hasta pasado un plazo de años, aun en algunos casos desde la salida del país del refugiado.

En este apartado también nos gustaría reflejar los problemas detectados en relación a la extensión familiar de aquellos refugiados que obtuvieron este estatuto también por extensión familiar. La legislación de asilo no diferencia entre ambos estatutos, por lo que debe considerarse que tampoco prohíbe dicha posibilidad. Sin embargo, son numerosas las trabas encontradas en este sentido por parte de la CIAR puesto que se deniegan sistemáticamente dichas solicitudes. Lo mismo sucede cuando se intenta la reagrupación familiar según la legislación de Extranjería ya que en numerosas provincias el Delegado o el Subdelegado del Gobierno (el organismo competente) entiende que la vía idónea, al ser asilado el reagrupante, es la extensión familiar.

## **8.2. El trato más favorable**

Cuando no procede la extensión familiar del asilo, sino el llamado trato más favorable conforme a la legislación de Extranjería (artículo 34 del reglamento de Asilo), el procedimiento aún se complica más, ya que la resolución del ministro del Interior sobre el expediente es confusa, tan sólo menciona su denegación y que procede el trato más favorable, sin especificar en qué consiste éste. Es raro el consulado que entiende que en ese caso debe concederse al interesado un visado de residencia, sin que hiciese falta, en principio, ningún otro requisito.

Normalmente se inicia entonces un nuevo expediente de reagrupación familiar, con la exigencia de aportar documentación, que no debería ser necesaria, y la confusión que se produce además cuando el refugiado presenta ante el organismo competente su documento de identidad de asilado. CEAR ha conocido casos en que se han denegado tanto la extensión familiar del asilo como la reagrupación familiar de extranjería por entender los distintos órganos competentes para su resolución que procedía el otro trámite, sin que finalmente ninguno de los dos haya dado la orden al consulado de expedir el correspondiente visado. Estos han sido los casos de dos refugiados de nacionalidad vietnamita y casados con ciudadanas de origen vietnamita pero que han obtenido la nacionalidad china.

En estos supuestos también ha habido problemas, en algunos casos, con la documentación de los interesados tras su llegada a España puesto que no se les ha expedido el visado que les correspondía, lo que les ha imposibilitado la obtención del permiso de trabajo y/o residencia.

### **8.3. La reagrupación familiar de los desplazados y las personas a quienes se ha autorizado su permanencia en España por razones humanitarias**

Existe una falta de previsión al no contemplarse un procedimiento especial de reunificación familiar de los desplazados y de las personas a quienes se ha autorizado su permanencia en España por razones humanitarias, por lo que se aplica el procedimiento ordinario de reagrupación familiar recogido en la legislación de Extranjería. Ello implica una tramitación que difícilmente puede llevarse a cabo con un resultado positivo.

Los desplazados provienen, como refleja su propia definición, de países donde existe un conflicto o disturbio grave de carácter político, étnico o religioso, lo que impide, o dificulta en gran medida, la obtención de la documentación necesaria (principalmente pasaporte y certificado de matrimonio y/o nacimiento) para poder tramitar la reagrupación familiar.

Éste sería el caso de las hijas menores de edad de una ciudadana somalí, quienes durante 2002 se encontraban en Kenia sin poder iniciar el procedimiento de reagrupación familiar al no poseer ningún documento de identidad ni posibilidad, por lo menos entonces, de obtenerlo legalmente.

Además, normalmente no hay representación diplomática española en el mismo país y las fronteras están cerradas, por lo que se corre un grave riesgo si la persona decide circular por el país o cruzar la frontera para trasladarse a un país vecino.

En relación a la reagrupación familiar de aquellas personas a quienes se haya autorizado su permanencia en España por razones humanitarias conforme a la legislación de Asilo (artículo 17.2 de la ley), también plantea en numerosas ocasiones problemas, ya que normalmente se ha autorizado la permanencia del interesado en nuestro país al considerar que su integridad física, psicológica o incluso su vida podían correr peligro en caso de retornar a su país de origen.

Como se ha mencionado, es más que probable, por este motivo, que los familiares también se encuentren en peligro, que podría incrementarse por la exigencia de determinados documentos requeridos en el procedimiento de reagrupación familiar y la demora en la tramitación del mismo. En ambos supuestos y al concurrir unas especiales circunstancias no parece lógico tener que esperar más de un año, como a continuación se expone, para poder reunificar a la familia.

A todo ello se une el problema de la documentación en España del reagrupante ya que el artículo 18 de la ley de Extranjería establece que los extranjeros “podrán ejercer el derecho a la reagrupación con sus familiares en España cuando hayan residido legalmente un año y tengan autorización para residir al menos otro año”. En los supuestos que analizamos en este punto, los reagrupantes se encuentran documentados con permiso de residencia por circunstancias excepcionales, con validez anual y renovables siempre que se mantengan las circunstancias que motivaron su concesión.

Otros problemas están relacionados con el tiempo de validez de los permisos del reagrupante y la estricta aplicación de la norma, en este punto, por parte de la Administración. En la práctica, la reagrupación del interesado con su familia es sumamente difícil, ya que, a consecuencia de los retrasos en las renovaciones y en la expedición de los permisos por parte de las Oficinas de Extranjeros o de las Comisarías, éstos se están entregando con una vigencia de tan sólo unos meses -según la provincia- y nunca de un año, que sería el periodo de validez normal al concederse nuevamente otro permiso de residencia por circunstancias excepcionales.

#### **8.4. La extensión familiar desde la perspectiva social y psicológica**

La mayoría de las personas que solicitan asilo en España han dejado atrás a parte de su núcleo familiar y quizás el principal problema psicológico que rodea el proceso hasta la concesión del asilo deriva precisamente de la separación familiar. En este sentido, la reagrupación es uno de los objetivos primordiales que se plantean desde los organismos sociales y sanitarios en Europa<sup>35</sup>, que conocen el sufrimiento asociado a la separación familiar y llaman la atención sobre la necesidad de flexibilizar los trámites asociados a la reagrupación, pero hasta la fecha no apreciamos mejoras en este sentido.

El caso más común es el de la persona que viaja sola, dejando en su país de origen a su cónyuge y a sus hijos, con la intención de obtener el estatuto de refugiado y reunir el dinero suficiente para reencontrarse lo antes posible. Pero una vez en España, tropieza con los enormes obstáculos que la Administración plantea para permitir dicha reagrupación, obstáculos que no conocía al separarse de su familia.

Las repercusiones psicológicas que esta situación provoca comienzan desde el mismo momento de la llegada y son fruto de los efectos que, en el plano emocional, produce la separación de sus seres queridos. Desde este momento en la mayoría de los casos es necesario el apoyo psicológico ante la nueva situación de soledad que vive la persona, de ahí que sea necesario establecer pautas de actuación que favorezcan el control emocional y eviten el bloqueo cognitivo, en los que la comunicación y la expresión de sentimientos con los lazos afectivos son elementos determinantes.

Tras este primer momento, comienza un proceso en el que la persona busca todos los recursos necesarios y disponibles para llevar a cabo la reagrupación, recogiendo toda la información posible, principalmente jurídica, acerca de sus posibilidades. En este momento empiezan a percibir las dificultades que se les plantean y las trabas que sus países de origen establecen para su abandono, por lo que el viaje deja de ser un problema estrictamente económico.

Éste es un momento crítico desde el punto de vista psicológico, ya que el incumplimiento de las expectativas y la percepción de ausencia de control de la situación (impotencia ante hechos que escapan a su decisión) produce un estado de frustración que genera sentimientos de incompreensión y en muchos casos actitudes que apelan a la compasión y la humanidad de los técnicos que

---

<sup>35</sup> OMS: *Mental Health of Refugees, Displaced and other Populations Affected by Conflict and Post-Conflict Situations. WHO Declaration of Cooperation.* Ginebra. 2001.

desde diferentes organizaciones y organismos les informan de la imposibilidad de su petición.

Se genera entonces un cuadro depresivo caracterizado principalmente por pensamientos y sentimientos de culpabilidad: sienten que han abandonado a los suyos. Además, sus familiares, desde la distancia y desconocedores de los trámites realizados desde España, suelen sentirse abandonados y recriminan la seguridad y comodidad desde la que el solicitante busca el asilo. No es fácil explicarles las dificultades administrativas que les impiden reunirse.

Así, por ejemplo, una mujer procedente de una zona rural colombiana y atendida en Madrid manifestaba una crisis de ansiedad ante cada signo de comodidad que se le ofrecía, porque sabía que sus hijos estaban privados de ella. Es entonces cuando es necesario intervenir con el objeto de capacitar a la persona para entender a sus familiares, para establecer metas a corto plazo y volver a generar expectativas positivas que le permitan seguir avanzando y descubriendo nuevas vías de acción en su proceso de integración y en su objetivo primero: volver a vivir con su familia en paz.

Estas situaciones pueden hacerse más críticas si aparecen factores que agravan la situación, cuando el solicitante de asilo teme por la vida de sus seres queridos o cuando su subsistencia económica depende de él y carece de ingresos para hacer frente a dicha manutención. En muchos casos aparece un sentimiento de desesperanza y llegan a plantearse regresar a su país aunque su vida esté en peligro.

La atención, el control y el seguimiento de las personas que están alejadas de sus seres queridos y acuden a nuestros servicios son determinantes a la hora de ayudar a hacer frente a esta situación cuando las posibilidades de reagrupación son escasas.

Las vivencias a lo largo de todo el proceso de asilo de un matrimonio de kosovares puede servir para reflejar qué se puede sentir y experimentar en cada momento. Ellos salieron de Kosovo en 1999 y dejaron a sus cinco hijos, quienes entonces tenían 7, 10, 12, 15, y 17 años, a cargo de los abuelos paternos. No pudieron contactar con la familia hasta pasados varios meses y el marido pudo hablar con ellos durante tan sólo cinco minutos en dos ocasiones. Después cortaron las líneas telefónicas y no pudo haber más contactos.

Mientras eran solicitantes de asilo, su primera preocupación fue la resolución de su expediente; entonces los abatió una profunda desazón producto de la larga espera sin respuesta y de la necesidad de encontrar trabajo para cuando tuviesen que afrontar la vida en España de manera independiente. Evidentemente la situación de sus hijos les preocupaba, pero entonces ocupaba otro plano.

Cuando en junio de 2002 les comunicaron la concesión del estatuto de refugiado, la euforia los invadió y durante un tiempo parecía que con ello se resolvía todo. Emplearon los siguientes días en encontrar una vivienda, acondicionarla y continuar trabajando y en cuanto lo lograron afloró con fuerza, y de manera obsesiva, la urgencia de traer a España a sus hijos, con quienes no habían podido volver a hablar desde principios de 2001 y ya hacía tres años que no los veían. “Dios mío, cuánto tiempo sin mis niños” expresaban...

En septiembre de 2002, cuando ya habían iniciado los trámites para la extensión familiar, pudieron volver a hablar con ellos por teléfono. Ella se mareó cuando tomó el teléfono y oyó la voz de los niños. No sabía de qué hablar, qué preguntar..., estaba totalmente aturdida.

La alegría anterior se había convertido en una honda tristeza. “Todas las noches no puedo dormir”, “me parece escuchar las palabras de él ¿del niño?”, “si no vienen no quiero vivir”... Su hijo pequeño, que tenía 7 años la última vez que le vio, le dijo: “Cuando llegue te tengo que pegar porque me dejaste”. Ella se desahogó transmitiendo sus sentimientos, hablando sobre el tema, pero nos dijo que su esposo lo pasaba muy mal: “No abre la boca, se lo traga todo y lo sufre en silencio; nunca dice nada”.

Ella, cuando veía a una madre por la calle con un niño, lloraba, enseguida pensaba que sus niños no le iban a perdonar que los hubiera dejado y se excusaba con el argumento de que no había tenido otra opción. Cuando dormía, los sueños angustiosos versaban sobre lo mismo. Una noche su marido, sobrecogido, la despertó porque estaba gritando; ella estaba soñando que se encontraban en el mar en medio de una tempestad: el hijo menor se alejaba con la mano estirada gritándole que lo ayudara y ella intentaba con ansia cogerlo pero nunca alcanzaba a llegar a tomar la manita del niño y éste se le escapaba; en este momento de máxima angustia la despertó su esposo, la abrazó y le dijo: “Tranquila, es un sueño, todo va a salir bien, al menos nos tenemos el uno al otro”.

Los niños –piensa ella- no entienden nada de lo que ha pasado ni lo que ellos están sufriendo aquí, han estado creciendo tres años en manos de otras personas, aunque sean sus abuelos. Si la Administración reconoce el derecho a la extensión familiar a este matrimonio kosovar, sólo cuatro de sus hijos vendrán a vivir con ellos, pues la mayor, enfermera, tiene su pareja, ha iniciado una nueva vida y no quiere venir. Cuánta culpa sienten y cuánta les queda aún por sentir el resto de sus vidas... Sólo si nos ponemos en la piel del refugiado podemos asomarnos al abismo de su sufrimiento.

Socialmente la extensión familiar supone la necesidad de reorganizar a conciencia y con mucha lógica el itinerario de inserción-asentamiento de las personas, porque el acondicionamiento de una vivienda que dé cabida en las adecuadas condiciones de habitabilidad supone disponer de muchos recursos. Por otra parte, las necesidades emocionales de los padres y de los niños deberían permitirles disponer de un tiempo adecuado para el reencuentro, algo que sin embargo impiden las ocupaciones laborales de los primeros porque deben garantizar su subsistencia. Además, la normalización de la vida de los hijos supone enseñarlos y acompañarlos intensivamente para estudiar el castellano, asistir a clases, aprender a desenvolverse...

En el Centro de Acogida de Málaga y con un apoyo psicológico continuado, los servicios sociales están enfocando el proyecto de este matrimonio kosovar de forma que puedan cubrir al máximo sus necesidades. Así se les ayudó a encontrar una vivienda amplia donde pudieran hacer vida el máximo tiempo posible, en una zona de clase media, en cuyas proximidades hay colegios e institutos. La esposa está aprendiendo castellano para poder ayudar en todo a los niños, pues es consciente de que lo van a necesitar. Estamos tratando de encontrar la mejor opción laboral para ella, pensando en invertir media jornada de forma que disponga de tiempo. El marido no ha parado de trabajar pero el salario es pequeño y por ello también buscamos una mejora de su empleo.

El estado de ansiedad permanente, de tristeza, de insomnio, ese pellizco en el estómago que les impedía pasar bocado, el sabor amargo de todo, los *flash-back*... son permanentes en estos casos. Las parejas se erosionan y los sentimientos de culpa e impotencia empujan a regresar al país. La extensión

familiar requiere un trámite y exige una documentación y un tiempo si se consigue. Pero todo esto es ajeno a unos traumas psicológicos que no cesan, que se intensifican con cada momento de espera.

## 9. Los problemas de regularización de los inadmitidos y los denegados

La situación de las personas a las que el Gobierno niega el estatuto de refugiado (la inmensa mayoría) sólo puede comprenderse si nos situamos en su contexto general, personal y familiar. Debemos partir del hecho de que han huido de sus países de origen por motivos de persecución política, por razones de violencia generalizada u otros posibles motivos equivalentes en busca de la protección del asilo. La petición admitida a trámite suscita en el ánimo del solicitante una cierta presunción de su futuro reconocimiento, aunque las frías estadísticas sugieran todo lo contrario. El largo tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud hasta la resolución final firmada por el ministro del Interior (un año y a veces hasta dos años después), pese a las múltiples dificultades familiares, económicas, sociales con que han de enfrentarse, transcurre bajo el signo de un futuro esperanzador, una esperanza cuyo significado sólo conoce quien ha vivido bajo persecución.

De ahí que la denegación del estatuto de refugiado caiga sobre sus vidas como una bomba porque de repente se ven privados de los derechos laborales y sociales reconocidos hasta ese momento, tan sólo disponen de 15 días para abandonar España (aunque por lo general no suele urgirse esta salida) y, lo que es peor, se les destruye toda esperanza y todas las incertidumbres irrumpen violentamente en sus vidas, ya que sobre ellos pende, como una espada de Damocles, la expulsión, por lo que reviven el temor fundado que dio origen a su huida y la búsqueda de protección.

Al mismo tiempo, verán que la realidad se ocupa de embestirlos con virulencia, con una vida solitaria o separada *sine die* de sus familias y en condiciones inhumanas, salvo que en algún caso y por una especie de milagro, los tribunales, ante los que la mayoría recurre sin la garantía de que se suspenda la posible expulsión, anulen la resolución administrativa y, en el mejor de los casos, al cabo de los años, les concedan el asilo o que la Administración les otorgue los permisos de trabajo y residencia por la vía ordinaria o extraordinaria, mediante los acostumbrados procesos de regularización, hoy prácticamente suspendidos, en una vuelta de tuerca más de la política inmigratoria.

Al final, pues, muchos de ellos se verán dominados por la angustia y la ansiedad y la mayoría deberá abrazar una vida de trabajo ilegal en la economía sumergida, dentro de los sectores relacionados con el trabajo doméstico, la agricultura, la construcción o la hostelería, los peor remunerados, los más duros, carentes de seguridad social y, además, cada vez más escasos por la persecución que contra los “sin papales”, más que contra los empleadores, ejerce el Ministerio de Trabajo. Algunos incluso habrá veces que tengan que vivir de la “caridad”, de la exigua ayuda que puedan obtener de algunas organizaciones no gubernamentales...

Quienes dejaron sus familias en los países de origen, si trabajan, se verán obligados a vivir solos, hacinados en pisos compartidos con otros y en condiciones insalubres y los que llegaron con sus familias vivirán el disfrute de tenerlas con ellos mezclado con el dolor de verlas sufrir. También habrá otros que, impotentes y derrotados, se verán arrastrados por la necesidad hacia el

retorno o la delincuencia, cuyas consecuencias para ellos y sus familias no es necesario subrayar.

No estamos ante un asunto menor, porque más del 90% de las personas que solicitan asilo o bien son inadmitidas a trámite en el procedimiento o bien se les deniega su solicitud. Desde una perspectiva teórica, esto es, con la legislación de Extranjería en la mano y obviando la vía judicial, nos encontramos ante una serie de dificultades según el caso concreto. Es evidente que en muchos casos la persona a la que se le ha vetado en el procedimiento de asilo no puede cumplir con las exigencias que el ordenamiento marca para su regularización. Si obviamos las dificultades que muchas hallan a la hora de la obtención de un pasaporte (nos estamos refiriendo en particular al hecho del visado), una gran mayoría, aun sin haber obtenido el asilo, tendrá dificultades para obtener dicho visado por el posible peligro, caso de regresar a su país de origen, bien por sus circunstancias personales, bien por la situación de ese país.

Con este panorama sólo les queda la posibilidad de solicitar un permiso de residencia por circunstancias excepcionales, según la ley de Extranjería, o la opción de pedir una exención de visado por razones humanitarias para posteriormente intentar la regularización por régimen general. Si la respuesta es negativa, las posibilidades se cierran.

Un caso bien ejemplificador es el que sufrió un solicitante de asilo colombiano cuya solicitud fue denegada. Pidió un permiso de trabajo que le fue concedido. Sin embargo, cuando tuvo que regresar a por el visado le fue imposible. Había estado secuestrado por la guerrilla durante ocho meses y no había superado el tremendo *shock* que le había producido, las amenazas continuaban y tuvo un miedo al final insuperable que le impidió realizar el viaje y regularizar su situación.

Más allá de las críticas sobre el alto índice de inadmisiones y de denegaciones en el procedimiento de asilo, bien es cierto que, vistas las dificultades para retornar a su país, las dos únicas vías para la obtención de un permiso de residencia son las ya citadas: permiso por circunstancias excepcionales o exención de visado.

Esta bien podría ser una breve visión de la situación que puede afectar a una persona a la que no se le haya concedido el asilo o algún otro estatuto de protección. Si nos remitimos a la situación que se ha vivido en España en los dos últimos años, destacan dos hechos fundamentales: la realización de dos procedimientos de regularización consecutivos y la aparición del contingente, que ha producido el consiguiente cierre del régimen general.

## **9.1. Los dos procedimientos extraordinarios de regularización: Ley 4/2000 y Arraigo**

Una ley no escrita dice que cuando se produce un cambio en la legislación de Extranjería se abre un proceso de regularización; al menos así se puede extraer de lo sucedido en los últimos años. La primera regularización fue en 1991 y fue un procedimiento con un arco muy amplio, sin apenas restricciones. La segunda se produjo en 1996 con motivo de una reforma del reglamento de Extranjería, aunque fue una "regularización matizada", puesto que se limitó a personas que ya tuvieran vínculos de primer grado con residentes en España.

La tercera, la primera en el ámbito de estudio de este apartado, tuvo lugar en 2001, con motivo de la aprobación de la ley de Extranjería.

El que hasta el momento es el último proceso de regularización (o “de acogimiento al artículo 31.4”), conocido vulgarmente como “procedimiento de arraigo”, se inició en la primavera de 2001 y finalizó el 31 de julio, justo antes de la entrada en vigor del reglamento de Extranjería.

A pesar de la consecutividad de estos dos últimos procesos las distancias entre ambos son enormes a todos los niveles y son esas diferencias y vicisitudes propias el objeto de este apartado.

### **9.1.1. Procedimiento de regularización de la Ley Orgánica 4/2000**

Este procedimiento venía recogido en la Disposición Transitoria Primera de la L.O. 4/2000 y el reglamento de esta ley lo regulaba con mayor precisión. En concreto, para poder obtener el permiso de residencia y trabajo era necesario demostrar una estancia continuada en España desde el 1 de junio de 1999, haber sido titular de algún permiso de residencia en los tres años anteriores a la entrada en vigor de aquella ley o haber solicitado permiso de residencia alguna vez hasta la fecha tope de 31 de marzo de 2000, no estar incurso en las causas de expulsión que regulaban los artículos 49.g) y 50 de aquella ley, ni haber sido acordada su expulsión por las causas análogas en la legislación anterior, ni tener proceso penal en curso, salvo que se acreditase el oportuno archivo o sobreseimiento.

Por lo que respecta a los solicitantes de asilo, también podían acogerse aquéllos que hubieran presentado la solicitud antes del 1 de febrero de 2000, hubieran sido admitidos o no a trámite, siempre y cuando cumplieran los requisitos de haber llegado a España antes del 1 de junio de 1999 y no estuvieran incurso en los supuestos de hecho de expulsión mencionados, con expulsión en vigor por las mismas causas o inmersos en un procedimiento penal.

Asimismo, los familiares de extranjeros siempre en el ámbito del artículo 17 de la LO 4/2000 (esto es, padres, cónyuge e hijos) podían ser documentados cumpliendo los requisitos anteriores, en particular el primero y el tercero de los citados. También los familiares nacionales de un tercer país no comunitario de españoles o de residentes comunitarios podían regularizarse con los mismos requisitos del párrafo anterior, pero esta vez obteniendo no un permiso de residencia sino una tarjeta comunitaria.

Éstos fueron los requisitos para optar a la regularización de 2000. Otras circunstancias que debemos considerar, en cuanto al resultado final, eran la posibilidad de obtener un permiso de residencia o un permiso de residencia y trabajo, bien por cuenta ajena, bien por cuenta propia, sin limitación de actividad ni restricción geográfica alguna. Además, se tuvo en cuenta la situación de las personas que durante la tramitación del procedimiento se encontraban renovando sus respectivas tarjetas de residencia.

Como último inciso, debemos decir que todas las órdenes de expulsión que no pudieran ser encuadrables en los artículos 49.g) y 50 de la LO 4/2000 serían revocadas de oficio por la Administración.

Todas estas circunstancias eran el cuadro teórico del procedimiento de regularización de 2000. En lo que respecta a su puesta en marcha y funcionamiento, por lo menos en lo que a Madrid se refiere, algunas

organizaciones (entre ellas CEAR) junto con distintas asociaciones de inmigrantes conformaron una red por la que se pudieron coordinar esfuerzos en las labores de información, asesoramiento y tramitación de los expedientes, así como realizar acciones conjuntas con la Administración a estos efectos.

El proceso se cerró el 31 de julio de 2000 con 243.982 solicitudes presentadas en toda España, según datos de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, y a finales de agosto comenzaron a salir las primeras resoluciones de trabajo. En la tramitación del proceso, si bien fue llevado con cierto grado de corrección por la Administración y con gran colaboración por parte de las distintas organizaciones, se detectaron deficiencias palpables que sería muy recomendable que no se volvieran a producir.

Resulta evidente que el hecho de que tanto el procedimiento de solicitud y concesión como los requisitos vinieran recogidos explícitamente en una norma redujo la inseguridad al interpretarlos (se incluían los casos no sólo de extranjeros irregulares en general, sino también de sus familiares, de ciudadanos españoles y de la Unión Europea, y solicitantes de asilo).

Sin embargo, sí se detectaron distintos problemas porque, aunque las órdenes de expulsión por causas contenidas en los artículos 49.g) y 50 debían ser revocadas de oficio y los procedimientos abiertos por éstas, archivados, no todos lo fueron en un primer momento, por lo que debió pedirse la revocación o el archivo de muchos de ellos, normalmente tras una primera denegación del permiso de residencia, con la demora consiguiente.

Además, en bastantes más ocasiones de lo deseable venció el permiso de trabajo sin haber sido concedido todavía el permiso de residencia. Ello generó a su vez otros problemas, como el inicio de renovaciones de permisos de trabajo sin permisos de residencia, el considerable retraso consecuente en los procedimientos de reagrupación familiar y un perjuicio en el cómputo de la residencia a efectos de nacionalidad.

Ello revela que la Administración no siempre puso los medios suficientes para superar los problemas que se detectaban, en particular los relativos al ingente número de solicitudes planteadas.

Por otra parte, en los casos en que los solicitantes no poseían pasaporte de su nacionalidad el hecho de aportar la solicitud de cédula de inscripción demoró en demasía, hasta un año, la resolución de los expedientes de regularización hasta que la concesión de las cédulas fuera un hecho. Asimismo, la resolución de los recursos planteados contra las denegaciones del permiso de trabajo se han extendido demasiado en el tiempo, hasta un año. Y en aquella regularización el hecho de ser solicitante de asilo poseía una particularidad especial, pues su situación venía recogida en el real decreto que regulaba el proceso y, si se cumplía con las condiciones, se otorgaba el permiso.

Ahora bien, una vez en este punto, y aun concedido el permiso de residencia, a los solicitantes se les obligaba a renunciar al asilo si querían disfrutar de dicho permiso. Es decir, se hacían incompatibles de hecho dos procedimientos dispares establecidos para casos totalmente compatibles, pues no existe norma alguna que establezca que el hecho de poseer un permiso de residencia sea obstáculo para solicitar asilo. Es decir, hubo un singular "trueque": la residencia a cambio de la solicitud de asilo, con la privación del derecho que ello significa.

Sin embargo, este proceso tuvo una segunda fase. Si bien los requisitos venían recogidos en el Real Decreto 239/2000, muchos sectores criticaron que hubiera unos condicionantes tan rígidos, en particular el de encontrarse en España antes del 1 de junio de 1999. Se trataba de que, con la entrada del nuevo régimen de Extranjería, el número de extranjeros irregulares que se hallaban en España fuera reducido lo más posible.

La presión social que se fue realizando terminó por conseguir que se publicara una nueva norma, el R.D. 142/2001, de 16 de febrero, que preveía un reexamen de oficio, llevado a cabo por la propia Administración, de todas aquellas solicitudes que hubieran sido denegadas por el solo hecho de no haber demostrado la entrada en España antes del 1 de junio de 1999, y en los casos que estaban aún en estudio, que no se denegaran por esa misma razón.

Esta resolución, en principio positiva, no lo fue tanto y fue muy criticada desde muchos ámbitos. Desde un primer momento en el inicio de aquella regularización las organizaciones y asociaciones se comprometieron a colaborar con la Administración en la tramitación del procedimiento. Ello implicó el compromiso moral de que los expedientes gestionados por éstas cumplieran con los requisitos exigidos, lo que quiere decir que aquel que no encajaba en esos predicamentos no era presentado por la organización o asociación de turno, si bien se le indicaba que lo podía presentar por su cuenta. Todo esto acabó provocando que mucha gente que no cumplía con los mentados requisitos no presentara la solicitud, con lo que tampoco podía serles aplicado ese reexamen que se aprobó con posterioridad.

Es decir, muchas personas que no cumplían con el supuesto de la permanencia en España desde el 1 de junio de 1999 y que no presentaron la oportuna solicitud se excluyeron de la posibilidad de ser regularizados. La única diferencia, pues, entre unos y otros fue el hecho puntual de haber presentado en el primer plazo dicha solicitud; una condición que, no importa cómo se mire, carece de sentido alguno a la hora de considerar la posible regularización de un extranjero. En realidad, se penó a quien, sabedor de que no cumplía la ley en un primer momento, cumplió no presentando la solicitud.

En definitiva, esta segunda norma perdió la oportunidad de ser un corrector real de las deficiencias de la primera, y se quedó en un simple instrumento que benefició a unos pocos y perjudicó a otros muchos, aun a pesar de hallarse ambos en los mismos supuestos.

### **9.1.2. El procedimiento de acogida al artículo 31.4, de Arraigo, de 2001**

En este segundo proceso las circunstancias difieren desde su origen totalmente de las del anterior. En principio, y como ya se ha indicado, las regularizaciones no son mercancía común en el derecho de Extranjería español, más aún habiéndose producido otra apenas un año antes. Al contrario de lo que expresamos al principio de este capítulo, en este caso el proceso de regularización duró hasta que el 1 de agosto de 2001 entró en vigor el nuevo reglamento de Extranjería.

El 23 de enero de 2001 entró en vigor la reforma de la ley de Extranjería en medio de una agria polémica, ya que la oposición acusó al partido del Gobierno de imponerla como reacción a la ley anterior, aprobada por todos los grupos parlamentarios a excepción del PP. En esa atmósfera las distintas organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de inmigrantes y

refugiados se unieron a la crítica de tales cambios, además de por los defectos que arrastraba la regularización de 2000, y apoyaron distintas iniciativas de protesta, entre ellas los encierros de inmigrantes, multiplicados después de la trágica muerte de doce trabajadores ecuatorianos en Lorca (Murcia) a finales de diciembre de 2000.

Estos encierros, que en un primer momento fueron puntuales, empezaron a proliferar por toda España a principios de 2001. En este clima de confrontación política, varias subdelegaciones y delegaciones del Gobierno empezaron a contactar con los representantes elegidos de dichos encierros para tratar de hallar un punto de encuentro que redujera la conflictividad social; entonces se firmaron pactos entre las distintas organizaciones y representantes de la Administración en Almería, Valencia, Barcelona, Aragón... En otros lugares, caso de Madrid, los representantes del Gobierno confirmaron por activa y por pasiva que no habría acuerdo alguno de regularización. La aprobación de esos acuerdos locales suscitó que se establecieron requisitos distintos y más o menos flexibles para la regularización en varias ciudades españolas.

Ante el tremendo caos organizativo y, aunque se había repetido incesantemente que no se iba a hacer nada al respecto, el 13 de junio la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dirigió una nota a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno con el fin de uniformizar el procedimiento para la regularización de extranjeros a través del artículo 31.4 de la ley de Extranjería. Aquel comunicado exigía dos requisitos: encontrarse en España antes del 23 de enero de 2001 y demostrar una situación de arraigo. La primera no ofrece complicación, pero con respecto a la segunda se delimitan tres vías opcionales para la demostración de dicho arraigo: estar potencialmente incorporado al mercado de trabajo, haber tenido una residencia anterior y la existencia de vínculos familiares con extranjeros residentes o nacionales españoles. Si un extranjero acreditaba estos dos requisitos, obtenía un permiso de residencia con una autorización de trabajo (si con la solicitud de permiso se había presentado como causa de arraigo una oferta real de empleo).

Podemos centrarnos como ejemplo en el caso de la Comunidad Valenciana como ejemplo. El 25 de abril de 2001 la Mesa de Entidades de Solidaridad con los Inmigrantes y la Coordinadora de Asociaciones de Inmigrantes de Valencia suscribió un acuerdo con la Delegación de Gobierno que comprendía estos puntos: el acuerdo sólo se aplicaría en esta autonomía; se realizaría el reexamen de los expedientes de regularización denegados en el proceso de 2000; el inmigrante debía hallarse en la Comunidad Valenciana antes del 23 de enero de 2001; si se presentaba una oferta de trabajo, recibiría un permiso de trabajo y residencia y, si no, sólo el de residencia al amparo del artículo 31.4 de la LO 8/2000; habría un criterio amplio al conceder las exenciones de visado necesarias; no se tramitarían expulsiones durante la realización del proceso de expulsión (salvo a las personas encartadas en un procedimiento penal) y se tratarían como una especificidad los casos relativos a menores no acompañados y mujeres maltratadas. Por tanto, las diferencias entre este acuerdo y el comunicado emitido por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración son notorias. Y estas diferencias se repitieron en otras provincias.

En definitiva, y ante la proliferación de pseudonormas en todo el ámbito nacional, a la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración no le

quedó más remedio que “regular” de manera uniforme esta situación. Y aun así, tras esto último, en distintas comunidades (caso de Valencia por continuar con el ejemplo) continuaron aplicando el acuerdo suscrito en todos aquellos puntos que no contravinieran las pautas dictadas por dicha Delegación.

Las instrucciones de la Administración central se basaron en los distintos acuerdos ya firmados a escala local y tenían más sombras que luces. En un principio, al estar dirigido el proceso a personas en situación irregular se entendió que no estaban incluidos en este punto tanto estudiantes como solicitantes de asilo, pero finalmente, y tras arduas discusiones, se consiguió que ambos colectivos pudieran, si así lo deseaban, solicitar su regularización por arraigo. En segundo lugar, hubo problemas con las personas que no presentaban oferta pero que eran familiares en primer grado de personas que sí lo hacían.

Al contrario que en la regularización de 2000, no se mencionó nada sobre la situación de los que tenían pendientes una orden de expulsión o se hallaban incurso en dicho procedimiento. También se cayó en los mismos vicios del proceso de regularización anterior: falta de medios, personal poco preparado, demora en la resolución de expedientes, resoluciones en algunos casos arbitrarias, largo tiempo en la resolución de recursos... El caos normativo generalizado, tan variable de una autonomía a otra, produjo situaciones tales como que se otorgara, en vez de un permiso por arraigo más autorización de trabajo, un permiso de trabajo y residencia Inicial (caso de Valencia y Guadalajara, por ejemplo).

No se tuvo en cuenta, como en la regularización anterior, la situación de las personas que estaban renovando sus permisos de trabajo y residencia a la hora de que no se sintieran perjudicadas. En algunas comunidades (por ejemplo Madrid) no hubo colaboración alguna por parte de la Administración en la entrega de información a las organizaciones no gubernamentales y asociaciones sobre el estado de los expedientes.

Todo este desconcierto obedece a la falta de regulación normativa y es un índice de la actuación torticera por parte de la Administración en todo lo referente a extranjería, porque lo que salió de la Delegación de Gobierno de la Extranjería y la Inmigración era un simple comunicado sin más, que no fue por lo tanto publicado en el BOE, con la total ausencia de valor jurídico.

Ello implica que las resoluciones denegatorias carezcan de fundamento alguno y por ello sean atacables por esa misma razón. ¿En qué norma viene el requisito de hallarse en España antes del 23 de enero? El silencio es la respuesta. Lo mismo para el resto de condiciones. Y al no encontrarse sustento jurídico de las resoluciones ¿cuál es la justicia de éstas? ¿Qué es lo que justifica que la Administración tome una u otra decisión? Realmente nada. La arbitrariedad entonces toma cuerpo a la hora de resolver las solicitudes, en contradicción con la discrecionalidad que se atribuye desde el ordenamiento jurídico a la Administración.

Sin embargo, los problemas no se plantearon sólo en el momento de la concesión, sino también durante todo 2002. Como las autorizaciones de trabajo que se concedieron venían limitadas geográficamente y en cuanto a la actividad, cuando la persona quiso abandonar la provincia en cuestión, la respuesta de la Administración fue confusa. En primer lugar, porque nada se recoge en el reglamento de Extranjería acerca de la posibilidad de modificación de las citadas autorizaciones y ello provocó que no sólo se solicitara una oferta

y la documentación completa del empresario oferente, sino también oferta pública de empleo en el INEM (y que, al menos en el caso de Madrid, como impreso de solicitud se usara el de solicitud de permiso de trabajo y residencia por Régimen General y no el de autorización de trabajo como correspondía), unos requisitos que no aparecían recogidos en ninguna parte, de ahí los bandazos continuos a la hora no sólo de resolver sino también de aceptar solicitudes, por lo que se violó así otro derecho del administrado. Uno más.

De nuevo, la Administración “regulaba” la situación según el momento y su libre albedrío, con todos los perjuicios que tales actuaciones tienen siempre para los administrados. Ello degeneró tanto que finalmente el 23 de abril de 2002 la Dirección General de Ordenación de las Migraciones tuvo que solventar el problema y dictó una resolución en virtud de la cual las autorizaciones de trabajo concedidas en el procedimiento de arraigo de 2001 quedaban sin limitación alguna, tanto geográfica como de actividad.

En este punto conviene hacer un inciso para referirnos a la situación particular de los solicitantes de asilo. Como ya se ha adelantado, en el marco de este proceso en un primer momento la Administración consideró que los solicitantes de asilo, aunque cumplieran los requisitos exigidos, no podían acogerse a dicho procedimiento, puesto que consideraba que no estaban en situación de irregularidad. Finalmente se pudo cambiar esta tendencia (que, como muchos otros aspectos, no venía recogida en ninguna parte) tras ejercer una presión importante, si bien tampoco hubo una comunicación oficial que aclarase este punto.

El siguiente problema lo planteó la OAR porque, como para presentar dicha solicitud se necesitaba el pasaporte y éste estaba en el expediente de asilo, intentó que el solicitante renunciara a pedir el estatuto de refugiado a cambio de obtener dicho pasaporte (una decisión que carece de fundamentación jurídica). Al final también este escollo pudo ser solventado, no sin ciertos resquemores por parte de la Administración.

Pero las dificultades no acabaron ahí. Los solicitantes de asilo a los que se les concedió el permiso de residencia por el procedimiento de arraigo volvieron a enfrentarse a la misma disyuntiva que en el proceso de regularización anterior: si querían disfrutar de tal permiso de residencia, debían renunciar a la solicitud de asilo. Una vez más, y a pesar de no venir recogido en ninguna parte, se hacían incompatibles de hecho dos procedimientos que no tienen por qué serlo puesto que regulan circunstancias diferentes.

En resumen, el panorama analizado en este apartado, a pesar del elevado número de concesiones, suscita numerosos interrogantes, algunos no susceptibles de ser contestados todavía. La inseguridad jurídica que caracteriza dicho proceso provoca un mar incesante de dudas. En el caso de los permisos concedidos sin autorización para trabajar ¿serán renovados? Si tienen medios de vida (pensión, ser cónyuge, hijo o progenitor dependiente) en principio no debe haber problema. Pero ¿y si no es el caso? Sería curioso observar cómo una persona obtiene un permiso de arraigo un año y al otro le es denegado ¿cuál sería el motivo? ¿No tendría acaso una situación de mayor arraigo cuando ha pasado un año más en España y además con permiso de residencia y trabajo? Una vez más, la indefinición es la norma.

## 9.2. El contingente de trabajadores extranjeros

El otro hecho que ha afectado de forma definitiva a la regularización de los extranjeros en España, y en particular de aquellas personas cuya petición de asilo es inadmitida a trámite o denegada, ha sido la aparición del contingente, un procedimiento por el que la Administración, en colaboración con las organizaciones empresariales y los sindicatos, fija el número de trabajadores extranjeros necesarios según las posibilidades de la economía española para el año siguiente, divididos por actividades y provincias, de temporada y estables (para 2002 fue de 10.884 para permisos estables y 21.195 para temporeros).

Una vez establecido, desde los consulados españoles en los países de origen se forman unos comités de selección que eligen a las personas que finalmente recibirán un visado de residencia y trabajo para viajar a España. No estamos, por supuesto, ante un procedimiento nuevo pues se realiza desde 1994, si bien hasta 1999 el contingente (conocido también como “cupos”) servía en realidad para regularizar a la gente que ya se encontraba en España, y era casi la única vía que existía.

Desde 2002 estamos ante lo que podríamos llamar un “contingente puro” por el que la Administración supuestamente pretende gestionar los flujos inmigratorios desde el origen. En el plano teórico nos hallamos ante un sistema que, criticable por supuesto desde distintos ámbitos (se considera a las personas sólo por su capacidad laboral, por ejemplo), puede ser de cierta utilidad para lo que se predica. Ahora bien, la realidad ha demostrado que no puede ser el único método y que, en todo caso, se debería integrar en un sistema dónde se contengan otras soluciones, puesto que las situaciones que generan los movimientos de personas, tanto por razones económicas como políticas o a causa de los conflictos, son mucho más complejas que la simplificación que inspira a la Administración.

El problema viene, pues, cuando con la apertura del contingente en enero de 2002 se cerró el régimen general de concesión de permisos, el único válido para las personas que ya se hallaban y hallan en España. El fracaso de esta concepción unitaria es harto evidente, porque apenas el 20% de las plazas del cupo han sido cubiertas. Esto indica hasta qué punto el funcionamiento del contingente no ha sido el que se predicaba. En principio, la solicitud para ser incluido en dicho proceso podía llevarse a cabo en cualquier consulado o embajada. En la realidad, sólo han podido realizarse en aquellos países con los que España tiene suscritos acuerdos migratorios: Ecuador, Colombia, Polonia, República Dominicana, Marruecos y Rumania. A pesar de esto, hay que citar el disgusto de las distintas administraciones, la ecuatoriana y la colombiana en particular (en esta última se estaba exigiendo titulación universitaria para los puestos de servicio doméstico), por el incumplimiento del trato preferente que se establecía en dichos acuerdos migratorios.

Pero no deseamos centrarnos en la crítica del funcionamiento del contingente, sino comprobar cómo afecta a la regularización de los extranjeros que se encuentran en España y en particular a las personas cuyas solicitudes del estatuto de refugiado han sido inadmitidas o denegadas.

El 12 de enero de 2002 entró en vigor el Acuerdo del Consejo de Ministros que establecía el contingente y su procedimiento. Su artículo 9.3 señaló que las solicitudes presentadas por un procedimiento distinto al del contingente (esto

es, el Régimen General) serían inadmitidas a trámite. Por ello, sería bueno retroceder en el tiempo y observar el proceso que ha desembocado en esta norma. El 22 de diciembre de 2000 se aprobó la reforma de la ley de Extranjería, cuyo artículo 39 recogía de un modo somero la posibilidad de establecer un contingente anual de trabajadores extranjeros, sin más explicaciones. El reglamento de aplicación de dicha ley, en vigor desde el 1 de agosto de 2001, recogía ya más específicamente el funcionamiento de dicho contingente. En particular, su artículo 65.10 señalaba que para la tramitación de solicitudes de permisos de trabajo y residencia por régimen general se seguirían las normas que para este régimen dicta el reglamento, con las “particularidades que el Gobierno introduzca para adaptar la gestión del contingente a las necesidades del Gobierno nacional”.

Y lo ya adelantado, el 12 de enero de 2002, mediante el citado Acuerdo del Consejo de Ministros, se estableció que dichas “particularidades” son el cierre total del Régimen General con la inadmisión absoluta de todas las solicitudes (salvo aquellas que se encuentren en los supuestos recogidos en el artículo 71 del reglamento, que regula las preferencias para la obtención de un permiso de residencia, es decir, aquellos casos en que no se tiene en cuenta la situación nacional de empleo).

En virtud del principio de legalidad, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, una norma sólo puede ser variada por otra de mismo rango, siguiendo los trámites que legalmente se determinen. En el caso que nos ocupa, pues, la ley de Extranjería no puede ser modificada por un real decreto (como es el reglamento de Extranjería) puesto que es de inferior rango y ninguno de los dos por un acuerdo del consejo de ministros, de menor rango aún. La ley de Extranjería nada recoge, haciendo una interpretación integral de todo el articulado, acerca de que la aprobación del contingente suponga el cierre del Régimen General; así pues, el reglamento de Extranjería, que sólo debe desarrollar la ley, no puede establecer el citado cierre so pena de vulnerar el principio constitucional de legalidad.

Ahora bien, de hecho el reglamento sólo habla de “particularidades” a la hora de adaptar ambos regímenes. Y de nuevo, haciendo una interpretación integradora de ambas normas, ley y reglamento, en ningún momento se puede extraer lo mismo, es decir, la posibilidad de que el contingente cierre el resto de vías. Sin embargo, una norma de menor rango incluso que el reglamento, no ya digamos que la ley, agarrándose a esa palabra, “particularidades”, transforma este término en “incompatibilidad”, lo que acaba conllevando el consiguiente cierre del Régimen General y, por tanto, de cualquier vía de regularización para cualquier extranjero en España, saltándose sin reparos el principio de legalidad, uno de los principios fundamentales de nuestro ordenamiento.

La aprobación de dicho Acuerdo supuso que fuera recurrido ante el Tribunal Supremo, por un lado, por Ezker Batua-Izquierda Unida y, por otro, por CEAR y otras organizaciones no gubernamentales. Ya con el acuerdo en marcha en distintas administraciones incluso llegó a no aceptarse, en un principio siquiera, la presentación de solicitudes de permisos por régimen general, con lo que se violó así uno de los derechos fundamentales de los administrados.

A día de hoy la situación se mantiene, siendo denegadas automáticamente las solicitudes de permiso presentadas, con la única excusa de que el Acuerdo permite la inadmisión de dichas solicitudes, puesto que se entiende que, una

vez fijado el número de trabajadores extranjeros necesarios, ya no existe necesidad de trabajadores en esas actividades.

### **9.3. El desarraigo y la vulnerabilidad de las personas denegadas**

El problema fundamental a que se enfrentan los solicitantes de asilo que han obtenido una resolución denegatoria de asilo estriba en la incertidumbre absoluta sobre su situación personal, reflejada en una doble perspectiva: por una parte, el miedo a que se les pueda expulsar del territorio español al haberse quedado sin una posibilidad clara de conseguir una documentación válida para poder residir legalmente; por otra, la imposibilidad casi absoluta de poder trabajar y conseguir una autosuficiencia económica.

En un primer momento, a este colectivo le preocupa sobre todo el no poder trabajar legalmente, puesto que dependen totalmente de estos recursos económicos para poder subsistir, dado que en la mayoría de los casos (y desde hace unos años a esta parte) son personas que han podido trabajar con una Autorización Laboral, expedida por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, y de repente ven truncada esta estabilidad personal y económica. Aunque con pocas esperanzas, pero mientras buscan alguna vía de legalización, en la mayoría de los casos los solicitantes denegados interponen un recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria de asilo ante el correspondiente tribunal.

Mientras éste se resuelve o se pueden acoger a alguna forma de legalización (una media de dos años), no tienen otra alternativa que trabajar de forma ilegal, sin contrato ni alta en la Seguridad Social, y en puestos de trabajo habitualmente precarios o marginales, casi siempre en el servicio doméstico, el cuidado de niños y ancianos, la agricultura, la construcción y la hostelería, aunque en estos últimos puestos el número de personas que han estado trabajando sin contrato se ha reducido drásticamente por las continuas inspecciones por parte de la Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo a las empresas. Por otra parte, este colectivo también tiene que asumir un grave riesgo al no tener cobertura social en caso de accidente laboral por miedo a quedarse sin trabajo si denuncia tales hechos ante las correspondientes instancias judiciales o administrativas.

Así pues, la denegación de asilo, después de estar un año o dos de forma regular administrativamente en España, supone para los denegados de asilo una situación de vulnerabilidad que pone en peligro su proceso de integración en España por varios motivos. En primer lugar, significa pasar de una situación de regularidad, aunque sea provisional, a una de irregularidad, lo que conlleva una pérdida del ejercicio de derechos sociales y laborales. Con la denegación del asilo pierden la posibilidad de seguir trabajando legalmente, hacer cursos de formación ocupacional, recibir ayudas o entrar en los programas sociales para solicitantes de asilo.

En segundo lugar, esta pérdida de derechos supone, al mismo tiempo, que, al no poder trabajar de forma legal, se les obligue a trabajar en la economía sumergida, en los sectores laborales más precarios y en las peores condiciones laborales. Al no tener contrato de trabajo se les imposibilita alquilar un piso, por lo que este sector se ve abocado a vivir en pisos compartidos, en los que habitan, normalmente, hacinados, y en malas condiciones de salubridad, por la falta de recursos económicos.

En tercer lugar, pasan de una situación de relativa estabilidad social y emocional, como solicitantes de asilo, a otra de total inestabilidad, al no encontrarse regularmente en España, y la imposibilidad de regularizar su situación, dado el endurecimiento de la Ley de Extranjería, acarrea una tensión psicológica importante que impide, en muchos casos, seguir “trabajando” para su integración social, ya que todo aquello que han ido consiguiendo como solicitantes de asilo se ha desvanecido en un día por cambiar su situación regular.

En cuarto lugar, los solicitantes de asilo que están en España y han dejado a sus familias en el país de origen esperan tener una situación regular que les permita la reagrupación familiar. Son conscientes de que mientras están solicitando asilo no pueden traer, de forma legal, a su familia, pero se preparan para encontrar un trabajo, alquilar un piso... para pedirlo cuando estén integrados y estabilizados en España. La denegación del asilo implica retrasar aún más la posibilidad de poder traer a sus familias, con las consecuencias psicológicas que ya hemos analizado.

En quinto y último lugar, existe un peligro de expulsión si les detiene la policía ya que cuando se les deniega el estatuto de refugiado se les concede un plazo de 15 días para abandonar el país o regularizar su residencia. Así, se les obliga a vivir en una tensión constante por miedo a la expulsión y más cuando no pueden regresar a su país de origen por haber solicitado asilo.

Por todo ello, la denegación del asilo implica una crisis tan grave en su situación legal, social, laboral, emocional y en sus expectativas de futuro que les aboca a una situación de extrema vulnerabilidad que pone en peligro el camino recorrido en España para favorecer su integración y puede suponer, al alargarse esta situación, la imposibilidad de ésta.

Por último, estas personas, que carecen absolutamente de todo, de trabajo y de medios de subsistencia, se encuentran ahora en una situación tan desesperada y vulnerable que pueden tomar decisiones precipitadas o desesperadas. Comienzan a plantearse la posibilidad de volver a su país, aún a riesgo de su vida, porque consideran que “esto no es vida”, que “el Gobierno debería haber sido más rápido en denegarles el asilo”, que “desde los primeros días les tenían que haber dicho que no les querían en este país”...

Veamos el caso de un ciudadano de Sierra Leona que llegó a España con su esposa y un hijo de un año y que después tuvo otra hija durante su estancia en un Centro de Acogida Temporal gestionado por CEAR. Recibió la resolución de denegación del asilo dos semanas antes del nacimiento de su hija.

“Vivía en mi país, Sierra Leona, en la zona de Makeni, como una persona normal. Trabajaba en un campo de mi padre, donde teníamos once trabajadores, y la mayor parte de la responsabilidad la llevaba yo. Pero cuando se inició la rebelión y la guerra, comenzaron los problemas, especialmente en mi zona, donde se produjeron combates entre los rebeldes y los militares. Los jóvenes de mi edad eran obligados a unirse a la guerrilla, en caso de negarse eran amenazados y torturados, como a mí, que me dieron un machetazo en el brazo, en la cabeza, y con el fusil me rompieron parte de los dientes; a personas de mi familia las mataron los mismos guerrilleros, aun cuando yo ya me había unido a ellos, para robarles.

Me habían tenido en la prisión durante seis meses. Era un gran hoyo en la tierra, donde sufríamos los cambios del tiempo, la lluvia, el sol, sin ropa, sin comida. En ese tiempo mi esposa y mi hijo de seis meses estuvieron en la zona

de la rebelión, en un campo, lejos de mí. Algunos de mis amigos murieron y otros se habían unido ya a la guerrilla. Se daban situaciones en las que era tu vida o la vida del otro, que había sido tu vecino, conocido o amigo. Al final no pude más y me uní a los rebeldes para hacer la guerra, con los que estuve tres meses, entonces permitieron que mi esposa y mi hijo volvieran a casa, pero yo estaba con la guerrilla.

Un día vinieron los de la ECOMOG<sup>36</sup> y muchos huimos a BO, hacia Liberia; yo lo hice con mi esposa, hijo y un tío. Después fuimos a Guinea a través del campo, fuera de los caminos, porque estos estaban cortados y minados. Mucha gente nos ayudó en Guinea porque llevábamos un niño de seis meses, salimos sin muchos problemas; muchos de mis amigos murieron. Los usma, que viven cerca de Sierra Leona, nos ayudaron. Luego fuimos a Malí y Marruecos y de allí vinimos a España. Hemos venido a España y queríamos vivir tranquilos, con seguridad y vivir de nuestro trabajo. Siempre pensé que en España estaríamos mejor, África es un continente sin seguridad.

A la salida del Centro de Acogida de CEAR, aprendido el idioma, creí que todo iría mejor. Pero mi petición de asilo ha sido denegada. Ahora es como una nueva 'guerra' para mí, con dos hijos, es la "guerra" del hambre. Hambre porque no tengo dinero, no tengo dinero porque no tengo trabajo, no tengo trabajo, porque no tengo permiso de trabajo; he tenido una oferta de empleo, pero no me han concedido la autorización para trabajar. Es mi gran problema ahora, no puedo comer bien, porque tengo dos hijos que son más importantes.

¿Cómo puedo pagar casa, comida, ropa, medicina si no tengo trabajo? Así no puedo vivir. Ahora ya no puedo ir a otro país, no tengo dinero, no puedo aprender otro idioma; he pasado ya un año en España. En pocos días tendré que pedir dinero a mis amigos, vivir como una persona que no tiene futuro. No pienso en mí, sino en mis hijos. La verdad es que no sé qué voy a hacer. No quiero hacer cosas malas, como robar o vender drogas, que he visto hacer a otros. Pero yo no, tengo una familia, para mí, mejor muerto. Quisiera tener un trabajo, cuidar a mis niños, que todas las cosas sean normales pero el problema es que no tengo papeles. ¿Por qué? Es la pregunta que hago a las autoridades, parece que no quieren tener extranjeros aquí. Muchos tienen papeles y no quieren tener un trabajo, pero yo sí. Espero encontrar una solución pronto, si no buscaré una solución permanente. Además, aún continuo con pensamientos obsesivos por las dificultades vividas".

En este testimonio apreciamos las dificultades dramáticas de muchas personas a las que se les niega el asilo y se quedan sin posibilidades de acceso al mercado de trabajo, además de la dificultad para acceder a todo tipo de ayudas, en especial las de ámbito autonómico y que quedan en una situación en la que son presa fácil de la marginación, o bien, en el mejor de los casos, dependen de ayudas puntuales de organizaciones como la Cruz Roja (alimentos) o Cáritas, pero con las posibilidades de integración mermadas y, en otros casos, tanto sus esfuerzos de integración como los de las entidades que los apoyan completamente anulados.

No existe solución a dicha vulnerabilidad que no pase por la concesión del permiso de trabajo y residencia mediante un proceso de regularización o bien por otro mecanismo que se pudiera articular. No olvidemos que detrás de todos estos problemas hay dramas humanos y por tanto deben ponerse en marcha

---

<sup>36</sup> Fuerzas internacionales de interposición.

las acciones políticas necesarias para solucionar los problemas de un colectivo que necesita de unos derechos amplios y no mermados.

## 10. Veinte conclusiones y veinte propuestas de CEAR

La exposición realizada en este Informe releva cómo el derecho de asilo y el refugio, que constituyen elementos importantes del fenómeno migratorio actual y por lo tanto pueden considerarse un hecho estructural en nuestra sociedad, afrontan nuevos retos y crecientes dificultades. Para concluir el Informe no vamos a exponer las políticas que defiende CEAR a medio y largo plazo, objeto de otro tipo de documentos, sino que enumeraremos veinte conclusiones y veinte propuestas concretas reflejo del balance realizado sobre la situación del refugio en España en el 2002, que se pueden llevar a la práctica con voluntad política, aplicando la normativa vigente o, en el caso de que fuera necesario su desarrollo, sin necesidad de grandes cambios legislativos.

**1ª Conclusión.** A pesar de las políticas restrictivas y la desaparición del “efecto llamada” que, según el Gobierno, provocaba la redacción original de la LO 4/2000, en 2002 se ha mantenido la masiva llegada de migrantes a los puntos de confluencia de los grandes flujos hacia nuestro país (Tarifa-Algeciras, Lanzarote, Fuerteventura, Ceuta, Melilla, Barajas,...). Aunque presumiblemente entre ellos se encuentran personas susceptibles de ser beneficiarias de una protección internacional, el número de solicitudes de asilo ha sido escaso y en algunas zonas, nulo. Ante esta realidad, se han constatado deficiencias en la atención letrada a este colectivo; sin embargo, en reiteradas ocasiones se ha dificultado o impedido el acceso de las organizaciones que trabajan con estos colectivos.

**1ª Propuesta.** El Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración debe dar las instrucciones pertinentes para que los funcionarios que atienden en estos puntos no obstaculicen la formalización de solicitudes de asilo y estimulen la presencia activa del ACNUR y la asistencia de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este ámbito.

**2ª Conclusión.** Durante 2002 se incumplió la previsión contenida en el punto 4.4 del Programa GRECO en el sentido de dotar “de la infraestructura necesaria para el alojamiento de los solicitantes de asilo que formulen su petición en los puestos fronterizos”, “diferenciando la situación de los grupos familiares de las personas solas” y con “los medios materiales y humanos que sean necesarios, como trabajadores sociales, personal sanitario, alimentación, instalaciones adecuadas, etc.”, en especial en los puertos y las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla. Además, CEAR ha detectado situaciones extremas en la atención sanitaria, social y jurídica.

**2ª Propuesta.** Mediante una dotación presupuestaria suficiente, debe cumplirse el punto 4.4 del Programa GRECO, que individualiza como órgano responsable a la Dirección General de Policía de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior

**3ª Conclusión.** Uno de los obstáculos más determinantes para el acceso al derecho al asilo, que ha adquirido una significación creciente a lo largo de 2002 debido a la política de visados, es la dificultad de atención en las

representaciones diplomáticas y la tramitación de solicitudes de asilo por esta vía.

**3ª Propuesta.** Que el Ministerio de Asuntos Exteriores habilite los mecanismos especiales para la tramitación de las solicitudes de asilo en los consulados y embajadas de España y evite que el desbordamiento del resto de los asuntos perjudique las personas necesitadas de protección internacional. El Gobierno debe tramitar las solicitudes de asilo en los países de nacionalidad de los interesados, como hacen numerosos países firmantes de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados de 1951. Asimismo, el Ejecutivo debe establecer un cupo anual de reasentamiento de refugiados, de acuerdo a las recomendaciones del ACNUR y el trabajo que realizan varias ONG, entre ellas CEAR, sobre esta materia.

**4ª Conclusión.** En 2002 se ha mantenido un escaso índice de solicitudes de asilo de menores no acompañados debido, en primer lugar, a las inadecuadas pruebas de determinación de la edad y el desinterés de las comunidades autónomas en profundizar en los motivos que pueden conducir a una protección internacional, como los previstos en la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados (reclutamiento forzoso, explotación sexual...).

**4ª Propuesta.** Todos los organismos implicados, desde las administraciones central y autonómica hasta las organizaciones sociales, deben elaborar un protocolo de actuación que incluya las actuaciones encaminadas a la averiguación de una necesidad de protección internacional de los menores no acompañados y el tratamiento adecuado de este tipo de solicitudes.

**5ª Conclusión.** Durante 2002 se ha incumplido de manera sistemática el artículo 5.1 del reglamento de Asilo que establece que la Administración, en colaboración con el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales, elaborará un folleto con toda la información útil para los solicitantes de asilo. Este documento fue editado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en diferentes idiomas y contiene una información esencial sobre la institución del refugio, una exposición clara sobre el procedimiento de asilo en España, los derechos y las obligaciones de los solicitantes, los programas sociales disponibles (con referencia a las organizaciones que prestaban esos servicios) y un completo directorio de direcciones útiles. Sin embargo, en la mayoría de los casos o no se entrega nada o se reparte una fotocopia con un texto transcrito en unos folios corrientes, que elimina cualquier referencia a las organizaciones que prestan los diferentes servicios.

**5ª Propuesta.** El Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración debe dar las instrucciones pertinentes para que el folleto informativo esté disponible y al alcance de los extranjeros que puedan solicitar asilo, en especial, en aquellos puntos de llegada masiva de inmigrantes.

**6ª Conclusión.** A pesar de las indicaciones del Defensor del Pueblo, tras las quejas interpuestas por CEAR y otros organismos, en 2002 no se ha resuelto la principal deficiencia en la atención prestada a los polizones: que se permita un acceso inmediato de todas las instituciones o organizaciones legalmente

acreditadas para proporcionarles asistencia social y letrada. Por el contrario, se ha presenciado un creciente número de incidentes y conflictos, con el resultado de una mayor vulnerabilidad de estas personas que suelen viajar en unas condiciones lamentables.

**6ª Propuesta.** Los grupos parlamentarios deberían modificar la normativa vigente, para lo que CEAR propone la siguiente redacción del artículo correspondiente de la ley de Extranjería: “Los extranjeros que lleguen como polizones a cualquier puerto español a bordo de buques o se encuentren en sus aguas jurisdiccionales tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita e intérprete, que deberá facilitarse tan pronto se tenga conocimiento de su existencia y, en todo caso, al instante de realizarse la primera entrevista por la autoridad correspondiente, con independencia de que hayan manifestado su intención de entrar en España o solicitar asilo. Asimismo, atendiendo a su especial situación de vulnerabilidad, será obligatorio proveer de inmediato asistencia sanitaria de urgencia a los polizones”.

**7ª Conclusión.** En 2002 se ha continuado realizando una interpretación estricta del procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo, que modifica el sentido original de este mecanismo, previsto en la normativa vigente como un mecanismo excepcional para aquellos casos “manifiestamente infundados”, lo que ha conllevado su aplicación en un porcentaje muy elevado sin justificación. Además, las resoluciones de la Administración no han dado respuesta motivada a las solicitudes de protección complementaria, a pesar de que el procedimiento para el reconocimiento de los diferentes estatutos de protección internacional en España es único.

**7ª Propuesta.** Que la OAR interprete el procedimiento de inadmisión a trámite sólo de forma excepcional, de acuerdo con su previsión inicial, para lo que la Administración deberá atender a los informes del ACNUR y a la jurisprudencia de los tribunales para corregir sus criterios y motivar de forma adecuada las resoluciones, especialmente en aquellos casos en que puedan concurrir supuestos de protección complementaria.

**8ª Conclusión.** Los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla han sido sometidos a una restricción de su libertad de movimientos y se ha impedido su paso a la Península por diferentes medios. Su consideración como zona fronteriza (argumento empleado para justificar este tipo de medidas) no debería afectar a un conjunto de solicitantes de asilo a los que se aplica el procedimiento en territorio. Asimismo, una vez que se produzca su admisión a trámite, no debería tener sentido condicionar su permanencia en estas ciudades autónomas con la renuncia a las prestaciones sociales, debido a las escasas posibilidades de inserción laboral y social en las mismas.

**8ª Propuesta.** Que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración establezca unas directrices expresas para que no se impida el ejercicio de la libertad de movimientos a los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla y el IMSERSO no considere este desplazamiento como abandono de un Centro de Acogida y a consecuencia de ello un supuesto de la pérdida de prestaciones sociales.

**9ª Conclusión.** La introducción durante 2002 del visado obligatorio para los ciudadanos colombianos, unido al retraso en el estudio de los expedientes de asilo, que supera en este momento el año y medio generalmente, ha provocado en numerosas familias, en las que uno de sus miembros es solicitante de asilo en España, una dolorosa y prolongada situación de separación, sin que exista ningún mecanismo factible para superar la misma debido a la saturación de las representaciones diplomáticas y los estrictos requisitos que se exigen. Por otra parte, la introducción de un visado de tránsito para los ciudadanos cubanos ha supuesto un obstáculo casi insalvable para la mayor parte de quienes quieren solicitar asilo en nuestro país.

**9ª Propuesta.** Que el Ministerio de Asuntos Exteriores establezca un mecanismo de atención prioritaria en los consulados de España en Colombia para la concesión de visados a los familiares de los solicitantes de asilo pendientes de resolución. Y que el Gobierno suprima el visado de tránsito para los ciudadanos cubanos que desean formular las solicitudes de asilo.

**10ª Conclusión.** La ausencia de protección en la primera fase de las solicitudes de asilo, mientras se produce la respuesta a la admisión a trámite de la Administración, conduce a situaciones extremas de carencia de elementos básicos para la vida del refugiado que llega a España, sobre todo en un primer momento, donde mayor es la angustia y la desorientación.

**10ª Propuesta.** Que el IMSERSO establezca un mecanismo general de atención a los solicitantes de asilo desde el primer momento de su llegada a España y que puedan así acceder a las prestaciones sociales previstas para el colectivo.

**11ª Conclusión.** Aunque el acceso al mercado laboral es un aspecto central para la integración de los refugiados en nuestra sociedad, la tramitación de las autorizaciones de trabajo de los solicitantes de asilo es lenta y con muchas restricciones debido a la necesidad de esperar a los seis meses desde la entrevista inicial y al informe preceptivo de la OAR.

**11ª Propuesta.** La Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería suprimir la necesidad de un informe específico de la OAR para la concesión de una autorización laboral, ya que la posesión de la tarjeta vigente es una prueba suficiente de que la solicitud está en trámite y no existe resolución del Ministro del Interior. Asimismo, la autorización debería otorgarse por la duración de la oferta de trabajo y evitar así la necesidad de continuas prórrogas y trámites administrativos.

**12ª Conclusión.** Una vez producida la admisión a trámite del solicitante de asilo, las ayudas previstas son claramente insuficientes para asegurar su inserción social, en especial, en lo relativo a la formación reglada y ocupacional, el acceso a cursos de especialización y reciclaje profesional, la convalidación de títulos académicos, el acceso al permiso de conducir, lo que se agrava por el hecho de que los solicitantes de asilo se ven imposibilitados legalmente de mantener contacto oficial con sus países de origen y sus

respectivas representaciones diplomáticas (circunstancia desconocida por la mayoría de las administraciones implicadas en estos asuntos, lo que complica y alarga los trámites a seguir).

**12ª Propuesta.** Que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dicte instrucciones a todos los organismos competentes para que tengan en cuenta la especial situación de los solicitantes de asilo. Por otra parte, el IMSERSO debe permitir que los solicitantes de asilo, una vez admitidos a trámite y sin esperar al requisito del transcurso de seis meses, puedan ser incluidos en el Programa Equal

**13ª Conclusión.** El funcionamiento de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio ha estado sometido a un creciente predominio de los criterios del Ministerio del Interior y ha mantenido una posición cada vez más restrictiva, en contra de los informes emitidos por el ACNUR, los profesionales de los centros de acogida y las organizaciones sociales de atención, que legalmente tienen atribuida la potestad de presentar informes de apoyo ante la misma.

**13ª Propuesta.** Que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dicte las instrucciones pertinentes a los distintos representantes de los Ministerios con participación en la CIAR que consideren el refugio no como una concesión de la voluntad soberana del Estado, sino como un derecho fundamental. Debe atenderse, en especial, a los informes emitidos por la Delegación del ACNUR en España, la jurisprudencia de los tribunales y la participación de las organizaciones sociales legalmente habilitadas para informar sobre las solicitudes de asilo.

**14ª Conclusión.** El muy limitado número de refugiados reconocidos en España durante 2002 ha sido acompañado por una ausencia de motivación suficiente de las resoluciones y una opacidad total de los criterios aplicados, en mayor medida si cabe en lo que se conoce como protección complementaria o subsidiaria, ya que, en este último caso, la reforma del reglamento de Asilo, en vez de mejorar la situación, ha introducido más confusión.

**14ª Propuesta.** Que la CIAR haga públicos los criterios para el reconocimiento del estatuto de refugiado, con una referencia expresa a las persecuciones por razón de sexo, género y orientación sexual, así como orientaciones precisas sobre el contenido de la protección complementaria previsto en el artículo 17.2 de la ley de Asilo.

**15ª Conclusión.** En aquellos casos en que se concede una protección complementaria (normalmente estatuto de desplazado o razones humanitarias) la complejidad del procedimiento administrativo para tramitar el permiso de residencia por circunstancias excepcionales está generando situaciones límite, en especial durante el proceso para su renovación. La renovación de los permisos concedidos al amparo del artículo 17.2 de la ley de Asilo se supedita a un informe de la OAR en el que el interesado no puede alegar lo que a su derecho convenga, por lo que se devalúa un estatuto de protección internacional concedido por resolución del Ministro del Interior.

**15ª Propuesta.** Que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dicte instrucciones precisas para que se dispongan los medios necesarios para que la concesión de las tarjetas de residencia por circunstancias excepcionales, ya sean iniciales o en su renovación, se efectúe de acuerdo a los plazos establecidos legalmente. Para la denegación de la renovación de los permisos concedidos al amparo del artículo 17.2 de la ley de Asilo deberá ser preceptiva una nueva deliberación en la CIAR y la subsiguiente resolución del Ministro del Interior.

**16ª Conclusión.** A pesar del escaso número de concesiones de asilo en España, los esfuerzos destinados a la integración de los refugiados reconocidos son insuficientes, en especial si se tiene en cuenta la necesidad de empezar desde cero en un nuevo país. Habría que destacar la atención deficiente a aquellas personas con un estatuto de protección complementaria, cuyo proceso de documentación se prolonga demasiado sin tener acceso a ningún tipo de recurso o, en el caso de los apátridas, que no reciben ningún tipo de ayuda.

**16ª Propuesta.** Que el IMSERSO disponga de los medios suficientes para poder acompañar el proceso de integración social de los refugiados en España con el establecimiento de mecanismos flexibles que permitan atender de forma inmediata a los beneficiarios de protección complementaria. Por otro lado, se deberá incluir a los apátridas dentro del colectivo de protección. Respecto a las persecuciones por razón de género, deben dotarse los recursos suficientes que permitan un tratamiento social adecuado a las necesidades de las mujeres víctimas de persecución.

**17ª Conclusión.** La asistencia psicológica a los solicitantes de asilo y a los refugiados es un aspecto central del sistema de acogida si tenemos en cuenta las secuelas que acarrea toda persecución, el abandono forzado del país de origen y el desarraigo personal y familiar. La extensión de los comportamientos de rechazo, racismo y xenofobia, fomentados de una manera irresponsable desde algunos medios de comunicación y desde destacados responsables públicos, dificulta aún más la integración social de los refugiados.

**17ª Propuesta.** Que el IMSERSO recoja la asistencia psicológica especializada para los refugiados como un mecanismo generalizado integrante del sistema de acogida y durante el proceso de integración social. Asimismo, deben incrementen las campañas de sensibilización sobre la realidad de los refugiados y las migraciones forzadas.

**18ª Conclusión.** La extensión familiar del asilo es un derecho fundamental de toda persona, reconocido de forma inequívoca en los tratados y las leyes españolas, pero que se enfrenta a un procedimiento demasiado largo y la dificultad del acceso de los familiares a las representaciones diplomáticas españolas. A pesar de lo avanzado de la legislación española de asilo en esta materia, que reconoce la posibilidad de extender la condición de refugiado a todo tipo de parejas, son muchas las limitaciones en su ejercicio. Por otra parte, para los titulares de una protección complementaria la aplicación del régimen

general de Extranjería dificulta de una forma creciente la aplicación de este derecho.

**18ª Propuesta.** Además de lo mencionado antes sobre el acceso a las representaciones diplomáticas, el Ministerio de Asuntos Exteriores debe dictar unas instrucciones concretas sobre esta materia. Asimismo, la OAR y la CIAR deben apicar la legislación de asilo de forma analógica para los titulares de una protección complementaria.

**19ª Conclusión.** El endurecimiento de las políticas de extranjería en España hace cada vez más difícil la regularización por arraigo de los solicitantes de asilo inadmitidos o denegados, a pesar de la existencia de mecanismos establecidos en la legislación sobre una residencia especial por circunstancias excepcionales y las exenciones de visado. La ausencia de una delimitación de las razones humanitarias en el ámbito de la legislación de extranjería, aún mayor de la que existe en el ámbito del asilo, impide que la previsión programática que se incluía en la exposición de motivos del reglamento de Asilo se haya podido llevar a la práctica, en especial en aquellos casos de extranjeros perseguidos por mafias y otros “agentes terceros de persecución”.

**19ª Propuesta.** Que el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dé las instrucciones pertinentes para que se incluya la situación especial de los solicitantes de asilo inadmitidos y denegados, así como de aquellos extranjeros que son perseguidos por mafias y otros “agentes terceros de persecución”, como un motivo para la concesión de permisos de residencia por circunstancias excepcionales o, en su caso, de exenciones de visado.

**20ª Conclusión.** Un aspecto central de las políticas de extranjería actuales son los procedimientos para establecer un contingente anual de trabajadores extranjeros. A pesar de que el contingente para 2003 modifica aspectos sustanciales del referido a 2002, objeto de un recurso por parte de CEAR y otras organizaciones, mantiene una restricción casi absoluta a los extranjeros que se encuentran en España, como sería el caso de los solicitantes de asilo denegados.

**20ª Propuesta.** Que se establezcan las instrucciones para que, dentro de los supuestos excepcionales que deben ser autorizados expresamente por la Dirección General de Ordenación de las Migraciones, se incluya a los solicitantes de asilo denegados que han sido titulares de una autorización de trabajo, han cotizado a la Seguridad Social, han recibido cursos específicos de formación profesional para su inserción laboral en España y que, por todo ello, son perfectamente conocidos por sus empleadores.

## **11. Para saber más**

### **11.1. Los refugiados iraquíes en España: las cifras reales**

#### **El Gobierno denegó el asilo al 99% de los ciudadanos iraquíes que lo solicitaron entre 1997 y 2001**

La amenaza de un ataque inminente contra Iraq por parte del gobierno de EEUU y sus gobiernos aliados ha disparado todas las alarmas sobre la crisis humanitaria que tal acción militar desencadenaría. Además de las incalculables pérdidas en vidas humanas, infraestructuras y propiedades, la invasión de Iraq provocaría una masiva salida de refugiados, que Naciones Unidas ha estimado en más de un millón y medio (al menos 600.000 en los primeros días de guerra), y que desbordaría completamente la capacidad de las organizaciones humanitarias y de los dispositivos desplegados por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

CEAR ha manifestado su rotundo rechazo a esta guerra anunciada, por considerar que el cauce para la solución del conflicto es la vía diplomática y los organismos multilaterales, especialmente la ONU, conforme indican los tratados y la legalidad internacional.

Asimismo, CEAR ha denunciado y constata la doble moral de la administración española con respecto a Iraq. Por una parte, el Gobierno defiende que el bombardeo y la invasión de Iraq se justifican por la crueldad y la amenaza que encierra el régimen de Sadam Hussein. Por otra, sin embargo, rechaza conceder el asilo a los ciudadanos iraquíes que llegan a nuestro país huyendo de ese régimen dictatorial.

Las cifras oficiales publicadas por la OAR no dejan lugar a dudas: de los 583 iraquíes que solicitaron asilo en nuestro país entre 1997 y 2001 (último año respecto al cual disponemos de cifras oficiales), el Gobierno español concedió asilo a tan sólo 6 (1,02%). Recordemos que a nuestro país llega sólo una pequeña parte de refugiados iraquíes, ya que la mayoría busca asilo en Alemania, Reino Unido y Suecia.

Según el último informe del ACNUR, Iraq fue en 2002 el principal país emisor de refugiados, con un total de 43.933 (13,94% de un total de 315.108 personas que salieron de sus países para solicitar protección a otros estados).

Según el informe de ACNUR sobre los refugiados en 2002, Iraq fue el país del que salieron un mayor número de refugiados, con un total de 43.933, seguido de Yugoslavia (con 30.904) y Turquía (con 26.172). En su mayor parte, los solicitantes de asilo procedentes de Iraq se dirigieron a Alemania (10.367), Reino Unido (10.570) y Suecia (5.447).

#### **Datos oficiales de la OAR de 2002**

Del total de 6.203 solicitantes de asilo registrados en 2002, 82 personas son iraquíes, lo que representa el 1,3%. Iraq ocupaba el decimoprimer lugar entre los países con mayor número de solicitantes de asilo.

#### **Datos oficiales de la OAR de 2001**

- Del total de 9.490 solicitantes de asilo, 73 fueron iraquíes (0,76%).
- De los 73 iraquíes que solicitaron asilo, 33 lo hicieron en territorio nacional y 40 en frontera (puertos y aeropuertos).

- La Administración se pronunció sobre las peticiones de asilo presentadas por 9.074 personas: concedió el estatuto de refugiado a 298 personas (el 3,2%) y algún tipo de protección al 2,7% de los solicitantes (252 personas).
- La Administración resolvió sobre 111 peticiones de asilo de ciudadanos iraquíes y en todos los casos denegó el estatuto de refugiado.

De 111 solicitudes, el resultado fue:

- Concesiones del estatuto de refugiado:	0
- Acogidos por razones humanitarias (art.17.2 ley de Asilo):	7
- Otra protección:	15
- Denegación del estatuto de refugiado:	47
- Inadmitidos a trámite:	42

- Esto supone que el Gobierno negó el estatuto de refugiado al 100% de los solicitantes iraquíes, concedió algún tipo de protección al 19,81% (22 de 111) y rechazó el 80,18% de las solicitudes (89 de 111).

### **Datos oficiales de la OAR de 2000**

- Irak ocupó el tercer lugar por el número de solicitantes de asilo registrados. Del total de 7.926 solicitantes 136 procedían de este país (1,7%).
- El colectivo de iraquíes está compuesto por 88 hombres y 48 mujeres. Respecto a su composición por edad, la mayoría (63 personas) tenían entre 18 y 35 años, 43 eran menores de 18 años, 27 tenían edades comprendidas entre los 36 y 60 años y 3 personas habían cumplido los 60 años de edad.
- En cuanto al nivel de estudios, en 21 casos dijeron tener estudios secundarios, en 55 no quedó determinado el nivel de estudios, en 33 alegaron estudios primarios, 22 realizaron estudios superiores, 1 con estudios técnicos y 4 analfabetos.
- Su llegada se produjo en todos los meses del año, siendo el de mayor afluencia mayo, con 30 personas, y el de menor, noviembre, con 2 personas. La media mensual fue de entre 11 y 12 personas.
- En cuanto al lugar de presentación de las solicitudes de asilo, en territorio nacional lo hicieron 105 y los 31 restantes en puestos fronterizos. Por provincias, dentro de las solicitudes cursadas en territorio nacional, en Melilla presentaron su solicitud 45 iraquíes, en Madrid 41 y en Ceuta 31.
- La Administración se pronunció sobre las peticiones de asilo presentadas por 7.523 personas y concedió el estatuto de refugiado a 370 personas y lo denegó a 7.153 personas. De estas últimas, 382 obtuvieron algún tipo de protección.
- La Administración se pronunció sobre las solicitudes de asilo presentadas por 98 ciudadanos iraquíes. El resultado fue:

- Concesiones del estatuto de refugiado:	0
- Acogidos por razones humanitarias (art 17.2 ley de Asilo):	4
- Otra protección:	4
- Denegación del estatuto de refugiado:	31
- Inadmitidos a trámite:	59

- Esto supone que el Gobierno denegó el estatuto de refugiado al 100% de los solicitantes iraquíes; reconoció algún tipo de protección al 8,16% (8 de 98) y rechazó el 91,83% de las solicitudes (90 de 98).

### **Datos oficiales de la OAR de 1999**

- En total solicitaron asilo 8.405 personas, de las que 196 procedían de Iraq (2,33%).
- En Europa, Irak fue el segundo país en número de solicitantes (32.643), sólo por detrás de Yugoslavia.
- El Gobierno se pronunció sobre las peticiones de asilo presentadas por 199 iraquíes:

- Concesiones del estatuto de refugiado:	2
- Acogidos por razones humanitarias (art. 17.2 ley de Asilo):	16
- Otra protección:	22
- Denegación del estatuto de refugiado:	57
- Inadmitidos a trámite:	102

- Esto supone que el Gobierno negó el estatuto de refugiado al 99% de los solicitantes de asilo iraquíes, concedió algún tipo de protección al 19,09% (38 de 199) y rechazó el 79,89% de las solicitudes (159 de 199).

### **Datos oficiales de la OAR 1998:**

- En total solicitaron asilo 6.764 personas, de las que 134 eran iraquíes (el 1,98%).
- El descenso de solicitantes de asilo iraquíes en España contrasta con su aumento en otros países de la Unión Europea (Alemania, Países Bajos, Italia o Austria). Este colectivo de solicitantes ha variado las opciones de destino a otros países en que pueden estar encontrando mayores beneficios sociales, documentales o una mayor colonia de apoyo, ya que en alguno de estos países dado el amplio plazo del procedimiento de determinación de la condición de refugiado se dificulta su posterior retorno si la solicitud es rechazada.
- El Gobierno se pronunció sobre las peticiones de asilo presentadas por 59 iraquíes:

- Estatuto de refugiado:	3
- Permanencia:	28
- Denegación del estatuto de refugiado:	28

- Esto supone que el Gobierno negó el estatuto de refugiado al 94,91% de los solicitantes de asilo iraquíes; concedió algún tipo de protección a un 47,45% de los solicitantes y rechazó el 47,45% de las solicitudes.

### **Datos oficiales de la OAR de 1997**

Del total de 4.975 solicitantes, 44 fueron iraquíes (0,88%). Esta cifra es la menor en términos absolutos y relativos en comparación con las de los años anteriores:

- 1997: 44 solicitantes iraquíes (0,88%)
- 1996: 200 solicitantes iraquíes (4,23% del total anual).
- 1995: 129 solicitantes iraquíes (2,27% del total anual).
- 1994: 310 solicitantes iraquíes (2,59% del total anual).

- 1993: 210 solicitantes iraquíes (1,66% del total anual).

- De los 44 iraquíes que solicitaron asilo en España en 1997, 36 lo hicieron en territorio nacional, 7 en frontera (puertos y aeropuertos) y 1 en embajada.

- En 1997 el Gobierno se pronunció sobre las peticiones de asilo presentadas por 1.587 personas: concedió el estatuto de refugiado a 156 personas y lo denegó a 1.431.

- En 1997 Gobierno resolvió sobre 133 peticiones de asilo de ciudadanos iraquíes:

-Concesiones del estatuto de refugiado:	1
-Acogidos por razones humanitarias (art.17.2 ley de Asilo):	22
-Denegación del estatuto de refugiado:	41
-Inadmitidas a trámite:	¿?

- Esto supone que el Gobierno denegó el estatuto de refugiado al 99,24% de los solicitantes de asilo iraquíes; concedió algún tipo de protección al 16,54% (22 de 133) y rechazó el 82,7% de las solicitudes (110 de 133).

- La agudización de las hostilidades entre los partidos kurdos rivales a mediados de 1996 elevó el número de peticiones: se trataba de familias que alegaban ser de origen kurdo con temor de persecución por verse afectados por el conflicto o por negarse a participar en alguna de sus facciones.

- El perfil en 1997 varió y pasó a tratarse sobre todo de solicitantes individuales, normalmente hombres jóvenes y solos, que alegaban huir del país para no cumplir el servicio militar o por haber participado en algún tipo de actividad opositora. También hubo alegaciones de persecución por ser musulmanes chiítas.

- El descenso de solicitantes iraquíes en España contrastó una ve más con su aumento en otros países de la Unión Europea, como Alemania, Países Bajos, Italia o Austria.

- **Fuentes:** Informe del ACNUR sobre los refugiados en el mundo (enero-diciembre 2002), Memorias Anuales de la OAR (1997-2001) y Boletines Estadísticos de Asilo de la OAR (Enero-diciembre 2002).

## **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 53/02, de 27 de febrero**

Por Pablo Santolaya Machetti  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Cantabria

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Acerca de cómo el transcurso del tiempo afecta a la resolución de los recursos abstractos de inconstitucionalidad. 2.1. La mediación reglamentaria. 2.2. La de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2.3 La del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2.4 La de la normativa europea. 2.5. La de la práctica del derecho de asilo 3. El problema del derecho fundamental afectado. 3.1 La opinión mayoritaria; la libertad personal del artículo 17.1 de la Constitución. 3.2 El (segundo) Voto Particular; El derecho a la libre circulación del artículo 19 de la Constitución. 4. A modo de conclusión.

### **1- Introducción:**

Se me solicita por CEAR, un comentario a la STC 53/02, de 27 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, el 23 de agosto de 1994, por la entonces Defensora del Pueblo en funciones, Margarita Retuerto, contra un único precepto de la Ley de asilo. Se impugna en concreto el párrafo 3º del apartado 7º del artículo 5º, en su redacción dada por la Ley 9/94, que establece “Durante la tramitación de la admisión a trámite de la solicitud, y en su caso de la petición de reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose al efecto unas dependencias adecuadas para ello”.

El recurso consistía, en esencia, en la afirmación de que la permanencia obligatoria en frontera suponía un tipo de detención que no reunía las condiciones exigidas por el artículo 17 de la Constitución, y ello en un doble sentido. Materialmente porque su duración era superior a 72 horas sin el adecuado control judicial. Formalmente porque se encontraba regulada en una Ley ordinaria, en contra de la expresa exigencia del artículo 81.

Pero antes de comenzar con el estudio de la decisión judicial, quizás no sea ocioso recordar que la reforma de la Ley de asilo había sido aprobada con amplio consenso entre los Grupos parlamentarios, con la única excepción de Izquierda Unida, y que, consecuentemente, ningún Gobierno o Parlamento nacional o regional estaba dispuesto a interponer recurso de inconstitucionalidad, por lo que el asunto llegó al Tribunal porque CEAR supo convencer a la Defensora del Pueblo de la necesidad de plantearlo, sin perjuicio de que, probablemente, antes o después, lo hubiera hecho por medio de una cuestión de inconstitucionalidad o un recurso de amparo.

Por otra parte, hay que resaltar que el Tribunal Constitucional lo ha desestimado por unanimidad, ya que los dos Votos particulares suscritos son concurrentes, es decir que afirman, aunque por razones distintas a las de la mayoría, y a su vez diferentes entre sí, que la Ley es constitucional. Podemos por tanto afirmar que el modelo de tramitación de asilo en frontera ha recibido el visto bueno unánime del Tribunal Constitucional, por lo que parece que nos encontramos, en la medida en que tal cosa pueda predicarse sobre un asunto jurídico, ante un problema definitivamente zanjado.

Entiendo que, en estas condiciones, lo que se pretende es que realice un análisis jurídico, por tanto desapasionado, sobre los razonamientos contenidos en esa decisión judicial, y las consecuencias que implica para nuestro sistema de asilo, y en general de derechos fundamentales. Trataré en consecuencia de ser lo más objetivo posible. Sin embargo, soy consciente de que la objetividad es, y más en este tipo de materias, un ideal inalcanzable, y por ello considero más adecuado que clarifique desde el principio mi propia posición, mediante la narración de un hecho y la exposición de una opinión.

El hecho es que el 27 de junio de 1994, es decir algo más de un mes después de aprobarse la Ley, y algo menos de dos antes de interponerse el recurso, fui nombrado Director General de Asilo y Extranjería en el entonces Ministerio de Justicia e Interior, y mi primera actividad, el día de la toma de posesión, fue recibir al Presidente de CEAR, Juan María Bandrés, que me anunció que iba a instar la interposición del recurso. No soy en absoluto responsable de la Ley, pero sí, al menos administrativamente, pero también, en parte, intelectualmente, de su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 203/95, una de cuyas finalidades implícitas y no declaradas era desactivar, en la medida de lo posible, los argumentos jurídicos presentes en el recurso.

En cuanto a la opinión, sin duda discutible, consistía en la doble creencia de que el mantenimiento de los solicitantes de asilo en frontera afectaba sin duda a derechos fundamentales, pero no a un inexistente, en nuestro ordenamiento constitucional, derecho de asilo, tampoco frontalmente al derecho a la libertad y seguridad del artículo 17, sino, sobre todo, a la libertad de entrada en territorio español, predicable de los extranjeros en la medida en que así viniera reconocida por una Ley o un Tratado, en este caso la Convención de Ginebra, y también al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución. Reconociendo esa afectación, creía también, sin embargo, que era posible una interpretación y aplicación constitucional de la Ley que impidiera su nulidad.

## **2- Acerca de cómo el transcurso del tiempo afecta a la resolución de los recursos abstractos de inconstitucionalidad.**

El recurso de inconstitucionalidad es, nos enseñan los mejores Manuales de derecho constitucional, un recurso abstracto, es decir “un control de constitucionalidad de la norma independientemente de la aplicación de la misma a un caso concreto. Con él se posibilita el enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional del acto del legislador directamente, sin ningún tipo de mediación ulterior”<sup>37</sup>. Se confrontan, por tanto, dos normas en abstracto, el Texto constitucional y la Ley, y, como consecuencia de la primacía de la Constitución se expulsa del ordenamiento la que resulte contraria a ella, la inferior jerárquicamente.

Tal planteamiento, formalmente irreprochable, resiste sin embargo con mucha dificultad el transcurso del tiempo, y de ello es ejemplo patente lo acontecido en el caso que estamos comentando. La decisión del Tribunal Constitucional se produce siete años, seis meses y dos días después de la interposición del recurso, dato que no sólo se trae a colación para denunciar un retraso absolutamente inaceptable en resolver un asunto de esta importancia, con incidencia directa en derechos fundamentales de miles de personas, sino,

---

<sup>37</sup> Javier PÉREZ ROYO. *Curso de Derecho Constitucional*. Octava edición. Marcial Pons. Madrid 2002. Pág. 947.

sobre todo, para constatar que, inevitablemente, durante ese tiempo, han sucedido una serie de “mediaciones ulteriores” que el Tribunal no ha podido, consciente o inconscientemente, ignorar, que predeterminan de alguna manera su decisión, hasta el punto de que quizás sea lícito preguntarse si ésta sería distinta de no haberse adoptado con la inaceptable carga de “dilaciones indebidas” con la que lo ha sido.

Y entre esas “mediaciones ulteriores”, debemos señalar, al menos, las siguientes:

### **2.1. La mediación reglamentaria:**

El elemento más problemático del precepto impugnado es, sin duda, la exigencia de que el solicitante permanezca en el puesto fronterizo, que interpretada como requisito ineludible para que se tramite su solicitud de asilo podría equipararse a una detención, a pesar de haber sido elegida libremente y de poder ser resuelta unilateralmente por él, al menos unidireccionalmente, abandonando el territorio nacional.

Consciente del problema, el Real Decreto 203/95 trató de reforzar, en la mayor medida posible, este aspecto de la Ley, ofreciendo, por vía reglamentaria, lo que no deja a su vez de provocar perplejidades, una interpretación conforme a la Constitución de la reforma de la Ley de asilo, al menos en los siguientes aspectos:<sup>38</sup>

- ? Realizando una interpretación restrictiva de los supuestos de aplicación del procedimiento de inadmisión en frontera, al excluir los casos en los que el extranjero tiene la documentación que le permite entrar en territorio nacional.
- ? Resolviendo, en sentido positivo, las dudas que habían surgido sobre el derecho a la asistencia letrada e interprete, que se reflejan en el propio recurso del Defensor del Pueblo.
- ? Reduciendo, reglamentariamente, el plazo legal de cuatro días para la adopción de la decisión, a 72 horas, asimilándolo por tanto al máximo legal de la detención.
- ? Estableciendo los efectos de silencio positivo tanto para la inadmisión a trámite como para su reexamen.
- ? Clarificando que la permanencia en frontera es exclusivamente al efecto de que se le notifique la resolución, y que el abandono del territorio nacional no supone el fin del procedimiento.
- ? Por último, aclarando que el informe favorable de ACNUR no sólo supone la suspensión del acto administrativo de la expulsión, sino también, en positivo, la entrada en territorio nacional a efectos de la interposición del recurso, extremo éste especialmente valorado por uno de los Votos particulares, suscrito por el Magistrado Pablo Cacho Villar, hasta el punto de que, sin él, la Ley sería inconstitucional.

Por todo ello, a mi entender, la mediación que nos propone el Reglamento es la de clarificar, hasta el punto en el que un decreto es capaz de hacerlo, que la permanencia en frontera de un solicitante de asilo no constituye una detención contraria al artículo 17 de la Constitución y que el abandono

---

<sup>38</sup> Ver sobre este planteamiento, y en general para muchas de las reflexiones realizadas en este trabajo: Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *El derecho de asilo en la Constitución española*. Lex Nova. Valladolid 2001.

voluntario de esa situación no implica una renuncia ilícita al ejercicio de un derecho, el de asilo, constitucionalmente reconocido aunque no como derecho fundamental. No podemos dejar pasar por alto que con ello en realidad se nos está proponiendo que interpretemos la ley conforme al reglamento, en una curiosa aunque operativa inversión del principio de interpretación conforme a la Constitución y la ley del conjunto del ordenamiento jurídico.

Pero incluso admitiendo que tal operación pueda funcionar, en la medida en que el Reglamento implica un conjunto de obligaciones adicionales unilaterales para la Administración, pero no solo no disminuye, sino que aumenta considerablemente el haz de derechos de los solicitantes de asilo, restaba todavía al menos dos problemas; la duración de estas situaciones y su control jurisdiccional. Ambos se abordaron y resolvieron por el Tribunal Constitucional antes de dictarse la sentencia que estamos comentando.

## 2.2. La de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Mientras la decisión sobre el Recurso de Inconstitucionalidad acumulaba dilaciones, el Tribunal, sin embargo, se enfrentó a una serie de recursos de amparo en los que se marcan un conjunto de elementos que prefiguran claramente su decisión. Entre ellos, conviene destacar, por orden cronológico:

- ? El ATC 55/96, de 6 de marzo, un supuesto de denegación de *habeas corpus* por considerar el juzgado que se trata de impedir el acceso a España de quien no reúne las condiciones para hacerlo, es decir del artículo 19 de la Constitución, pero que no existe detención del artículo 17, extremo este expresamente recogido en la decisión del Tribunal Constitucional, hasta el punto de que nos encontramos ante una inadmisión a trámite mediante Auto, por carencia de contenido constitucional y no ante una desestimación por Sentencia.
- ? La STC 147/99, que distingue entre personas a las que se les aplica una “compulsión personal” de ejecución forzosa de una expulsión, entre ellos a los que se les ha inadmitido el asilo, que “deberá practicarse sin dilación, pero no necesariamente con el límite máximo de setenta y dos horas”, de los auténticos detenidos a los que será de aplicación estricta este límite. Afirma asimismo, como consecuencia de esta diferenciación, la imposibilidad de que el juez rechace *a limine litis* un procedimiento de *habeas corpus*. Doctrina, la del necesario control judicial de este tipo de situaciones, que se reitera, entre otras, en las SSTC 208 y 209/00, de 26 de junio, 263/00, de 30 de octubre, y 287/00, de 27 de noviembre
- ? La STC 179/00 en la que se aplica la doctrina anterior a un solicitante de asilo, de manera que el plazo de 72 horas no es de estricta aplicación a estos supuestos, sino que lo que se exige de la Administración es que se proceda “a adoptar las medidas necesarias para ejecutar dicho acto de forma inmediata... sin que el retraso en la devolución le sea imputable... y sin que pueda apreciarse que la demora en la ejecución del acto... se hubiera convertido en ilegítima”

En definitiva, podemos concluir que con anterioridad a la resolución del recurso, el Tribunal Constitucional había solventado los principales problemas jurídicos materiales presentes en él; la duración y el control judicial de esa forma de detención. La solución del pleito parecía preconfigurada, aunque faltaba por resolver el problema formal del rango de la ley.

### 2.3. La del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos, a diferencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no incluye entre los derechos protegidos, el derecho de asilo. Se trata, además, de una ausencia plenamente consciente, en cuanto fracasaron los intentos de introducirlo, por no lograrse el consenso necesario para ello.

Sin embargo, por la vía indirecta de la protección del artículo 3, cuya prohibición de tratos inhumanos y degradantes implica también, a partir de Soering contra el Reino Unido de 7 de julio de 1989, la protección frente a cualquier expulsión o devolución a un país en el que puedan producirse, es decir el *non refoulement*, y del artículo 5.4, que regula las condiciones de la detención, que se han aplicado a situaciones distintas a las estrictamente tales, por ejemplo de internamiento forzoso en establecimientos asistenciales, a partir de Wilde, Ooms y Versyp, de 18 de junio de 1971, se ha producido una indirecta, pero sumamente eficaz “convencionalización” del derecho de asilo, que, sin ningún género de duda, se verá ulteriormente reforzada por el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Y entre las decisiones jurisprudenciales sobre esta materia, cobra una especial importancia, como instrumento de mediación para la resolución del recurso, el caso Amuur contra Francia de 25 de junio de 1996. Se trata de una familia somalí, solicitantes de asilo, que llega a Orly tras una estancia de dos meses en Siria. Permanecen en el Aeropuerto, la mayor parte del tiempo sin ningún tipo de atención jurídica, hasta que 22 días después un Tribunal constata la ilegalidad de la situación y ordena su entrada en territorio francés. El TEDH establece que:

“El mantenimiento de extranjeros en la zona internacional comporta una restricción de la libertad... que no debe prolongarse de una manera excesiva, porque se corre el riesgo de que esa simple restricción a la libertad, inevitable a la vista de la organización material de la repatriación del extranjero o si solicita asilo durante el examen de su demanda de admisión en territorio nacional, se convierta en privación de libertad... Si la decisión del mantenimiento en frontera incumbe, por la fuerza de las cosas, a las autoridades administrativas... su prolongación precisa un control no tardío del juez... ante todo y sobre todo ese mantenimiento en frontera no debe privar al demandante de asilo de acceder efectivamente al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado”.

Doctrina de la que podemos obtener fundamentalmente dos conclusiones a efecto de nuestro estudio:

- ? La primera que parece poder diferenciarse entre “restricciones a la libertad” y “detenciones”, de forma que las primeras pueden ser inicialmente decididas por la Administración con relación a los solicitantes de asilo y son lícitas para combatir la inmigración clandestina, pero, sin embargo, su prolongación, en cuanto se asimila a una detención, requiere la intervención “no tardía del juez”. Una restricción de la libertad puede convertirse en una detención ilícita en la medida en que se desarrolle durante un cierto tiempo sin control judicial.
- ? La segunda que el objeto fundamental de ese control judicial es garantizar el acceso al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado, acceso que implica terminar con la situación de restricción de libertad en el puesto fronterizo.

Así expuesta, ¿hasta qué punto esa doctrina resulta de aplicación para la resolución del recurso frente a la Ley española?

La mayoría de los Magistrados del Tribunal Constitucional parece apoyarse en ella en varios extremos fundamentales, de manera que, afirman, nos encontramos ante una “restricción a la libertad”, en el terreno por tanto del artículo 17 de la Constitución, aunque no ante una detención penal, que, en la medida en que cuenta con suficientes garantías procedimentales y de intervención judicial no resulta contraria a la Constitución.

El voto particular, por el contrario, niega su aplicación al enjuiciamiento de la Ley española, porque nuestra norma, señalan, garantiza desde el primer momento el acceso al procedimiento de asilo y el control judicial de las situaciones de permanencia en frontera, por lo que “Amuur contra Francia contempla un supuesto que, en aspectos esenciales, difiere del presupuesto de la norma aquí cuestionada”, y concluyen que, en definitiva, no nos encontramos en el campo del artículo 17 de la Constitución y 5 del Convenio de Roma, sino en el de los límites a la libertad de circulación de los extranjeros ex artículo 19.

#### **2.4. La de la normativa europea**

A partir de finales de los años ochenta y hasta la actualidad se ha desarrollado en el ámbito europeo, un progresivo e intenso proceso tanto de armonización de las normativas nacionales como de comunitarización del derecho de asilo, tendencia en la que claramente se enmarca nuestra Ley, que no representaba una realidad jurídica aislada en ese contexto en el momento en que fue aprobada, sino parte de una respuesta normativa común, realidad que no ha hecho sino aumentar mientras se resolvía el pleito constitucional.

Y este hecho es claramente tenido en cuenta por la Sentencia, hasta el punto de que dedica su Fundamento Jurídico Tercero precisamente a resaltar “la importancia que para la institución del asilo presenta la progresiva desaparición de fronteras en el seno de la Unión europea, con las nuevas cuestiones de seguridad y control que de ahí resultan... y la progresiva configuración del derecho de asilo como derecho de la Unión europea”... citando al respecto el Acuerdo de Schengen, el Convenio de Dublín, el Tratado de Amsterdam e incluso la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea “solamente proclamada en Niza”. El Tribunal es por tanto plenamente consciente y así parece reconocerlo, al menos implícitamente, que el enjuiciamiento de la Ley española es también, en alguna medida, el del conjunto de la normativa intergubernamental y comunitaria en la materia en el ámbito europeo.

#### **2.5. La de la práctica del derecho de asilo**

Por último, y a pesar de recordar, una vez más, que nos encontramos ante un recurso en el que se trata de enjuiciar en abstracto la constitucionalidad de la norma, es decir al margen de cualquier aplicación concreta, quizá no sea ocioso, al menos apuntar por donde ha discurrido la realidad jurídica en ella regulada durante el largo proceso de la toma de decisión, constatando que esa realidad, de alguna manera no fácil de precisar a priori, se vería alterada por la eventual declaración de inconstitucionalidad de la norma que la sustenta, al menos en lo que se refiere a todos aquellos casos en los que perviviese algún tipo de reclamación administrativa o judicial.

Pues bien, de acuerdo a la Memoria de la Oficina de Asilo correspondiente al año 2000, entre 1995 y el 2000 se tramitaron en España 3121 solicitudes de asilo conforme al procedimiento impugnado, lo que supone el 8.11 % del total. No establece el mencionado documento el tanto por ciento de inadmisiones a trámite, excepto en lo que se refiere al año 2000, en el que significan el 61.27 % de las presentadas.

En estas condiciones acaso resulta lícito preguntarse si un Tribunal puede abstraerse en su enjuiciamiento de las consecuencias de una declaración de inconstitucionalidad en el grado que parece exigirle un recurso abstracto.

### **3. El problema del derecho fundamental afectado.**

#### **3.1. La opinión mayoritaria; la libertad personal del artículo 17.1 de la Constitución.**

Aunque la Sentencia razona también sobre la compatibilidad del precepto impugnado con el artículo 13 de la Constitución, concluyendo que no estamos ante un derecho fundamental sino ante un mandato constitucional al legislador para que configure el estatuto de los que piden asilo en nuestro país, y con el artículo 19, con respecto al cual afirma que los extranjeros sólo gozan del derecho de entrar y circular libremente por territorio nacional “en los términos que dispongan los Tratados y las Leyes”, y no de un derecho incondicionado que sólo corresponde a los españoles, sin duda el eje fundamental de su decisión es la compatibilidad de la situación de permanencia en frontera con el derecho a la libertad previsto en el artículo 17 de la Constitución.

Y desde ese punto de vista comienza por afirmar que ese derecho no es “absoluto e ilimitado”, para a continuación distinguir, utilizando el razonamiento presente en el caso Amuur, entre “medidas cautelares de privación de libertad de carácter penal” que serían las auténticas detenciones a las que se aplicaría el límite máximo de las 72 horas, y las “restricciones a la libertad” que tienen una finalidad distinta, como es “la protección de quien se dice perseguido con simultáneo aseguramiento de que la entrada y permanencia de los extranjeros en España se hace con pleno respeto a la Ley”, a las que no son aplicables tan estricto límite temporal, sino sólo que sea proporcional a la finalidad que se pretende.

Analiza a continuación si esa privación de libertad es cierta y previsible, para inmediatamente centrarse en su proporcionalidad, y partiendo de que el solicitante de asilo no es en sentido estricto un detenido en los términos del artículo 17.2 de la CE, señala que se trata de una restricción cierta, claramente limitada tanto en relación con los sujetos afectados como en el tiempo, en el espacio y en el modo de la restricción. Es, además, una limitación plenamente controlada, tanto administrativamente, subrayando al respecto la intervención de ACNUR, como judicialmente, poniendo énfasis en este último aspecto en el carácter suspensivo del recurso si lo solicita el Alto Comisionado. Por todo ello concluye que el artículo impugnado no es contrario a los límites materiales que la Constitución establece frente a toda posible restricción en el disfrute de la libertad personal, aunque, deberíamos por nuestra parte deducir, si lo sería – al menos en cuanto a su posible duración - si nos encontrásemos ante una auténtica detención de origen penal.

Es por tanto evidente que el eje central del razonamiento es la distinción, que proviene de la doctrina del TEDH entre “detenciones” y “restricciones de la

libertad”, todas ellas recogidas en el artículo 17 de la CE – y en el 5 del CEDH – pero con exigencias constitucionales materialmente distintas.

Mayores problemas se plantean, en mi opinión, cuando se pretende analizar la objeción formal al carácter no orgánico de la Ley desde ese mismo punto de vista, porque si afirmamos que aunque no se trate de una “detención penal” la “restricción de la libertad” está en el artículo 17 de la Constitución, la conclusión evidente es que la Ley debería ser, ex artículo 81.1, Orgánica, teniendo en cuenta, además, que el propio Tribunal había extendido expresamente esa exigencia formal no sólo a detenciones derivadas de ilícitos penales, sino también, por ejemplo, (STC 129/99) para el internamiento de personas con trastornos psíquicos.

En este punto la Sentencia que estamos comentando resulta particularmente poco persuasiva, ya que aunque es cierto que la Ley modificada no era Orgánica, y que el artículo 13.4 de la Constitución remite a un desarrollo mediante Ley ordinaria, no resulta fácil de entender por qué el Tribunal afirma que “el artículo impugnado no contiene restricciones directas al 17 de la Constitución”, en especial porque para ello razona en términos de desarrollo no de ese precepto, sino de la libertad de circulación del artículo 19, es decir que de manera implícita y a mi entender un punto contradictoria con sus razonamientos anteriores, parece situar el problema en el campo de la libertad de circulación y residencia, y no en el de la libertad personal. De ello es buena muestra la afirmación de que “se trata de una restricción de la libertad de movimientos respecto de su pretensión de entrar en España”.

### **3.2. El (segundo) Voto Particular; El derecho a la libre circulación del artículo 19 de la Constitución**

El segundo de los Votos Particulares, suscrito por los Magistrados Tomás Vives Antón, Guillermo Jiménez Sánchez y Javier Delgado Barrio, comparen el sentido del fallo de la mayoría, pero disienten de su fundamentación en cuanto consideran que las limitaciones a los solicitantes en el procedimiento en frontera lo son no a la libertad individual del artículo 17 sino que representan, exclusivamente, la fijación de las condiciones legales en las que tienen acceso al territorio nacional, lo que a su vez depende de que, al menos *prima facie*, no concurren de manera manifiesta las circunstancias que llevarían a la inadmisión del asilo en territorio nacional.

Así concebido, es decir como regulación que puede afectar al artículo 19 de la Constitución y no al 17, no sólo es patente su adecuación material a la Constitución, sino que también lo es que no precisa desarrollo mediante Ley Orgánica, y todo ello porque “los extranjeros no son titulares de un derecho fundamental con un contenido que la Ley pudiera determinar, sino que es la Ley, junto con los Tratados la que determina, ex artículo 13.1, el contenido del derecho”.

### **4. A modo de conclusión**

La STC 53/02 pone fin a un largo debate jurídico sobre la constitucionalidad del procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en frontera. El hecho de que la solución haya sido adoptada por unanimidad, al menos en el sentido del fallo, y sobre todo la consolidación de ese sistema tanto en España como en el ámbito europeo, y la ausencia de conflictos importantes durante los años en los que ha estado pendiente la resolución del recurso, hace que

podamos considerarlo un asunto jurídicamente cerrado, sin que se adivine que en el futuro pueda ser globalmente replanteado, lo que no implica que en su aplicación práctica no puedan surgir, y sin duda surgirán, aspectos concretos que merecerán atención desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

No podemos sin embargo limitarnos a enunciar el viejo principio de derecho norteamericano de que “La Constitución es lo que el Tribunal Supremo dice que es”, aunque en es sea el marco en el que deberemos de operar en el futuro en la defensa de cada uno de los casos concretos a los que nos enfrentemos, sino que, además, hemos de constatar que la Sentencia presenta aspectos francamente preocupantes, no ya para el derecho de asilo, sino en un sentido mucho más amplio, en general para la aplicación del artículo 17 de la Constitución a todas las situaciones de privación de libertad no derivadas de detenciones penales.

Problemas que provienen, desde mi punto de vista, de la fundamentación de la solución adoptada, que consiste básicamente en razonar que nos encontramos ante un tipo de “restricción de la libertad” pero no ante una detención, y que no todas las garantías previstas en el artículo 17 de la Constitución, y singularmente el plazo máximo fijado en 72 horas, son de aplicación a “las restricciones de libertad” previstas por las leyes con finalidades distintas a las penales, de la que se deriva, igualmente, que las leyes que las establezcan, no han de ser orgánicas.

En mi opinión tal distinción es problemática en la medida en que parece volver a apuntar la existencia de figuras constitucionalmente intermedias entre detención y libertad, de modo que sólo las auténticas detenciones estarían plenamente protegidas por el artículo 17 de la Constitución, concepción que creíamos superada desde la STC 341/93, recaída sobre la llamada “Ley Corcuera”, y sobre todo desde la 98/86 en la que se afirmó rotundamente:

“Una recta interpretación del concepto de privación de libertad (17.1)... es condición necesaria para la exigencia y aplicación del integro sistema de garantías que dispone el referido artículo... no es constitucionalmente tolerable que situaciones efectivas de privación de libertad... queden substraídas a la protección que a la libertad dispensa la Constitución por medio de una indebida restricción del ámbito de las categorías que en ella se emplean... de suerte que la detención no es... sino una pura situación fáctica, sin que puedan encontrarse zonas intermedias entre detención y libertad”.

Parece que esta Sentencia vuelve a abrir el camino a esas situaciones intermedias, mediante la sustitución de la seguridad jurídica de los conceptos expresados en el párrafo transcrito por un mundo mucho más valorativo y casuístico en el que la Administración no deberá actuar conforme a reglas y topes fijos, sino a criterios de certeza, previsibilidad, idoneidad, necesidad y ponderación, todo ello para medir si, en el caso concreto, es posible adoptar o continuar con la concreta medida de “restricción de la libertad” acordada para el solicitante de asilo.

No hay duda que, con ello, se abre un apasionante campo jurídico en defensa del derecho de asilo, pero también un cierto margen de apreciación para la Administración que podrá ser aplicado para restringir la libertad y que será preciso combatir, caso por caso, ante los tribunales, hasta que jurisprudencialmente se concreten de manera suficiente esos conceptos.

En definitiva, el renacimiento de esas situaciones intermedias, de origen no penal, entre libertad y detención, puede tener tales efectos, que es lícito preguntarse si no hubiera sido mucho más razonable y adecuado para el sistema global de derechos y libertades suscribir, como hace el segundo Voto particular, que el procedimiento de inadmisión en frontera nada tiene que ver con la libertad personal, sino que afecta a la libre circulación, lo que hubiera permitido mantener un concepto unitario de detención, dotado, en toda circunstancia, de la plenitud de garantías previstas en el artículo 17.

Y la respuesta, es, en mi opinión, desgraciadamente, afirmativa.

## 11.3. España y el reasentamiento de refugiados

Por Martha Arroyo  
Coordinadora de Programas de CEAR

En ocasiones los refugiados no pueden permanecer en el primer país de asilo fundamentalmente por motivos de seguridad, entre otras razones. El objetivo esencial del reasentamiento es proporcionar acogida y protección integral a estos refugiados. Así, el reasentamiento es un instrumento de protección internacional clave para garantizar la protección de los refugiados y proporcionar soluciones duraderas a su problemática. Pero el reasentamiento no es un sustituto del asilo, sino otra forma complementaria de protección para las personas que lo necesitan.

Por otra parte, el reasentamiento apoyado por el ACNUR, si bien es sobre todo un instrumento para garantizar la protección de los refugiados, es también una de las tres soluciones duraderas (reasentamiento, integración en país de acogida y retorno) que contribuyen a resolver el drama de los refugiados. Como herramienta de protección internacional, el reasentamiento, además, cubre las necesidades especiales de los refugiados cuya vida, libertad, seguridad, dignidad, salud u otros derechos humanos fundamentales corren peligro en el país donde han buscado protección. Lograr una solución duradera para los refugiados es la mejor forma de garantizar que se tendrán en cuenta y resolverán todos sus problemas de protección.

Durante las décadas de 1970 y 1980 se llevaron a cabo programas de reasentamiento a gran escala y a consecuencia de ello surgieron dudas sobre su utilidad como una solución duradera. Muchos países consideraron que el reasentamiento se había utilizado como un programa de migración "encubierto". Esto llevó a desaconsejar el reasentamiento como una solución para grandes cifras de refugiados, pero también ha afectado a la capacidad del ACNUR para llevar a cabo su función de reasentamiento e incluso ha puesto en peligro la necesidad urgente de ciertos casos.

Hoy día el ACNUR y sus contrapartes han acordado el uso del reasentamiento como instrumento fundamental de protección. Así, la política del ACNUR es que el reasentamiento no es una acción única, sino que debe apoyarse en estrategias más amplias de protección y de soluciones duraderas. La meta del reasentamiento es ser una herramienta de protección internacional y también en una expresión de la solidaridad internacional y el reparto de las responsabilidades en la ayuda a los refugiados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha ratificado de manera insistente que deben buscarse soluciones duraderas a los problemas de los refugiados, ya sea a través de la repatriación voluntaria, la integración en los países de asilo o en terceros países (reasentamiento). También ha destacado que si bien la carga inicial podría caer sobre el primer país receptor de refugiados, las soluciones definitivas son responsabilidad de la comunidad internacional.

## La Conferencia Internacional sobre Recepción e Integración de Refugiados Reasentados

Durante los días 24 y 27 de abril de 2001 se celebró en Norrköping (Suecia) la Conferencia Internacional sobre la Recepción e Integración de los Refugiados Reasentados con la participación de 265 personas (refugiados, funcionarios gubernamentales, representantes de ONG y personal del ACNUR procedente del trabajo *in situ* y de la sede central de Ginebra) de 18 países receptores de refugiados reasentados. Los objetivos primordiales de la Conferencia fueron:

- Elaborar principios consensuados para garantizar el éxito de la recepción e integración de los refugiados reasentados.
- Facilitar contactos e intercambios tanto formales como informales entre los distintos países de acogida.
- Aunar recursos para el desarrollo de un manual sobre recepción e integración.
- Fortalecer los programas de acogida e integración de los países de reasentamiento, ya fueran tradicionales o emergentes.

Aquella fue la primera vez que se reunieron en un mismo foro internacional tanto los países “tradicionales” de reasentamiento (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos) como los nuevos países que empiezan a acoger refugiados (Benin, Brasil, Bukina Faso, Chile e Irlanda). Se intercambiaron experiencias y buenas prácticas en la acogida e integración de refugiados reasentados.

España, como país de reasentamiento de refugiados de forma esporádica *ad hoc*, también fue invitada. La delegación española estuvo formada por funcionarios del IMSERSO, una refugiada, representantes de las ONG que trabajan con refugiados (ACCEM, Cruz Roja, CIR y CEAR) y un representante de la Delegación del ACNUR. La valoración de los participantes de la delegación española es que fue una experiencia muy positiva y enriquecedora, tanto por los contactos, experiencias e información obtenida como de cara al futuro próximo, en el que esperamos que se implanten programas de reasentamiento en nuestro país.

Uno de los compromisos adquiridos en esta Conferencia fue la edición y publicación de un Manual de Reasentamiento del ACNUR a partir de las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia. Este Manual será de gran utilidad, sobre todo para los nuevos países de reasentamiento.

Con motivo de la preparación de la Conferencia, se constituyó en Madrid un Grupo de Trabajo formado por representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con refugiados y un representante de la Delegación del ACNUR. Este grupo de trabajo ha colaborado activamente en la preparación de dicho Manual, pero también asumió como una de sus funciones seguir abogando por que España adquiera el compromiso de reasentar a refugiados que necesitan protección.

### Necesidad de reasentamiento para 2002

El informe del ACNUR, *Necesidades Globales de Reasentamiento para el 2002*, recoge sus previsiones sobre los casos que necesitaban reasentamiento, con la precisión de que el informe no pretende ser exhaustivo y de que las

necesidades pueden variar por diferentes razones, sobre todo por los cambios que se puedan producir tanto en los países de asilo como en los de origen de los refugiados. Por otra parte, el ACNUR reconoce que la limitación en sus recursos humanos y administrativos puede repercutir de modo negativo en su capacidad para detectar y derivar todos los casos que necesiten ser reasentados. Por lo tanto, estos datos sólo deben valorarse como uno entre otros instrumentos de trabajo y no como un documento único.

Aun teniendo en cuenta las anteriores puntualizaciones, según el Informe antes indicado, 35.887 personas necesitarían ser reasentadas durante el año 2002.

Necesidades Globales de Reasentamiento del ACNUR							
Proyección Preliminar para 2002*							
ÁFRICA		AMÉRICA		ASIA		EUROPA	
Los Grandes Lagos	2.000	Costa Rica	30	Central	630	Este	1.900
Este y Cuerno de África	5.400	Cuba	60	Sudoeste	4.000	Sureste	2.250
Oeste y Central	3.400	Venezuela	60	Oriente Medio	6.897	Sur	3.650
Sureste	1.600	Argentina	10	Sur	450		
Norte	2.500			Este y Pacífico	1.050		
<b>TOTAL</b>	<b>14.900</b>		<b>160</b>		<b>13.027</b>		<b>7.800</b>
<b>TOTAL GENERAL : 35.887</b>							
* <b>NOTA:</b> Listados por el país donde se está tramitando el asilo, y no por país de origen.							

## España y el reasentamiento de refugiados

La inmensa mayoría de los refugiados acogidos en España han llegado a nuestro país por sus propios medios y no dentro de programas de reasentamiento o por cuotas. También es importante recordar que, hasta mediados de los años noventa, España era un país de tránsito para personas procedentes de los países del este de Europa (polacos, rusos, búlgaros, checos, etc.), iraquíes e iraníes, mientras se tramitaban sus casos para ser reasentados, fundamentalmente, en Estados Unidos, Canadá, Australia y Suecia, a través de programas de reasentamiento gestionados por dos organizaciones no gubernamentales españolas (ACCEM y CIR).

Por otra parte, aunque España no tiene un compromiso anual para recibir refugiados de cuota o programa de reasentamiento, en los últimos años ha respondido de manera positiva a las peticiones urgentes y puntuales presentadas por el ACNUR al Gobierno español. Además, España ha venido aceptando casos *ad hoc* con urgente necesidad de reasentamiento a petición del ACNUR. Por otra parte, si bien la legislación española no recoge una regulación específica respecto al reasentamiento, en la ley de Asilo sí se

contempla la posibilidad de autorizar el traslado urgente a España de refugiados bajo mandato del ACNUR que se encuentren en peligro en el primer país de asilo (artículo 4.2 del reglamento de Asilo). En casos urgentes se ha hecho uso de esta posibilidad para reasentar refugiados con necesidad de protección.

Por otra parte, y como ya se ha indicado con anterioridad, aunque España no ha adquirido el compromiso de recibir una cuota de refugiados sí se han acogido a refugiados para ser reasentados en España. Así, entre los años 1979 y 1980, a petición del ACNUR, España aceptó a 1.000 refugiados de Vietnam y Laos, los primeros refugiados de cuota acogidos por nuestro país. En 1980, por iniciativa del Gobierno, se acogieron a 500 cubanos que habían buscado asilo en la Embajada de Perú en La Habana. Posteriormente, entre 1987 y 1995 el Gobierno español aprobó varios casos de reasentamiento de iraníes, kurdos, iraquíes, vietnamitas e iraquíes víctimas de la guerra del Golfo. Además, fuera de la cuota del reasentamiento, y durante este periodo, España acogió a 157 bosnios de origen sefardí. Y 1.400 ex yugoslavos fueron acogidos de manera temporal por ONG, instituciones privadas y ciudadanos particulares. También se acogieron a 30 ex yugoslavos necesitados de tratamientos médicos y a 135 personas de los llamados "balseros cubanos" de la base de Guantánamo.

En 1992 el ACNUR solicitó al Gobierno español la acogida de 1.000 ex detenidos y sus familiares de Bosnia Herzegovina. El Gobierno español accedió a esta petición pero, al final, sólo se acogieron a 700 personas a quienes se les concedió el estatuto de refugiados.

Y, aunque no se pueden considerar dentro del programa de reasentamiento, entre abril y junio de 1999, dentro del Programa de Evacuación Humanitaria, España acogió a 1.426 albanos-kosovares a quienes se les concedió el estatuto de desplazados. Estos casos fueron seleccionados conjuntamente entre el Gobierno español y el ACNUR.

Por último, y a propuesta del ACNUR, en noviembre de 1999 el Gobierno español aprobó el reasentamiento de 30 afganos. De este número aprobado, sólo se han acogido a 17 afganos de Uzbekistán.

Por toda esta experiencia, por los dispositivos de acogida de que dispone la Administración y aquéllos que gestionan las ONG especializadas, concluimos que España puede y debe comprometerse con los programas de reasentamiento de refugiados.

## **Países y cuota de refugiados reasentados**

Como hemos indicado, uno de los objetivos de la Conferencia Internacional sobre Recepción e Integración de Refugiados Reasentados era "fortalecer los programas de acogida e integración de los países de reasentamiento, ya fueran tradicionales o emergentes".

El siguiente cuadro elaborado por el ACNUR recoge los países y su compromiso de acoger a un número determinado de refugiados reasentados. Por una parte, llama la atención el reducido número de países comprometidos a recibir refugiados durante los años 2001 y 2002 (15), pero quizás lo más sorprendente, y lo más alentador, es ver como países como Benin, Burkina Faso, Brasil, Irlanda o Chile adquieren al compromiso de acoger a refugiados reasentados. Lo importante no es tanto el número de personas que piensen

acoger (aunque las cifras no son nada despreciables), sino el ejemplo de solidaridad para otros países más desarrollados y con más recursos.

<b>REFUGIADOS REASENTADOS</b>				
Información al 15 de junio del 2002				
PAIS	Cuota anual	Cuota 2001	Cuota actual	Cuota 2002
Australia	1 Julio - 30 Junio 2003	4.000	6.345	4.000
Benin	1 Enero - 31 Diciembre	240	153	
Brasil	1 Enero - 31 Diciembre	100	0	100
Burkina Fasso	1 Enero - 31 Diciembre	100	73	
Canadá	1 Enero - 31 Diciembre	7.300	7.316	7.500
Chile	1 Enero - 31 Diciembre	mas de 60 pers.	9	mas de 60 pers.
Dinamarca	1 Enero - 31 Diciembre	517	1.034	500
Finlandia	1 Enero - 31 Diciembre	750	746	750
Islandia	1 Junio - 31 Mayo	20 - 30	23	
Irlanda	1 Enero - 31 Diciembre	10 casos	54	10 casos
Holanda	1 Enero - 31 Diciembre	500	282	500
Noruega	1 Enero - 31 Diciembre	1.500	1.797	1.630
Nueva Zelanda	1 Julio - 30 Junio	750	473	750
Suecia	1 Enero - 31 Diciembre	1.375	1.719	770
Estados Unidos	1 Oct. - 30 Sept.2002	80.000	18.342	70.000

En este punto conviene señalar que quizás los cuadros incluidos en este apartado puedan crear confusión. Por una parte, el cuadro anterior recoge el compromiso de algunos países para acoger refugiados, cuyas cifras totales son muy superiores al número de refugiados que, según el ACNUR, necesitan ser reasentados (35.887). Sin embargo, es preciso aclarar que cada uno de los países que reciben refugiados reasentados tienen unas prioridades que no necesariamente se corresponden con los perfiles, países de procedencia y problemas valorados por los criterios del ACNUR.

Por otra parte, el ACNUR, en la introducción a su informe sobre *Las Necesidades Globales de Reasentamiento para el 2002*, advierte de que éste no se puede considerar como exhaustivo y único, ya que reconoce la carencia de medios y recursos para detectar todos los casos de necesidad de reasentamiento. Por lo tanto, el ACNUR presenta este informe como un documento de referencia, pero de ninguna manera pretende ser exhaustivo por las razones antes indicadas.

## Conclusión

Durante el presente año se ha producido un notable descenso del número de solicitantes de asilo. Este descenso está motivado por diferentes razones, entre otras, la exigencia de visados, las dificultades y los controles en frontera y las

sanciones a los transportistas. Pero también el número de solicitudes inadmitidas a trámite se ha incrementado, fundamentalmente por las prácticas restrictivas de la Administración. Por lo tanto, en 2002 el número de solicitantes de asilo en España se ha reducido notablemente; es decir, cada vez es más difícil para un solicitante, primero, llegar a España y, segundo, que su solicitud sea admitida a trámite.

Por ello y por la experiencia de dos décadas en el reasentamiento y la acogida de refugiados, abogamos por que España adquiriera el compromiso de recibir refugiados reasentados de cuota que necesiten protección. Porque, si las personas necesitadas de protección no pueden llegar a España, el Gobierno debe asumir un compromiso más firme en cuanto al reasentamiento de refugiados, como expresión del compromiso de la sociedad española en la solidaridad con las personas víctimas de la persecución y las violaciones de los derechos humanos.

## 11.4. La Presidencia Española de la UE en materia de asilo

Por Jon Zabala

Representante de CEAR en el comité ejecutivo del Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados<sup>39</sup>

Después de la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Amsterdam y las modificaciones introducidas por el mismo en el Tratado de la Unión Europea<sup>40</sup> y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea<sup>41</sup>, que prevén la adopción de una serie de medidas configuradoras de un sistema europeo de inmigración y asilo en un plazo de cinco años (antes del 1 de mayo de 2004), y tras el decisivo impulso político dado a esta materia en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, reiterado en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001, la Presidencia Española de la Unión Europea fue la primera que tuvo sobre la mesa todas las propuestas legislativas presentadas por la Comisión para la creación de dicho sistema común, elaboradas fundamentalmente entre mayo de 1999 y septiembre de 2001.

En vísperas del inicio de la presidencia española de la UE (primer semestre de 2002), en el ámbito del asilo sólo se había aprobado una Decisión por la que se creó el Fondo Europeo para los Refugiados (FER)<sup>42</sup>, el Reglamento EURODAC<sup>43</sup> y una Directiva sobre protección temporal<sup>44</sup>, quedando todavía pendientes -y "atascadas"- las más importantes y decisivas propuestas presentadas por la Comisión relativas al derecho de asilo en la Unión Europea, o con incidencia en el mismo y en los derechos de los nacionales de terceros Estados, de las cuales cabe destacar las siguientes:

- Propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reunificación familiar, presentada por la Comisión el 1 de diciembre de 1999 - COM (1999) 638 final (modificada el 10 de octubre de 2000 - COM (2000) 624 final- y el 2 de mayo de 2002 - COM(2002) 225 final-).
- Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, presentada por la Comisión el 20 de septiembre de 2000 - COM (2000) 578 final

<sup>39</sup> Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE, en sus siglas inglesas), organización que integra a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados de una treintena de países.

<http://www.ecre.org>

<sup>40</sup> El nuevo artículo 2 del Tratado de la Unión Europea establece como uno de los objetivos de la Unión el de mantener, se y desarrollar se la misma como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.

<sup>41</sup> El Tratado de Ámsterdam reformó completamente el Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (arts. 61 a 73: "Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas"), introduciendo la base "constitucional" y fundamento jurídico sobre el que se asienta la nueva competencia comunitaria en materia de inmigración y asilo.

<sup>42</sup> Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados (DOCE L 252/12, de 6/10/2000).

<sup>43</sup> Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DOCE L 316 de 15/12/2000).

<sup>44</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DOCE L 212/12, de 7.8.2001).

- Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, presentada por la Comisión el 13 de marzo de 2001 - COM (2001) 127.
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros de la UE, presentada por la Comisión el 3 de abril de 2001 - COM(2001) 181 final.
- Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y los 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, presentada por la Comisión el 26 de julio de 2001 - COM (2001) 447 final
- Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional, presentada por la Comisión el 12 de septiembre de 2001 - COM (2001) 510 final.

Ante dicha situación CEAR planteó en su momento al Gobierno, al inicio de la Presidencia, un conjunto de propuestas dirigidas sobre todo a avanzar en la dirección marcada por el Consejo Europeo de Tampere de establecer un sistema europeo común de asilo basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra<sup>45</sup>. También para centrar el núcleo del debate de las propuestas presentadas por la Comisión en la protección, y no sólo en las medidas policiales y de control de fronteras, y en el tratamiento de los nacionales de terceros Estados como sujetos de derechos, y no como una amenaza. Además, para promover -con ocasión de la necesaria reforma institucional previa a la inminente ampliación- una reforma del proceso legislativo y de control jurisdiccional en materia de justicia e interior que favorezca una mayor democracia y transparencia en este ámbito, debatir públicamente la posición española en el Consejo de la UE y respetar los avances nacionales en materia de integración y derechos de los extranjeros, solidaridad y protección en el marco de la instauración del sistema europeo de asilo.

Poco o prácticamente nada de ello estuvo sin embargo presente en la agenda de la Presidencia, salvo menciones testimoniales o retóricas, y nada de ello aparece en sus resultados.

El programa de la Presidencia Española, presentado a la prensa en septiembre de 2001, señalaba como objetivo la consolidación de los acuerdos que se habían alcanzado en los distintos ámbitos en anteriores Presidencias y estaba marcado por el mismo carácter netamente europeísta que tuvieron las de los años 1989 y 1995, si bien el impacto del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos daba una nueva prioridad a ciertas cuestiones de la agenda, en particular los muy queridos al Gobierno español asuntos de lucha antiterrorista vinculados al Tercer Pilar<sup>46</sup>, y la defensa común. El Gobierno recuperó un lema "Más Europa" y un logotipo que pretendía representar un estilizado toro "impulsando" una estrella.

---

<sup>45</sup> Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, apartado 13.

<sup>46</sup> Ya desde la cumbre de Tampere (1999), el Gobierno español había patrocinado diversas iniciativas como la orden europea de busca y captura, la supresión del procedimiento de extradición y el reconocimiento de sentencias tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil.

Los 12 objetivos concretos de la Presidencia se agrupaban en tres grandes áreas temáticas: los grandes temas pendientes de la UE; la política económica de la UE y las políticas relativas a los Pilares II y III. En conjunto, era un programa continuista de las Presidencias anteriores, que buscaba consolidar algunos temas y dar un impulso decisivo a los tres grandes retos: la puesta en circulación del euro, la ampliación de la UE a nuevos países y la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 2004.

El apartado del programa de la Presidencia relativo a Justicia e Interior establecía como objetivos “acelerar el cumplimiento de los compromisos de Tampere”, “Libertad y Seguridad”, “Impulsar el Espacio de Justicia Común” y las “Relaciones con Terceros Países”, indicando como medidas concretas la creación de una “Euro-Orden” de búsqueda y captura, la constitución de equipos conjuntos de lucha contra el crimen, el estatuto de los extranjeros residentes de larga duración, el reconocimiento mutuo de sentencias sobre deudas no impugnadas, la reunión ministerial para las migraciones ASEM y la aprobación de un Programa Regional Euro-Mediterráneo de Justicia e Interior.

En el ámbito del asilo se mencionaba en el programa de la Presidencia Española que el objetivo era avanzar en la construcción de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra y para ello se indicaba que:

- Se impulsaría la aprobación de la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, en la que se persigue armonizar los criterios sobre las medidas asistenciales y de documentación destinadas a los solicitantes de asilo. Se trata de regular aspectos como la atención médica, la educación y la garantía de unas condiciones dignas de vida, mediante la concesión de un subsidio o facilitando alojamiento y cubriendo las necesidades básicas de los solicitantes.
- Se promoverá la aprobación del proyecto de Reglamento de sustitución del Convenio de Dublín que persigue agilizar los mecanismos y procedimientos, muy complejos y a veces poco operativos, que éste establece en lo que se refiere a la determinación de la responsabilidad de los estados en materia de solicitudes de asilo.
- Se concluirán los trabajos pendientes para la puesta en funcionamiento del Reglamento del Consejo relativo a la creación del sistema “EURODAC” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.
- A partir de la propuesta modificada que elabore la Comisión europea sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, se continuará con el estudio de ésta.
- Se iniciará el debate sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos del estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional.

Finalizada la Presidencia, y con fecha 4 de julio de 2002, el Presidente del Gobierno compareció ante el Parlamento Europeo y aseguró que en su momento había declarado que “España trabajaría para fortalecer la respuesta de la Unión al terrorismo desde la perspectiva de la construcción de un Espacio de

Libertad, de Seguridad y de Justicia, y que creía poder decir que durante la Presidencia Española se han producido avances en esta materia. Indicó a estos efectos que una de las líneas de la Presidencia había sido la creación de una política común de inmigración y asilo y que el Consejo Europeo de Sevilla adoptó un paquete global y equilibrado de medidas para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, poner en marcha una gestión coordinada e integrada de fronteras exteriores de la Unión, acelerar los trabajos sobre la definición de una política común de asilo e inmigración e integrar la política de inmigración en las relaciones de la Unión con los terceros países”.

José María Aznar también manifestó que el Consejo había decidido acelerar los trabajos legislativos en curso sobre la definición de una política común de inmigración y asilo mediante la ejecución de una serie de acciones concretas dentro de unos plazos establecidos: “Antes de diciembre de este año aprobaremos las condiciones que determinarán qué países son responsables para tramitar las solicitudes de asilo en la Unión Europea, antes de junio del 2003 adoptaremos normas relativas al estatuto de refugiado, a la reagrupación familiar y al estatuto de los residentes permanentes de larga duración y antes de diciembre de 2003 aprobaremos las normas comunes sobre el procedimiento de asilo”.

Del examen de dichas declaraciones, junto con la relación de textos adoptados en el ámbito de Justicia e Interior durante el primer semestre de 2002 publicada por el Consejo<sup>47</sup>, se constata que no se ha aprobado bajo la Presidencia Española ninguna medida legislativa relevante de las indicadas al comienzo del presente artículo en el ámbito de la protección, cuya aprobación, por otra parte, ni siquiera se había previsto y que se han dejado para las posteriores Presidencias.

También se constata que la única de las medidas legislativas adoptadas durante la Presidencia Española en materia de asilo de entre las tres cuya aprobación iba a ser impulsada o promovida según el programa de ésta ha sido un Reglamento de desarrollo del sistema Eurodac para la comparación de impresiones dactilares -la medida más netamente policial-; y fundamentalmente lo que más llama la atención es que, frente a la completa ausencia de medidas dirigidas a la protección de los derechos fundamentales de las personas que debiera estar en la base de “la construcción de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra” mencionado en la Cumbre de Tampere (y en el propio programa de la Presidencia, aunque sea de forma retórica), se ha llevado a cabo un intensísimo trabajo -casi obsesivo- en los ámbitos de terrorismo, seguridad, policía, control de fronteras, lucha contra la inmigración “ilegal”...

A estos efectos, basta un somero repaso de la referida relación de textos adoptados en el ámbito de Justicia e Interior durante el primer semestre de 2002, desde el primero hasta el último, para comprender muy gráficamente las prioridades políticas de la Presidencia Española en la creación de un sistema común europeo de inmigración y asilo y las energías utilizadas en defensa de dichas prioridades políticas:

- Documento estratégico sobre el terrorismo en Europa (Sesión nº 2406 del Consejo Asuntos Generales, 28-29.01.2002, pt. A 15).

---

<sup>47</sup> <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=es>

- Reglamento (CE) nº 333/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, sobre un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso.
- Reglamento (CE) nº 334/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, que modifica el Reglamento (CE) nº 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado.
- Obtención del documento de viaje para fines de repatriación de personas que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada o de residencia - Proyecto de conclusiones (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002, pt. A 2).
- Catálogo de recomendaciones y prácticas más idóneas para la correcta aplicación del acervo de Schengen: Fronteras, Expulsión y Readmisión (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002 pt. A 4).
- Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002, pt. A 6).
- Reglamento (CE) nº 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 2725/2000 relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002, pt. A 8).
- Acto del Consejo, de 28 de febrero de 2002, que modifica el Acto del Consejo de 12 de marzo de 1999, por el que se fijan las normas para la transmisión por Europol de datos personales a Estados y organismos terceros (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002, pt. A 9).
- Presupuesto rectificativo y suplementario de Europol para 2002 (Nuevas actividades de lucha contra el terrorismo) (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002, pt. A 10).
- Propuesta de plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea (Sesión nº 2411 del Consejo JAI, 28.02.2002, p. 23).
- Situación de las actividades terroristas en la Unión Europea: situación y tendencias (Sesión nº 2420 del Consejo Transportes / Telecomunicaciones, 25-26.03.2002, pt. A 19).
- Decisión del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la revisión del Manual Común (Sesión nº 2423 del Consejo JAI, 25-26.04.2002, pt. A 1)
- Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el intercambio de información y la intensificación de la cooperación del Grupo Fronteras/Documentos Falsos con Europol, Interpol, Estados Unidos y Canadá (Sesión nº 2423 del Consejo JAI, 25-26.04.2002, pt. A 12).
- Criterios para la determinación de los países terceros con los que deben negociarse nuevos acuerdos de readmisión - Proyecto de conclusiones (Sesión nº 2423 del Consejo JAI, 25-26.04.2002, pt. A 13).
- Recomendación del Consejo para la constitución de equipos multinacionales *ad hoc* para la captación y el intercambio de información sobre terroristas (Sesión nº 2423 del Consejo JAI, 25-26.04.2002, pt. A 14).
- Modificación del mandato del Grupo de Alto Nivel Asilo y Migración (Sesión nº 2432 del Consejo Asuntos Económicos y Financieros, 04.06.2002, pt. A 6).

- Proyecto de Acuerdo entre Europol y la Organización Mundial de Aduanas (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 1).
- Decisión del Consejo de 13 de junio de 2002 que modifica la Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000, por la que se autoriza al Director de Europol a entablar negociaciones sobre acuerdos con terceros Estados y organismos no relacionados con la Unión Europea (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 5).
- Programa de trabajo de Europol para 2003 (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 6).
- Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 7).
- Proyecto de conclusiones del Consejo sobre el primer informe anual de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) (junio a diciembre de 2001) (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 8).
- Reglamento interno de Eurojust (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 10).
- Líneas directrices para la instauración de un "sistema común de intercambio de datos de visados" (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 16).
- Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 17).
- Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO) (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 18).
- Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a negociar con Ucrania un acuerdo de readmisión entre la Comunidad Europea y Ucrania (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 36).
- Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adaptan los sueldos base y las indemnizaciones aplicables al personal de Europol (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 39).
- Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 40).
- Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002, pt. A 42).
- Conclusiones del Consejo sobre las medidas que han de aplicarse para prevenir y luchar contra la inmigración ilegal, el tráfico ilícito y la trata de seres humanos por mar y, en particular, sobre las medidas contra los terceros países que se nieguen a cooperar con la Unión Europea en la prevención y la lucha contra estos fenómenos (Sesión nº 2436 del Consejo JAI, 13-14.06.2002).
- Conclusiones del Consejo sobre los nuevos requisitos para el SIS (Sesión nº 2442 del Consejo Asuntos Económicos y Financieros, 20.06.2002, pt. A 7).

De esta forma, se llegó a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002 en un ambiente marcado

por el intento de presentar a los movimientos migratorios y a los solicitantes de asilo y las personas necesitadas de protección internacional como uno de los peligros que la UE debe combatir, junto con... el tráfico de drogas y el crimen organizado.

Y todo ello en el marco de una campaña propagandística y mediática sin precedentes en la que, a las declaraciones públicas reiteradas a escala nacional sobre la equiparación entre inmigración y criminalidad, se unió una gira europea del entonces Presidente del Consejo para jalear las conciencias más intransigentes de sus colegas europeos para que se sumaran a su concepción de la inmigración ilegal como uno de los mayores problemas que al parecer asolan Europa y accedieran a que la Presidencia española “salvara” al continente de dicho peligro con las medidas propuestas de bloqueo de fronteras a través de controles fronterizos reforzados, la imposición de visados, el establecimiento de una policía europea de fronteras y la imposición de sanciones a los estados que no colaboren o no contengan dentro de sus territorios a sus ciudadanos que intenten huir para escapar del hambre o de la vulneración de sus derechos fundamentales...

Unas propuestas al parecer rentables políticamente a corto plazo ante una opinión pública previamente bombardeada mediante mensajes alarmistas y distorsionados, pero absolutamente simplistas e ineficaces para solucionar problemas sociales y políticos complejos como los que subyacen en los movimientos migratorios y del asilo, y que tan gravemente afectaron a nuestros propios compatriotas en tiempos no muy lejanos, en los que millares de personas se vieron obligadas a abandonar este país para escapar del hambre y de la persecución política.

En este contexto, y con anterioridad al Consejo Europeo de Sevilla, los representantes de más de setenta organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos de solicitantes de asilo y refugiados de treinta países europeos, integradas en el Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE), se reunieron en Sevilla entre el 7 y el 9 de junio para denunciar la infundada histeria dominante en el debate político sobre la inmigración y el asilo e instar a los gobiernos europeos a establecer un sistema común de asilo justo y coherente con los compromisos de la Cumbre de Tampere de “respeto absoluto del derecho a solicitar asilo” y de proporcionar “garantías a quienes busquen protección en la Unión Europea o acceso a la misma”, en el que se establezcan salvaguardas suficientes en las medidas de control de fronteras que las hagan compatibles con el derecho internacional humanitario y las obligaciones internacionales en materia de asilo y protección de los derechos fundamentales. Y también para exigir a dichos gobiernos la voluntad política, el coraje y la determinación para estar a la altura de sus compromisos con los derechos humanos y las tradiciones democráticas europeas y asegurar el derecho de acceso de las personas con necesidad de protección, en lugar de bloquear su entrada.

Afortunadamente, los resultados de la cumbre de Sevilla, sin ser en absoluto brillantes, revelaron una cierta moderación en el tratamiento de la inmigración y del asilo, sobre todo en comparación de lo que se esperaba.

Y afortunadamente también la Presidencia Española de la Unión duró sólo seis meses. Ciertamente, no cabe atribuir únicamente al Gobierno español toda la responsabilidad de la actual deriva hacia aspectos policiales y de seguridad de la política europea común de inmigración y asilo, ni tampoco la facilidad con

la que en dicho marco europeo se alcanzan acuerdos en ese sentido en detrimento de las normas de protección de los derechos fundamentales de las personas, pero tampoco podemos atribuirle el mérito de haber tenido la más mínima voluntad política de cambiar dicha situación.