



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

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

LAS CARACTERÍSTICAS DE CEAR SON:

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

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

LA PRESIDENTA DE CEAR ES DELIA BLANCO Y SU SECRETARIO GENERAL, ENRIQUE SANTIAGO. LA ASAMBLEA DE CEAR ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS PRINCIPALES CENTRALES SINDICALES (CC OO, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y LAS FUERZAS POLÍTICAS MÁS IMPORTANTES (PSOE, PP, IU).

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

CEAR ES MIEMBRO Y PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA RED EUROPEA CONTRA EL RACISMO.

CEAR CONTRIBUYE A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE LA FUNDACIÓN CEAR, CUYA PRESIDENCIA DE HONOR OSTENTA LA REINA DOÑA SOFÍA, A LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS DESPLAZADOS EN LOS PAÍSES Y REGIONES DE RETORNO O ACOGIDA.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

La situación de los refugiados en España

INFORME 2005



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE (DIRECTOR)

MARIO AMORÓS, MARTHA ARROYO Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES)

JOAQUÍN AGUILAR, BEATRIZ ALFONSO, MARTHA ANDRANGO, FRANCISCO JAVIER ARIAS, DAVID ARRABALÍ, FÁTIMA BALLESTEROS, RUTH PATRICIA BECERRA, JAVIER BEDÓN, EDISON BUSTAMANTE, ESTEBAN CANCELADO, JAVIER CANIVELL, RAQUEL CELIS, AICHA CHITIBI, TATIANA CIOMAG, MARÍA ÁNGELES CRUZ, LIBARDO ALONSO ERAZO, BUSHRA FADHIL, FAIZA FEKKAI, IVÁN FORERO, ARSENIO GARCÍA, BEATRIZ GARCÍA, MARA GARCÍA, MANUEL GARCÍA RUIZ, SONIA GRACIA, JAIME LEONARDO GRANADOS, ANNA HARUTYUNYAN, LEYLA LIZBETH HERRERA, KATIUSHKA DEL ROCÍO IDROVO, ABDELILAH ISSOU, ALEXANDER JÁUREGUI, FRANCISCO JIMÉNEZ, ÁNGELES JURADO QUINTANA, ALI LAHASSEN, MANUEL LANCHÁ, DIEGO LORENTE, MÓNICA LORENZO, CARMEN MIGUEL, LINDA INÉS MINCHALA, CLAUDIA PATRICIA MOLANO, JUAN MORENO, RAMÓN MUÑAGORRI, JOSÉ LUIS MUÑOZ, ANTONIO OBAMA NSI AFUMU, MARÍA OVIEDO, GUILLERMO DEL PALACIO, ISABEL LORENA PARDO, MARITZA PEREIRA, JESÚS ANTONIO PÉREZ, MARÍA ÁNGELES PLAZA, ANA PRADO, TERESA PRADO, ALBERTO REVUELTA, ALEJANDRO ROMERO, NOEL ROJAS, CARMEN SABALETE, FREDDY EDMUNDO SALAZAR, PEDRO SANTANA, WENCESLAO SCZYORYK, LETICIA SILVELA COLOMA, AGATA SOL RUEDA, MERCEDES RAMONA SOLÓRZANO, KAYAMBA TSHITSHI, SINZIANA DAURA TOMOS, DANIEL DEL VALLE, ÓSCAR DEL VALLE, CARLOS MANUEL VÍLCHEZ Y BELÉN WALLISER.

CEAR AGRADECE LA COLABORACIÓN DE DANIELA DI RADO (CONSEJO ITALIANO PARA LOS REFUGIADOS), MÓNICA FARINHA (CONSEJO PORTUGUÉS PARA LOS REFUGIADOS) Y CARLOS ALBERTO RUIZ.

DISEÑO DE CUBIERTA: JOAQUÍN GALLEGO

© COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), 2005
OFICINAS CENTRALES DE CEAR
AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2ª DCHA.
28020 MADRID
TELÉFONO: 91 598 05 35
FAX: 91 597 23 61
INFO@CEAR.ES • HTTP://WWW.CEAR.ES

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2005
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TELÉFONO: 91 532 05 04
FAX: 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA. INFORME 2005

ISBN: 84-8319-228-4
DEPÓSITO LEGAL: TO-539-2005

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

LA IMPRESIÓN DE ESTE LIBRO SE HA REALIZADO SOBRE PAPEL FABRICADO CON FIBRA VIRGEN PROCEDENTE DE BOSQUES GESTIONADOS DE FORMA RESPONSABLE Y RESPETUOSA CON EL MEDIO AMBIENTE, SEGÚN CERTIFICA EL FOREST STEWARDSHIP COUNCIL (FSC).

ÍNDICE

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO 9

1. LAS CAUSAS DEL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS 13

- 1.1. La distribución de los refugiados en el mundo 14
- 1.2. Colombia, el reinado de la impunidad 22
- 1.3. Nigeria, el saqueo de las petroleras 33
- 1.4. Rusia, la involución autoritaria 38
- 1.5. Argelia, las dos caras del terror 44
- 1.6. Guinea Ecuatorial, corrupción y refugiados 52

2. LA PELIGROSA TRAVESÍA HACIA EL REFUGIO 59

- 2.1. La odisea de la huida 60
- 2.2. Los campos de refugiados cercanos a Ceuta y Melilla 64
- 2.3. A FONDO: la propuesta de crear centros de internamiento para los solicitantes de asilo fuera de la UE 68

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO 77

- 3.1. Perduran los grandes obstáculos 78
- 3.2. La expulsión de nueve solicitantes de asilo de Ceuta 87

3.3. A FONDO: polizones, el drama que no cesa	89
3.4. El descenso sostenido de las solicitudes de asilo	99
4. EL PROCEDIMIENTO DE INADMISIÓN A TRÁMITE, BALANCE DE UNA DÉCADA	103
4.1. El marco legal	104
4.2. A FONDO: análisis de los datos y la jurisprudencia	111
4.3. Un procedimiento desvirtuado	137
5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO	141
5.1. Persisten los reducidos índices de protección	142
5.2. La aplicación de las cláusulas de exclusión	155
5.3. Las concesiones del estatuto de apátrida	160
5.4. A FONDO: las solicitudes de asilo de los menores no acompañados	168
6. HACIA UN SISTEMA DE ASILO COMÚN EN LA UE: DE TAMPERE AL TRATADO CONSTITUCIONAL	179
6.1. La normativa aprobada	180
6.2. La directiva sobre normas mínimas de procedimiento, la asignatura pendiente	185
7. LAS POLÍTICAS DE ASILO TRAS EL CAMBIO DE GOBIERNO	189
7.1. Un nuevo encaje institucional	190
7.2. Un programa para el reasentamiento de refugiados en España	192
7.3. A FONDO: las modificaciones de la normativa de asilo	200
8. LAS POLÍTICAS SOCIALES	211
8.1. Visión general	212
8.2. La importancia de la asistencia psicológica	215
8.3. La atención psicológica a las víctimas de la violencia de género	219
8.4. A FONDO: las dificultades para la homologación de los títulos universitarios	222
9. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN	231
9.1. Las consecuencias del nuevo Reglamento de Extranjería	232
9.2. A FONDO: la propuesta de Consenso Social sobre Migración formulada por Cáritas y CEAR	234
10. DIEZ PROPUESTAS PARA UN COMPROMISO CON LOS REFUGIADOS	241

ANEXOS. PARA SABER MÁS 251

1. Nadie sin futuro, por Núria Gispert y Delia Blanco 251
2. La persecución por motivos de género y su protección en España, por Mauricio Valiente 255
3. El Programa EQUAL II y la inserción sociolaboral de los solicitantes de asilo, por Mónica López 264
4. El conflicto de Colombia y la estrategia del Gobierno de Álvaro Uribe, por Javier Giraldo 269

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS 279

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS 281

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 285

DELIA BLANCO
Presidenta de CEAR

Éste es el tercer Informe anual de CEAR sobre la situación de los refugiados en España, nuestro documento de sensibilización más importante, y hemos decidido incluir varias novedades. El primer capítulo analiza las causas del éxodo de los refugiados que llegan a España y hemos elegido cinco países paradigmáticos: Nigeria, Argelia y Colombia, por ser los tres de procedencia del mayor número de solicitantes de asilo; Rusia, por el agravamiento de la situación en Chechenia tras la masacre de la escuela de Beslán; y Guinea Ecuatorial, porque es uno de los países más olvidados, pese a sus vínculos históricos con España.

El segundo capítulo aborda las dificultades de las personas que buscan una protección internacional para salir de su país y la odisea en que se convierte muchas veces su periplo hasta que pueden solicitar asilo. Otra novedad importante es el análisis profundo de determinados aspectos de la situación de los refugiados en España: el drama de los polizones, las solicitudes de asilo de los menores no acompañados, las modificaciones en la normativa de asilo introducidas por el nuevo Gobierno o las dificultades para la homologación de los títulos universitarios, un obstáculo en ocasiones muy serio para la integración sociolaboral de los refugiados.

Los ocho años del anterior Ejecutivo, en particular los últimos cuatro de mayoría absoluta, supusieron un grave retroceso en las políticas de asilo en

España. El endurecimiento de las políticas de extranjería (con medidas como el aumento de las sanciones a los transportistas, la generalización de los controles fronterizos y la extensión de la obligatoriedad del visado de entrada), que analizamos en profundidad en nuestros dos primeros informes anuales, contribuyeron de manera decisiva a la sostenida disminución del número de solicitantes de asilo.

Además, la Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior, donde estaba encuadrada la Subdirección General de Asilo, empleó de manera desmesurada el mecanismo de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo y asentó una interpretación cada vez más restrictiva de la Convención de Ginebra, hasta situar a España entre los países de la Unión Europea que conceden menos estatutos de refugiado.

Otro aspecto muy grave de esta evolución fue el enrarecimiento del clima de cooperación y respeto al papel que algunas organizaciones, entre ellas CEAR, desempeñan en el proceso de asilo al interpretar las críticas como ataques personales o instrumentos de una supuesta conspiración, mientras que la dirección política del Ministerio del Interior impuso cada vez con más severidad sus criterios más restrictivos. Esta tendencia afectó de manera muy preocupante a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que llegó a perder su autonomía y su capacidad de incidencia en los expedientes que analizaba.

En este contexto, el cambio de Gobierno tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 despertó una gran expectativa en las organizaciones sociales y la esperanza de superar el clima de enfrentamiento, y de que después de un retroceso continuado se abordaran viejas reivindicaciones para promover un compromiso más profundo de España con la protección de los refugiados.

Como el horizonte de análisis de este Informe 2005 alcanza hasta el 31 de diciembre de 2004, aún es demasiado pronto para evaluar en estas páginas si la política de asilo española ha sufrido una transformación apreciable. Sí podemos destacar algunos avances significativos, como el cambio de relación de la Oficina de Asilo y Refugio con las organizaciones sociales y la introducción de novedades importantes en la normativa de asilo, como la posibilidad de obtener una protección complementaria en la fase de inadmisión a trámite.

También es positivo el aumento de las cifras de admisión a trámite de las solicitudes de asilo con el cambio de Gobierno ya que, si entre enero y marzo de 2004, sólo el 16,59 por ciento de las solicitudes de asilo superó la primera fase del procedimiento de asilo, entre octubre y diciembre esta cifra se elevó al 30,99 por ciento. No obstante, las cifras globales de 2004 de inadmisión a trámite y de concesiones del estatuto de refugiado se han mantenido en los índices de los últimos años, que son muy reducidos y preocupantes.

Por ello, CEAR pide al Gobierno que avance hacia otra política de asilo, con un compromiso decidido con los programas de reasentamiento de refugiados de ACNUR y una mejora apreciable de las resoluciones de la OAR y del Ministerio del Interior que equiparen a nuestro país con las naciones más solidarias con los refugiados.

El cuerpo central de nuestro Informe 2005 se cierra en el capítulo 9 con el análisis de la propuesta formulada el año pasado por Cáritas Española y CEAR de impulsar el Consenso Social sobre Migración, con la mirada puesta en la sociedad de 2020. Más allá de decisiones coyunturales, como las tres reformas de la Ley de Extranjería, promovidas por el Gobierno anterior, o las recurrentes medidas cortoplacistas, consideramos necesaria la elaboración de políticas de fondo que ofrezcan cauces para el largo plazo.

El reto es diseñar un modelo de integración que permita, con el concurso de estos nuevos ciudadanos, construir una sociedad mejor y más digna. O construimos una sociedad más cohesionada, económicamente solvente y solidaria, o tendremos una fragmentada, individualista y recelosa de lo ajeno.

El Consenso Social sobre Migración se fundamenta en tres ideas centrales. En primer lugar, es necesario cambiar la perspectiva del análisis y emplear el concepto de migración, no el de extranjería. En la era de la globalización es imposible analizar las migraciones sólo desde el punto de vista de la sociedad receptora. Las causas de los desplazamientos humanos, los mecanismos que influyen en el propio retorno, los diferentes vínculos entre familias y comunidades forman parte de un proceso migratorio que debe entenderse en su conjunto. Por tanto, es necesario cambiar el paradigma de análisis y pasar del concepto de extranjería (la inmigración empieza en nuestras fronteras) al de migración (comienza cuando alguien emprende este camino).

En tercer lugar, esta propuesta de Consenso Social sobre Migración no busca sólo un acuerdo entre las fuerzas políticas, sino esencialmente un entendimiento que comprometa a los agentes sociales organizados y al conjunto de los ciudadanos. Se trata de impulsar un amplio acuerdo que contribuya a la consecución de un pacto de Estado sobre la migración.

Los cinco grandes objetivos que Cáritas y CEAR persiguen son, en primer lugar, contribuir a la construcción de la nueva sociedad en la que ya participa un porcentaje significativo de personas de otros países y culturas, desde una mirada que incorpore las necesidades de cambio de nuestra sociedad y amplíe la perspectiva a las causas globales de la migración.

En segundo lugar, pretenden implicar a la sociedad en la construcción de ese futuro a partir de un debate abierto, multisectorial y participativo que incorpore a la ciudadanía y a la pluralidad de los agentes sociales que intervienen en la

integración. En tercer lugar, aspiran a recoger y sistematizar las aportaciones de los agentes sociales para forjar un modelo de integración y convivencia consensuado, que perdure a largo plazo y se base en el respeto mutuo y los derechos humanos.

En cuarto lugar, quieren aportar propuestas a la concreción de un modelo de integración consensuado en la actual coyuntura, tanto en lo referente a marcos sociales como a bases jurídicas. Y, por último, desean desarrollar una metodología de consenso social sostenible que incida de manera favorable no sólo en la realidad de la migración, sino también en nuevas formas de diálogo y articulación entre los agentes sociales y en el bagaje de las organizaciones que participan en él.

Éstos son los principales desafíos y todos, quienes formamos CEAR, trabajamos para lograr que España fortalezca su compromiso con los refugiados y avance hacia la construcción de una sociedad que acoja a las personas que buscan y necesitan un futuro mejor.

Por primera vez, el Informe anual de CEAR se detiene en el análisis de las causas del éxodo de las personas que solicitan asilo en España. Hemos escogido los tres países de origen de más solicitantes a lo largo de 2004 (Nigeria, Argelia y Colombia); Rusia, por el agravamiento de la situación en Chechenia tras la masacre de la escuela de Beslán en el verano pasado; y Guinea Ecuatorial, por su relación histórica con España y el elevado grado de desconocimiento de su situación política y humanitaria que existe en la opinión pública.

De cada uno de estos países hemos destacado los principales hechos históricos que nos permiten comprender su contexto actual, las gravísimas carencias de garantías democráticas de sus ciudadanos y las violaciones de los derechos humanos que, con carácter sistemático, se perpetran dentro de sus límites nacionales.

Nos interesa, en especial, resaltar cuál ha sido y es la relación de la Unión Europea, y en particular de España, con los gobiernos de estos países. Europa, que se proclama paladín de los derechos humanos, no mantiene, sin embargo, unas relaciones diplomáticas fundadas en la exigencia del respeto a los derechos humanos, puesto que prevalecen los intereses geoestratégicos (el combate contra los grupos islamistas en Argelia, la represión del independentismo checheno, la lucha contra la insurgencia colombiana...) y los económicos (los intereses de las transnacionales petroleras en Guinea Ecuatorial o en Argelia).

Este capítulo pretende llamar a la reflexión sobre la necesidad de que los gobiernos europeos, entre ellos el español, asuman un compromiso firme con la protección de los derechos humanos, más allá de la retórica, porque sólo así contribuirán a prevenir las crisis de refugiados.

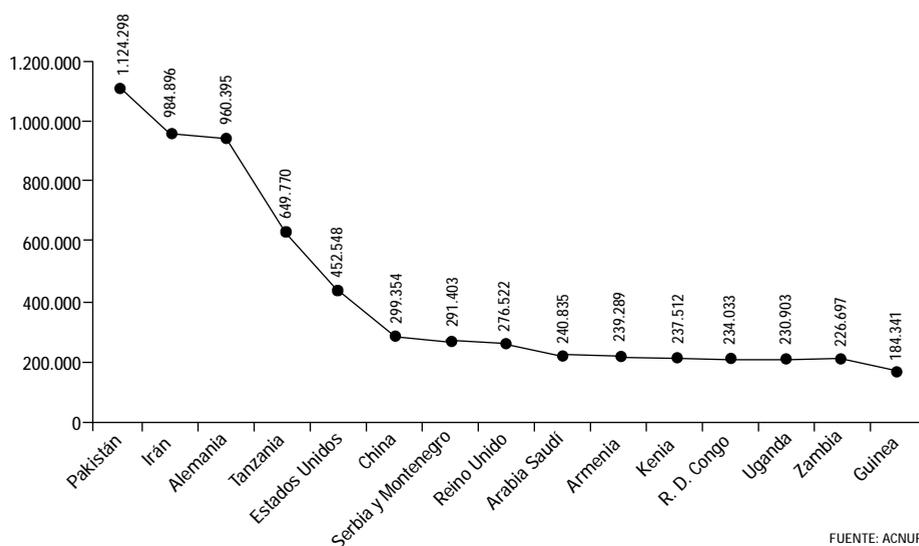
A modo de preámbulo, examinamos también la distribución de los más de 40 millones de refugiados y desplazados que existen en el mundo, con especial atención al pronunciado descenso en 2004 del número de solicitantes de asilo en los países industrializados.

1.1. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

“Han quemado sus casas, violado a las mujeres, asesinado a los hombres. Los han condenado al hambre.” Esta cita, que acompaña una fotografía titulada *El éxodo de los sin tierra*, podría referirse a la mayor parte de los más de 40 millones de refugiados y desplazados que existen en el mundo¹.

Los últimos datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desglosan y analizan las cifras de este drama. De los 17 millones de personas que están bajo su amparo, 9,6 son refugiados y 4,4 desplazados internos. En enero de 2004 de los 9.672.100 refugiados bajo su protección, 3.635.700 vivían en Asia, 3.135.800 en África, 2.207.100 en Europa, 585.600 en América del Norte, 38.300 en América Latina y el Caribe, y 69.600 en Oceanía.

GRÁFICO 1
PAÍSES DE ACOGIDA DE UN MAYOR NÚMERO DE REFUGIADOS



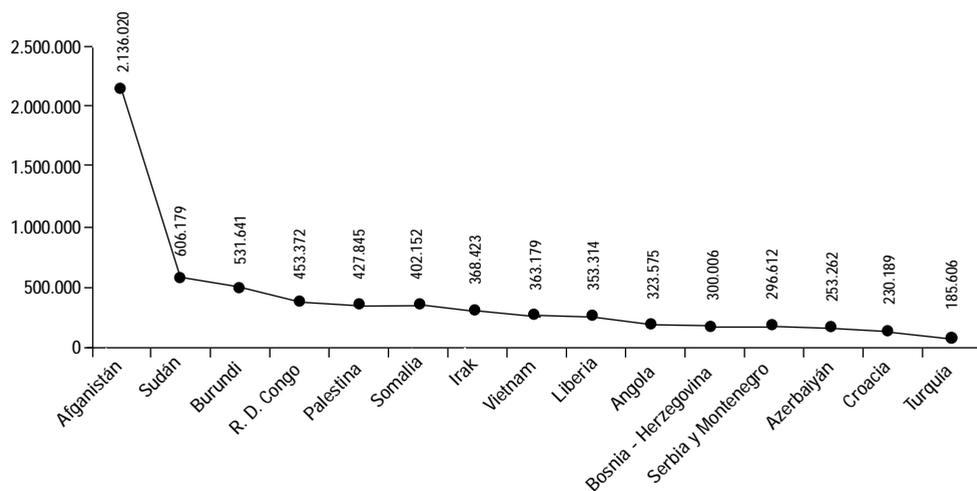
FUENTE: ACNUR.

A lo largo de 2004, 1.100.000 personas fueron repatriadas de manera voluntaria, mientras que un millón de personas solicitaron asilo en países de los cinco continentes. 900.000 apátridas completan las cifras ofrecidas por ACNUR, a las que hay que añadir los cuatro millones de refugiados palestinos, bajo la protección de la Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA, en sus siglas inglesas) y los entre 20 y 25 millones de desplazados internos más, que no están bajo su amparo.

Los refugiados abandonaron sus países porque han sido arrasados por cruentas guerras civiles o conflictos étnicos o religiosos, pero tampoco los países de acogida, situados principalmente en África, Asia y Oriente Medio, a los que llegaron en busca de protección, pueden ofrecerles seguridad ya que también presentan numerosas deficiencias en la protección de los derechos humanos.

GRÁFICO 2

PAÍSES DE ORIGEN DE UN MAYOR NÚMERO DE REFUGIADOS



FUENTE: ACNUR.

Afganistán es el país que ha originado más refugiados en los últimos años, quienes se dirigieron principalmente a Pakistán e Irak. Los refugiados sudaneses que huyeron de Darfur en 2004 viven en Uganda, Chad y Etiopía. Quienes sufrieron la persecución en Burundi y la República Democrática del Congo han encontrado cobijo en la vecina Tanzania, y Arabia Saudí ha amparado a miles de familias palestinas. Miles de bosnios y croatas viven exiliados en Serbia y Montenegro, de donde otros huyeron para pedir asilo en Alemania.

Junto con este país y los estados que formaron Yugoslavia, el Reino Unido contribuye a convertir Europa en la cuarta región de acogida de refugiados en el

mundo, ya que ha recibido al 25 por ciento. Junto con Alemania y el Reino Unido, Estados Unidos es el tercer país desarrollado que aparece en la nómina de los quince que más refugiados atienden.

Como analizaremos en profundidad al final del segundo capítulo, desde 2003 varios gobiernos europeos han formulado una propuesta que, de ponerse en marcha, acentuaría la tendencia a concentrar a los refugiados en los países empobrecidos: la creación de centros de internamiento para los solicitantes de asilo en los países limítrofes con la Unión Europea con la intención de frenar la inmigración que, según esos gobiernos, recurre de manera "fraudulenta" a la vía del asilo y de reducir los costes de la acogida a los solicitantes de asilo. Una propuesta cuanto menos curiosa, si tenemos en cuenta la sostenida reducción del número de solicitantes de asilo en los países industrializados en los últimos años, a consecuencia de las políticas radicales de cierre de fronteras.

El número total de refugiados contabilizado por ACNUR (9.672.100) es el más reducido de la última década y 2004 fue el segundo año consecutivo en que tal cifra experimentó un descenso brusco, que Naciones Unidas atribuye a "la evolución positiva de aquellas regiones del mundo donde finalizaron guerras o se acabó con regímenes opresores".

Afganistán es el país que ha registrado un mayor número de retornados ya que, después de la caída de la dictadura de los talibanes, tres millones y medio de afganos han podido regresar a sus hogares, aunque todavía dos millones viven en el exilio. También muchos angoleños han regresado a su país desde Zambia, la República Democrática del Congo y Namibia, tras el final de una guerra civil de casi tres décadas.

Liberia, Costa de Marfil y Somalia, que vivieron importantes repatriaciones voluntarias en 2003 (21.000, 16.500 y 10.300 refugiados respectivamente), originaron en este mismo año más refugiados (87.000, 22.000 y 14.800). Es llamativo también el caso de Irak, adonde ya han regresado 55.000 personas, el 13 por ciento del total de sus refugiados.

En cambio, el número de desplazados internos creció de manera considerable. Como sostiene ACNUR, "al cambiar la naturaleza de las guerras, los conflictos internos han sustituido a las contiendas entre estados" y han originado un "crecimiento considerable" del número de desplazados internos, que se concentran en su mayor parte en Sudán, Angola, Liberia y Bosnia-Herzegovina, así como en algunos países de la antigua Unión Soviética, Sri Lanka y Colombia.

A estos datos hay que sumar los 4,4 millones que se encuentran bajo el amparo de ACNUR; de ellos, 1.244.000 son colombianos que sufren las consecuencias de una guerra civil encubierta, el mayor colectivo nacional de desplazados bajo la protección de ACNUR. Tampoco hay que olvidar que, de los cuatro millones de

palestinos bajo la protección de la UNRWA, un millón y medio vive en la franja de Gaza, Jerusalén, Hebrón, Jericó y Nablús.

CUADRO 1

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN LA UNIÓN EUROPEA (2000-2004)

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Austria	18.280	30.140	39.350	32.360	24.680	144.810
Bélgica	42.690	24.550	18.810	16.940	15.360	118.350
Chipre	650	1.770	950	4.410	9.860	17.640
Rep. Checa	8.790	18.090	8.480	11.400	5.460	52.220
Dinamarca	12.200	12.510	6.070	4.590	3.220	38.590
Estonia		10	10	10	20	50
Finlandia	3.170	1.650	3.440	3.220	3.650	15.130
Francia	44.560	54.290	58.970	59.770	61.600	279.190
Alemania	78.560	88.290	71.130	50.560	35.610	324.150
Grecia	3.080	5.500	5.660	8.180	4.470	26.890
Hungría	7.800	9.550	6.410	2.400	1.600	27.760
Irlanda	11.100	10.330	11.630	7.900	4.770	45.730
Italia	15.560	9.620	16.020	13.460	10.000	64.660
Letonia		10	30	10	10	60
Lituania	200	260	290	180	140	1.070
Luxemburgo	620	690	1.040	1.550	1.580	5.480
Malta	70	120	350	570	1.230	2.340
Holanda	43.900	32.580	18.670	13.400	9.780	118.330
Polonia	4.590	4.510	5.150	6.920	8.080	29.250
Portugal	220	230	250	90	110	900
Eslovaquia	1.560	8.150	9.700	10.360	11.350	41.120
Eslovenia	9.240	1.510	700	1.100	1.170	13.720
ESPAÑA	7.930	9.490	6.310	5.920	5.370	35.020
Suecia	16.300	23.520	33.020	31.350	23.160	127.350
Reino Unido	98.900	91.600	103.080	60.050	40.200	393.830
Total Europa de los 15	397.070	394.990	393.450	309.340	243.560	1.738.410
Total 10 países nuevos	32.900	43.980	32.070	37.360	38.920	185.230
Total Europa de los 25	429.970	438.970	425.520	346.700	282.480	1.923.640

FUENTE: ACNUR.

Respecto a las cifras de solicitantes de asilo en el mundo, según los últimos datos oficiales facilitados por los países de acogida a ACNUR, 809.000 personas

pidieron el estatuto de refugiado en 2003 y, aunque la mayor parte de los refugiados viven en países empobrecidos, las solicitudes de asilo, en cambio, se presentan sobre todo en los industrializados y de éstos en particular, en Francia (59.800), Alemania (50.600), Gran Bretaña (49.400), Estados Unidos (43.300), Sudáfrica (35.900), Austria (32.400), Canadá (31.900) y Suecia (31.300).

En 2003 apenas el 17 por ciento de las 511.000 personas que solicitaron asilo en Europa lo obtuvieron, en total, 88.400 personas. Este porcentaje sólo es inferior al de la región de Asia y el Pacífico, donde se aceptaron 3.000 de las 31.000 solicitudes presentadas (9,67 por ciento).

En la región que define ACNUR y que comprende el centro y el sudoeste de Asia, el norte de África y Oriente Medio se concedió el estatuto de refugiado a 12.500 de las 22.000 personas que lo solicitaron (56,81 por ciento). Por su parte, en el continente americano obtuvieron asilo 47.000 de 155.000 (30,32 por ciento) y en los países africanos excluidos de la macrorregión citada, 24.000 de 88.000 (27,27 por ciento).

Por tanto, estimamos que en el mundo sólo obtienen el estatuto de refugiado el 20 por ciento de los solicitantes de asilo. El rechazo de los gobiernos impide al 80 por ciento de estas personas regularizar su estancia en ese país, reencontrarse con su familia en condiciones de protección y seguridad, y acceder a un trabajo y una vivienda, a una vida digna en definitiva.

El retraso de muchos países en la resolución de las solicitudes de asilo también es alarmante ya que, por ejemplo, en 2003 en Estados Unidos, sólo recibieron la notificación sobre la concesión o denegación del estatuto la séptima parte de las 335.000 personas que la esperaban. En Alemania, 154.000 personas aguardaban la misma respuesta y en Sudáfrica, 84.000.

Los países de origen del mayor número de solicitantes de asilo en el mundo durante 2003 fueron Rusia (38.900), China (37.100), Serbia y Montenegro (36.700), la República Democrática del Congo (35.800), Turquía (33.800) e Irak (32.100). De Colombia y Nigeria, dos de las naciones que más han sufrido el cada vez menor compromiso de España con la protección de los refugiados, salieron 29.400 y 21.300 solicitantes de asilo y de Afganistán, 22.400.

En 2004 el número de solicitudes de asilo presentadas en los países industrializados cayó a su cifra más baja desde 1988, ya que descendió un 22 por ciento respecto a 2003, aunque en la Unión Europea la caída fue del 19 por ciento, según los datos difundidos por ACNUR el 1 de marzo de 2005². Estas cifras confirman la profunda crisis que la institución del asilo sufre en los países más desarrollados, España entre ellos, y que se expresa en las crecientes dificultades que oponen para impedir que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos soliciten el estatuto de refugiado.

En Alemania el número de solicitantes de asilo ha alcanzado la cifra más reducida desde 1984 y, si en 2003 acogió a 50.560, en 2004 sólo fueron 35.610, la mitad de las de 1999. Una situación similar se ha producido en el Reino Unido ya que, si en 2000 se formalizaron casi 100.000 solicitudes de asilo, éstas han caído en picado hasta las 40.200 de 2004. De los países con mayor número de solicitantes de asilo, sólo Francia ha mantenido sus cifras habituales en los últimos años.

CUADRO 2

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN LA UNIÓN EUROPEA (2000-2004)

PAÍS	Nº DE SOLICITUDES	Nº HABITANTES (MILL.)	SOLICITUDES POR 1000 HABS.
Chipre	17.640	0,8	22,1
Austria	144.810	8,1	22,1
Suecia	127.350	8,9	14,3
Luxemburgo	5.480	0,4	13,7
Irlanda	45.730	3,9	11,7
Bélgica	118.350	10,3	11,5
Eslovaquia	41.120	5,4	7,6
Holanda	118.330	16,1	7,3
Dinamarca	38.590	5,4	7,1
Eslovenia	13.720	2	6,9
Reino Unido	393.830	59,1	6,7
Malta	2.340	0,4	5,9
Rep. Checa	52.220	10,2	5,1
Francia	279.190	59,8	4,7
Alemania	324.150	82,4	3,9
Finlandia	15.130	5,2	2,9
Hungría	27.760	9,9	2,8
Grecia	26.890	11	2,4
Italia	64.660	57,5	1,1
ESPAÑA	35.020	41	0,9
Polonia	29.250	38,6	0,8
Lituania	1.070	3,5	0,3
Portugal	900	10	0,1
Estonia	50	1,3	0
Letonia	60	2,3	0
Total UE	1.923.640	453,5	4,2

FUENTE: ACNUR.

Si en términos absolutos Francia, el Reino Unido, Alemania, Austria y Suecia son los países a los que llegan más solicitantes de asilo, el panorama varía si analizamos este fenómeno en proporción a la población de cada país. Así, el Estado de la Unión Europea que ha recibido más solicitantes de asilo por cada mil habitantes en el último lustro es Chipre (22,1), seguido de Austria (17,9), Suecia (14,3), Luxemburgo (13,7) e Irlanda (11,7), mientras que el Reino Unido (6,7), Francia (4,7) y Alemania (3,9) quedarían en un plano intermedio.

CUADRO 3

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2004

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nigeria	1.029	Rumania	31	China	9
Argelia	988	Bielorrusia	30	Gabón	9
Colombia	648	Ucrania	30	Uganda	9
Malí	253	Venezuela	30	Brasil	8
Guinea	228	Etiopía	28	Perú	8
R. D. Congo	201	Bosnia-Herzegovina	27	Túnez	8
Guinea Bissau	114	Niger	25	Bolivia	7
Costa de Marfil	112	Pakistán	25	Burundi	7
Gambia	108	Turquía	23	Kazajstán	7
Ghana	108	Zimbawe	23	Albania	6
Liberia	102	Bangladesh	22	Nepal	6
Sierra Leona	99	Congo	22	Burkina Faso	5
Armenia	91	Angola	21	Azerbaiyán	5
Rusia	83	Macedonia	21	Haití	5
Cuba	72	Marruecos	20	R. Dominicana	5
Camerún	69	Apátridas	19	Vietnam	5
Irak	57	Chad	17	Israel	4
Guinea Ecuatorial	53	Serbia y Montenegro	17	Jordania	4
Georgia	42	Afganistán	14	Moldavia	4
Siria	39	Ecuador	14	Mozambique	4
Senegal	38	Sri Lanka	14	Ruanda	4
Sudán	36	Libano	13	Argentina	3
Irán	34	Somalia	13	Desconocido	3
Benin	31	R. Centroafricana	12	El Salvador	3
India	31	Togo	12	Kenia	3
Mauritania	31	Uzbekistán	10	Kirguizia	3

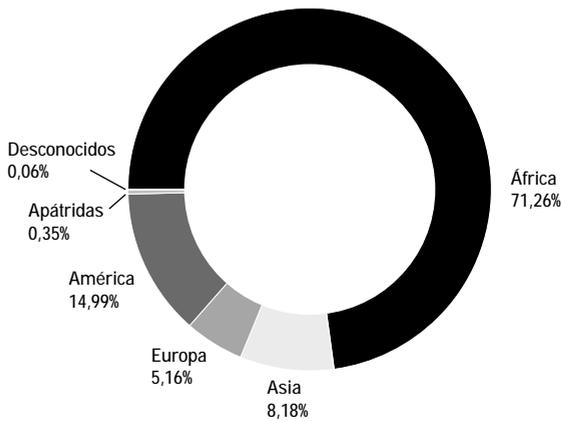
PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Libia	3	Zambia	2	Indonesia	1
Mongolia	3	Australia	1	Namibia	1
Paraguay	3	Bhutan	1	Polonia	1
Bulgaria	2	Cabo Verde	1	Tayikistán	1
Egipto	2	Costa Rica	1	Yugoslavia	1
Francia	2	Eslovaquia	1		
México	2	Guatemala	1	TOTAL	5404

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

En cambio, en España la situación es idéntica en términos absolutos o proporcionales, ya que es uno de los países europeos más hostiles a los refugiados. Los datos de los últimos años facilitados por ACNUR señalan que se ha presentado menos de una solicitud de asilo por cada mil habitantes. Sólo Portugal, Polonia, Estonia, Lituania y Letonia quedan detrás en la Europa de los 25.

GRÁFICO 3

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2004



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

En 2004, Rusia volvió a ser el país de origen del mayor número de solicitantes de asilo en los países industrializados, con 30.100 personas, la mayor parte de ellas originarias de Chechenia. Le siguió Serbia y Montenegro (sobre todo albanokosovares), Turquía, China y Nigeria, mientras que descendió el número de iraquíes.

1.2. COLOMBIA, EL REINADO DE LA IMPUNIDAD

En 2004, 648 ciudadanos colombianos solicitaron asilo en España, una cifra que representa un ligero ascenso frente a los 577 de 2003, pero que es muy inferior a los 2.532 de 2001³.

El exilio masivo de ciudadanos colombianos responde a la compleja y difícil situación que arrastra el país, caracterizada por una crisis económica e institucional, la más grave en los últimos 50 años, y a una profunda crisis humanitaria, fruto de las sistemáticas, masivas y graves violaciones de los derechos humanos⁴. La tragedia de Colombia debería obligar a la comunidad internacional a conocer mejor la situación y a preocuparse realmente ante la profundización y degradación de la guerra, y sus desastrosos efectos en la vida de millones de desplazados internos y cientos de miles de personas que han debido exiliarse en los últimos años.

Este país, inmensamente rico en recursos naturales (agua, petróleo, esmeraldas, oro, carbón, níquel, estaño y hierro) y biodiversidad, y con una ubicación geoestratégica privilegiada, ha sido históricamente objeto de codiciosos intereses económicos y políticos, tanto de las familias colombianas propietarias de los grandes grupos económicos nacionales, como de las empresas multinacionales, que desde muy pronto han estado al frente de la explotación de los principales productos de exportación.

Hoy, de nuevo, gigantescos megaproyectos de infraestructura para garantizar las nuevas conquistas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aprovechando su ubicación geoestratégica en el continente americano, ponen en alto riesgo la vida de las comunidades indígenas, de las comunidades de afrodescendientes, de cientos de miles de familias campesinas, que sufren reiteradas acciones de amenaza, persecución, masacres, bombardeos indiscriminados o desplazamientos forzados⁵.

Según los informes de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES):

En el año 2004 se revirtió la tendencia de contracción del desplazamiento observada en 2003 y la migración forzada interna vuelve sobre los niveles críticos de los últimos seis años, tanto en términos absolutos (número de personas), como en el impacto sociodemográfico (tasa de desplazados por cada cien mil habitantes) y en la expansión territorial del fenómeno (número de municipios afectados).

Al menos 287.581 personas, que integran en promedio 61.182 hogares, fueron desplazadas en Colombia durante el año 2004, en el contexto de una crisis humanitaria crónica y sostenida, que puede profundizarse si se agrava y extiende el conflicto armado interno en el país. Si bien esta cifra da cuenta de un incremento del 38,52 por ciento con relación al año 2003 (cuando más de

207.607 personas fueron desplazadas), el problema estructural es la continuidad del desarraigo de miles de personas que huyen de las zonas de confrontación. Entre 1999 y 2004 se registró, en promedio, el desplazamiento forzado de 77.692 personas por trimestre; es decir, en los últimos seis años, cada día fueron desplazadas alrededor de 863 personas dentro del territorio nacional⁶.

GRÁFICO 4

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS COLOMBIANOS (1994-2004)

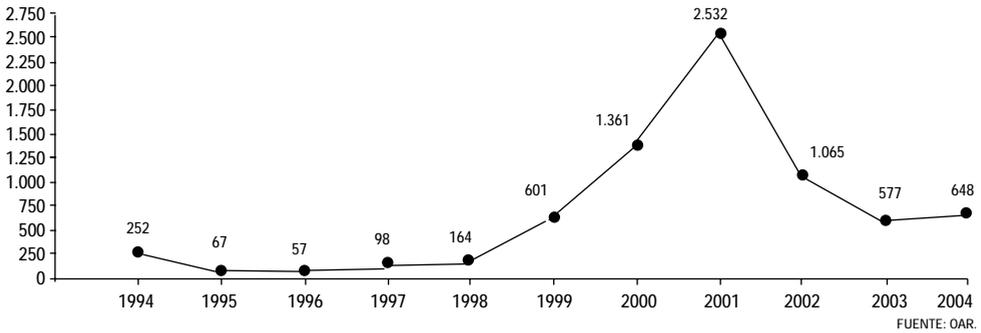
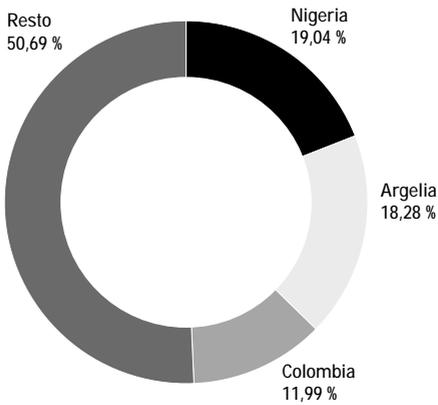


GRÁFICO 5

NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA EN 2004

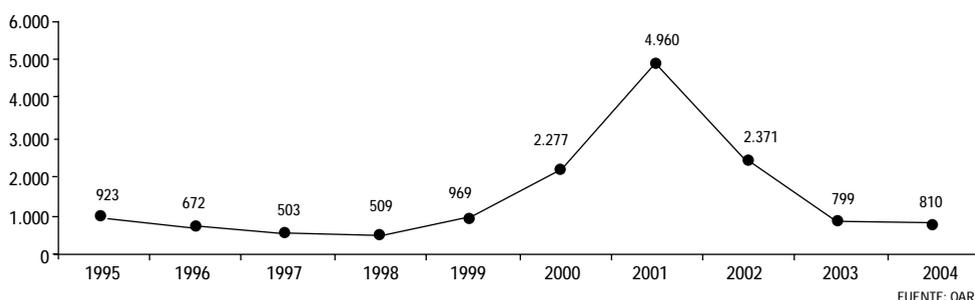


FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

La comprensión de esta compleja realidad implica identificar los factores que la han posibilitado y que obedecen a la evolución histórica del país desde los albores de la construcción de la República. Estas diversas causas están articuladas por una misma realidad: las injustas relaciones de poder y el recurrente uso de la violencia como única vía para dar continuidad al *statu quo*, cuyos efectos devastadores son el rostro del hambre y del terror de la mayoría del pueblo colombiano, cuyas legítimas aspiraciones de justicia han sido brutalmente reprimidas.

GRÁFICO 6

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE AMÉRICA (1995-2004)



En el contexto histórico del “tiempo largo”, el elemento fundamental es la profunda crisis de proyecto de nación que vive Colombia. En primer lugar, la injusta distribución del ingreso y la riqueza generó una elite económica rentística y especulativa, la oligarquía, que tempranamente asumió formas de monopolios excluyentes y en la que todavía hoy, los lazos de parentesco ocupan un lugar importante en su estructuración.

Un segundo aspecto es el problema regional, porque el proyecto de nación integró de forma desigual y asimétrica a las diversas regiones. Colombia es un país de regiones, aunque éstas no hayan tenido siempre las mismas delimitaciones geográficas, económicas y culturales; incluso, en la actualidad hay regiones que, sin haberse configurado como tales antes, irrumpen de manera conflictiva en la realidad nacional, como es el caso de algunas meridionales o El Chocó como departamento.

Un tercer elemento de la crisis del proyecto de sociedad son los rasgos fundamentales del sistema político, caracterizados por el caciquismo, el poder de los grandes terratenientes (“gamonalismo”), las relaciones parentales y el compadrazgo y el clientelismo. En general, se formó una cultura política intolerante, excluyente y dogmática; una formalidad jurídica combinada con el uso de la ilegalidad, una incierta delimitación entre lo legal y lo ilegal, una constante utilización de mecanismos extrainstitucionales en las relaciones sociales y políticas.

Tras décadas de políticas de terror, el escenario político local y regional, marcado por esa alianza de intereses (dueños de votos del frentenacionalismo, caciques terratenientes, agroindustriales y narcotraficantes), configura un verdadero poder mafioso que controla y hegemoniza el poder en regiones, cada vez más amplias del país. Al compadrazgo de ayer, le devienen las complicidades de las corrupciones de hoy.

Finalmente, un cuarto factor estructurante de la realidad colombiana ha sido la sistemática utilización de la violencia institucionalizada en la resolución de los conflictos económicos, sociales, políticos e ideológicos, caracterizada por la

absoluta garantía de impunidad para sus verdugos, puesto que no se investigan, persiguen ni sancionan sus crímenes. Así, tras el impune exterminio del movimiento gaitanista en las décadas de 1930 y 1940, y particularmente, el asesinato de su líder, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, se decretó la instauración de la dictadura militar de Rojas Pinilla como la garantía de “pacificación” (300.000 víctimas en total impunidad), sin afectar los intereses económicos y políticos de la oligarquía liberal-conservadora, por lo que se constituyó incluso un verdadero ciclo de violencia en el país, denominado “violencia del período clásico: 1945-65”.

Como lo señala el Informe *Colombia Nunca Más Crímenes de lesa humanidad*⁷:

*Entre ese terror del período clásico y el que ahora nos envuelve hay una gran diferencia: aquel se ejercía como instrumento de una guerra inter-partidista que suprimía las expresiones sociales; y éste se ejerce como instrumento de militarización de la polarización social*⁸.

Al finalizar el período “clásico” de la violencia, los partidos tradicionales (conservador y liberal) realizaron una mutación a primera vista inaudita: de la competencia a muerte al reparto programado y disciplinado del poder, con el establecimiento y afianzamiento del Frente Nacional desde 1958.

El efecto fundamental de este proceso lo describe el historiador Gonzalo Sánchez en estos términos:

*El desdibujamiento de las identidades partidistas con la prolongación del esquema y de la mentalidad frentenacionalista tuvo un efecto retardado no menospreciable: la expansión gradual de una franja de lo social y lo político “exterior” al bipartidismo y frecuentemente criminalizada, si no en la ley, sí en la práctica política cotidiana*⁹.

La estrategia para exterminar esa franja generó el nuevo ciclo de violencia inaugurado en 1965.

Por otra parte, el fenómeno que, si bien ya existía, se convirtió en el mecanismo principal de articulación del sistema político frentenacionalista fue el clientelismo, que trajo como consecuencia el crecimiento y el desarrollo del Estado, generando un desarrollo de las instituciones como compartimentos estancos, como feudos clientelistas. La gravísima corrupción actual tiene en el clientelismo su mejor campo de cultivo.

Además, es el clientelismo el escenario donde han debido insertarse las demandas sociales, que evidentemente nunca pudieron satisfacerse, y, por tanto, han sido objeto de represión, lo que profundizó la exclusión y la criminalización de la protesta social. Las luchas populares, fruto de la carencia de respuesta del Estado

ante las necesidades de amplios sectores de la población, fueron consideradas problemas de orden público.

Este proceso interno también estuvo influido por el contexto mundial de aquella época, marcado por la guerra fría, en el que Colombia se alineaba nítidamente en el bloque capitalista y sometía sus grandes decisiones a Estados Unidos.

Pero el Frente Nacional no sólo fue un acuerdo oligárquico bipartidista, sino que además incorporó a las Fuerzas Armadas. Fruto de ese contexto de guerra fría y bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, los militares pasaron a compartir el poder político a partir de la autonomía que el régimen bipartidista les concedió para el manejo del orden público y la ampliación de los asuntos de su competencia, por lo que se produjo una creciente militarización del sistema político.

Además, Estados Unidos impuso en todo el continente americano la Doctrina de Seguridad Nacional y su estrategia de guerra contra el "enemigo interno" (el comunismo y, por extensión, todas las fuerzas políticas democráticas) para combatir el desarrollo y auge de los movimientos populares tras el enorme impacto de la Revolución Cubana y la guerra de Vietnam.

Ya en febrero de 1962 visitó Colombia un equipo del más alto nivel del Centro de Guerra Especial de Fort Bragg (Carolina del Norte). El director de investigaciones de esa institución, el general Yarborough, redactó un suplemento secreto al informe sobre dicha visita en el que expresó:

Debe crearse ahora mismo un equipo en el país acordado para seleccionar el personal civil y militar con miras a un entrenamiento clandestino en operaciones de represión, por si se necesitara después. Esto debe hacerse con miras a desarrollar una estructura cívico militar que se explote en la eventualidad de que el sistema de seguridad interna de Colombia se deteriore más. Esta estructura se usará para presionar los cambios que sabemos que se van a necesitar para poner en acción funciones de contra-agentes y contra-propaganda y, en la medida que sea necesario, impulsar sabotajes y/o actividades terroristas paramilitares contra los conocidos partidarios del comunismo. Los Estados Unidos deben apoyar esto¹⁰.

En septiembre de 1962, el ejército colombiano, por su parte, reprodujo para su personal el Manual FM-31-15 *Operaciones contra Fuerzas irregulares* del ejército de Estados Unidos¹¹, que teoriza ampliamente el uso de civiles armados bajo mando del ejército como ayuda en operaciones contrainsurgentes. En 1963, el ejército colombiano reprodujo también *La guerra moderna*, del francés Roger Trinquier, que sistematiza la represión colonial gala en Indochina y Argelia, y recomienda la estrategia paramilitar¹². Además, desde aquellos años casi diez mil

oficiales del ejército colombiano se han graduado en la siniestra Escuela de las Américas en prácticas de represión y técnicas de tortura¹³.

Por tanto, desde 1962 Estados Unidos ha intervenido en Colombia para diseñar e implementar una estrategia contrainsurgente, centrada en operaciones encubiertas de terrorismo, uno de cuyos pilares fue la creación de estructuras paramilitares. De esta manera, el auge de las luchas sociales de reivindicación de los derechos fundamentales fue el objetivo central de la estrategia contrainsurgente¹⁴.

Fue precisamente la reacción a la "Operación Marquetalia", mediante la que el ejército colombiano arremetió con 16.000 hombres en una "guerra de baja intensidad" contra los grupos campesinos que resistían a la expulsión de sus tierras en el sur del Tolima en 1964, lo que propició la coordinación y finalmente la constitución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Pocos meses después, el 7 de enero de 1965, mediante la toma de la población santandereana de Simacota, se anunció la creación del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y en febrero de 1967 se constituyó el Ejército Popular de Liberación (EPL). En la década de los 70 aparecieron otras organizaciones insurgentes como el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Comando Quintín Lame, como reacción a la brutal represión del ejército y los terratenientes.

En las últimas cuatro décadas Colombia ha asistido a un desarrollo creciente de organizaciones obreras, campesinas, estudiantiles, indígenas, políticas, académicas, religiosas, de derechos humanos y humanitarias que buscan respuestas alternativas a la crisis del país, un cambio de estructuras, y que son movimientos sociales y políticos en la inmensa mayoría de carácter no violento, pero que han sido masacrados por los distintos gobiernos y que generan a su vez las variadas expresiones de rebeldía armada que todavía se prolongan y acrecientan.

Por otra parte, frente al levantamiento en armas de grupos que reclaman cambios fundamentales en las estructuras económicas, sociales y políticas, para satisfacer las necesidades elementales de la población, un Estado tiene dos alternativas: un tratamiento político negociado para buscar soluciones a los reclamos justos o un tratamiento militar para exterminar la rebelión. La opción fundamental del estado colombiano ha sido claramente la segunda y, además, no sólo ha circunscrito la represión a los alzados en armas, sino que la ha ampliado a amplias capas de la población civil desarmada.

Si bien desde 1983 se han producido diversos procesos de negociación con grupos insurgentes, sólo han llegado a un cierto término aquellos que se han reducido a la negociación de la desmovilización de los combatientes y, hasta ahora, han fracasado los que han debatido los principales problemas socioeconómicos o políticos del país. Pero incluso los "exitosos" han tenido como epílogo la eliminación física de un porcentaje significativo de los desmovilizados.

No obstante, la Elección Popular de Alcaldes, fruto precisamente de uno de estos procesos de diálogo entre la insurgencia y el Gobierno conservador de Belisario Betancourt (1984-1986), permitió un escenario de participación social y política que hasta esos años jamás había permitido la maquinaria oligárquica, con la irrupción de nuevos movimientos, como la Unión Patriótica, el Frente Popular o la Alianza Democrática, y nuevas expresiones de movimientos populares en defensa de los derechos fundamentales de sus comunidades.

Pero cuando la Unión Patriótica empezó a recoger con fuerza el descontento popular y la confianza de los sectores populares, lo que le permitió ascender al gobierno de muchos municipios del país y ganar una mayor participación social en los consejos municipales, incluso en el Congreso, la clase dirigente y el Estado no dudaron en responder con el genocidio, exterminando a miles de militantes y dirigentes, incluso a tres candidatos a la Presidencia de la República, en una carrera contra el tiempo¹⁵.

El impulso democratizador más importante de las últimas décadas fue la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente y la redacción y aprobación de una nueva Constitución Política el 18 de julio de 1991 (fruto del proceso de reinsertión del M-19, seguido del EPL, el ERP y el Quintín Lame), con la participación de sectores sociales históricamente excluidos, como los indígenas y las comunidades afrodescendientes, los nuevos movimientos políticos de izquierda, otros sectores sociales, como cristianos de base, además de la propia oligarquía, con sus partidos liberal y conservador.

A pesar de la exclusión de los movimientos guerrilleros, FARC y ELN, y de que en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente no se abordaron algunos de los temas centrales para una verdadera democratización económica, política y social del país, puede decirse que la Constitución Política de 1991 es un intento de pacto social, que fija el marco en que debe continuar la vida institucional nacional.

La vulneración de los derechos humanos sociales y económicos que sufren la inmensa mayoría de los colombianos se explica por la aplicación teológica de los planes de ajuste estructural, impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Estados Unidos, que pretende instaurar en los próximos años la llamada Área de Libre Comercio de las Américas. Las recetas neoliberales, desarrolladas de manera acrítica por los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana y profundizadas por Álvaro Uribe, contravienen la Constitución colombiana y, en la filosofía del "Consenso de Washington"¹⁶, han empobrecido aún más el país, porque han destruido el tejido industrial nacional y arruinado sectores de la agricultura, han privatizado y arruinado los servicios sociales básicos y han destruido conquistas históricas del movimiento popular.

Hoy, en Colombia, el 70 por ciento de la población vive en condiciones de exclusión y pobreza, sometida a la violencia y la opresión estatal; igual porcentaje carece de empleo o trabaja en absoluta precariedad; existen más de tres millones de personas desplazadas y se producen 38.000 homicidios anuales producto del conflicto social, político y militar. El país, además, debe satisfacer cada año la losa de la deuda externa, a lo que destina una cantidad presupuestaria mayor que al gasto educativo o el triple que al sanitario.

Las bases del Plan de Desarrollo del Gobierno de Uribe siguen al pie de la letra estas disposiciones y en diciembre de 2002 firmó con el FMI un Acuerdo *stand-by* por un monto de 1.548 millones de DEG (Derechos Especiales de Giro, en dólares), similar al firmado por Pastrana, que define las políticas macroeconómicas de Colombia. Estos acuerdos tropiezan con la Constitución Política de 1991, de ahí la necesidad del Gobierno de Uribe de imponer un modelo cada vez más autoritario, reformar sustancialmente los principios del Estado social de derecho, desmontar las garantías de derechos constitucionales y fortalecer el aparato de guerra con la continuidad del Plan Colombia¹⁷ (ahora llamado Plan Patriota), todo ello en nombre de la "seguridad democrática".

Además, la estrategia de "seguridad democrática" de Uribe supone la consolidación del paramilitarismo en Colombia, como lo prueban sus proyectos de incorporar a un millón de informantes, a través de redes tanto en el país como fuera de él, y a cinco millones de "campesinos soldados", así como el aumento de la militarización de amplias zonas estratégicas, y de la participación de las fuerzas armadas estadounidenses y de mercenarios en la defensa de los intereses de las multinacionales¹⁸, con políticas declaradas inconstitucionales, como las llamadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación.

Las medidas de seguridad adoptadas por el Gobierno no han servido para restaurar el orden público, sino para arrastrar aún más a los civiles al conflicto y garantizar la impunidad de quienes violan los derechos humanos e infringen el Derecho Internacional Humanitario.

Finalmente, asistimos a una nueva política maquiavélica, el proceso de negociación con los líderes de los grupos paramilitares, que no pretende sino la consolidación de su estrategia, dejando en la impunidad los cientos de miles de crímenes contra la humanidad y encubriendo la responsabilidad de las fuerzas militares y de los gobiernos que por más de cuatro décadas las han patrocinado. Al mismo tiempo, se legalizaría la propiedad de las tierras obtenidas por estos grupos mafiosos, que ya controlan política y socialmente extensas regiones del país, con las prácticas de exterminio de la población civil, que han generado el desplazamiento masivo de las familias campesinas, indígenas y afrodescendientes.

En nombre de principios como la verdad, la justicia y la reparación integral, se pretende imponer una política contraria a los principios del derecho internacional y se contravienen, una vez más, como lo han hecho todos los gobiernos colombianos, las recomendaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos¹⁹.

Y son precisamente estas recomendaciones sobre la situación en Colombia, que cada año reitera la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las que han marcado de alguna manera las relaciones diplomáticas entre el Gobierno colombiano y la Unión Europea. Su punto más crítico llegó cuando el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre el Plan Colombia y el proceso de paz el 1 de febrero de 2001, aprobada con 474 votos a favor, 1 en contra y 33 abstenciones, en la que reconoció que el conflicto colombiano tiene unas causas económicas, sociales, políticas y culturales y que no se trata sólo de un conflicto armado²⁰.

En segundo lugar, el Parlamento Europeo rechazó la militarización de la lucha contra las drogas por sus peligrosas implicaciones regionales, ya que el Plan Colombia conduciría a una escalada del conflicto armado y fracasaría en su propósito de eliminar los cultivos ilegales. Para el Parlamento Europeo, la paz resulta alcanzable en la medida en que se introduzcan cambios profundos en el modelo de distribución de la riqueza, se estimule un verdadero proceso de reforma agraria, se mejoren las condiciones de la población local, se fomenten los cultivos de sustitución y la protección de la biodiversidad, se defiendan los derechos humanos, se promueva el Derecho Internacional Humanitario y se implementen acciones efectivas de lucha contra la impunidad.

Pero en el nuevo contexto internacional de la guerra contra el terrorismo, hábilmente manipulada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el cambio de énfasis en las preocupaciones de la UE respecto de la situación colombiana permitió que, a instancias del Partido Popular y con el apoyo del Partido Popular Europeo y de los gobiernos de Italia y Reino Unido, se incluyera a las organizaciones insurgentes colombianas (FARC y ELN) en la lista de organizaciones terroristas de la UE.

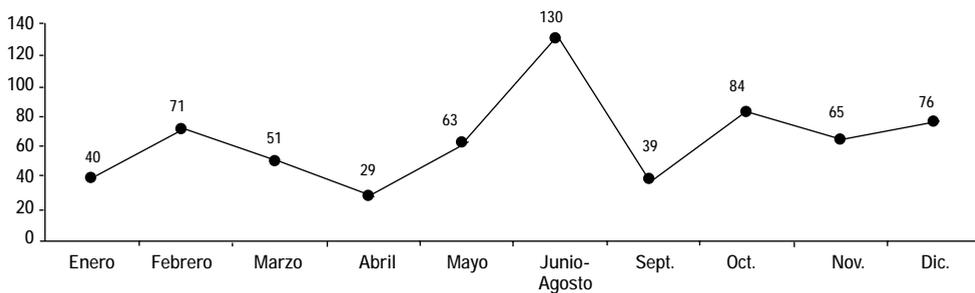
También evidencia este viraje la última cita de la llamada Mesa de Donantes (constituida en Londres el 10 de julio de 2003) celebrada en Cartagena de Indias el 3 y 4 de febrero de 2005 con representantes de más de 24 países, delegados de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Sistema de Naciones Unidas, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Gobierno colombiano.

En esa cumbre, el presidente Uribe expuso su discurso reinterpretativo del conflicto colombiano con el fin de acomodar y desarrollar el modelo de sociedad y

Estado propuesto, cuya columna vertebral es la llamada “seguridad democrática”. Su discurso se fundamenta en la negación de la existencia de un conflicto social y armado, y la afirmación de que nos encontraríamos sólo frente a un problema de terrorismo, delincuencia y narcotráfico.

GRÁFICO 7

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS COLOMBIANOS EN 2004



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

El Estado sería una víctima más, como el resto de los ciudadanos, y el desarrollo de la nación y el bienestar de la población requerirían de manera prioritaria estrategias de seguridad. El discurso de Uribe se nutre de argumentos tan peligrosos como los siguientes: el Estado debe tener presencia militar en todo el territorio y ejercer el control social y cotidiano de toda la población; la Constitución es muy bondadosa en derechos y poco exigente en deberes para los ciudadanos y no da facultades al presidente para desarrollar sus iniciativas; los derechos humanos y los instrumentos internacionales de protección son una camisa de fuerza y una cortapisa a la “soberanía” nacional.

La Declaración de Cartagena evidencia la tendencia de la Unión Europea y los gobiernos participantes en la cumbre a asumir la reinterpretación del conflicto en clave antiterrorista, es decir, a compartir el enfoque sustancial de las propuestas del presidente Uribe²¹.

Las organizaciones de derechos humanos llevamos muchos años pidiendo al Gobierno colombiano que desmantele a los grupos armados ilegales y los combata. Sin embargo, en lugar de adoptar medidas en ese sentido, negocia con los grupos paramilitares su “desmovilización”, con lo que se garantiza la impunidad de personas responsables de crímenes de guerra y contra la humanidad, como la violación y otros actos de violencia de género.

Por ahora, la UE se ha negado a respaldar este proceso, pero el Gobierno español está recibiendo muchas presiones para apoyarlo. Es necesario que el nuevo Ejecutivo se desmarque de la política del anterior y no apoye ni política ni económicamente la “desmovilización” de los *paras*, ni otras iniciativas contrarias al derecho de las

víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y exija que se conduzca ante los tribunales de justicia a los responsables de los crímenes cometidos.

Mientras el Gobierno colombiano se empeña en buscar el respaldo de la comunidad internacional a su política de negociación con los paramilitares, especialmente en Europa, dentro del país prosigue la política de exterminio de las comunidades civiles que se han declarado Comunidades de Paz y Comunidades de Resistencia, como sucedió el 21 de febrero de 2005 con la espantosa matanza cometida en la comunidad de San José de Apartadó, en el departamento de Urabá, por la siniestra Brigada XI del ejército, y las más de 1.867 personas objeto de homicidio extrajudicial en los dos años de negociaciones.

CEAR comparte la reivindicación de las organizaciones de derechos humanos colombianas, así como de la Federación Internacional de Derechos Humanos, de una política de seguridad que respete los derechos y libertades fundamentales y la exigencia del fin de la estrategia militar, para buscar vías dialogadas de solución y una paz con justicia social que acabe con cuatro décadas de cruenta guerra civil.

CUADRO 4

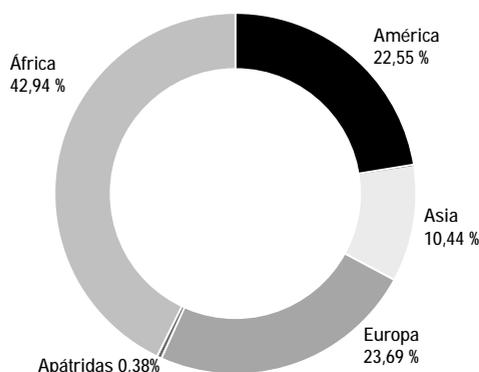
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1995-2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
África	1.640	1.541	1.850	3.360	3.239	2.782	2.794	2.907	4.201	3.851	28.165
América	923	672	503	509	969	2.277	4.960	2.371	799	810	14.793
Asia	1.028	1.078	448	479	495	1.245	686	457	494	442	6.852
Europa	2.066	1.437	2.174	2.394	3.674	1.610	1.029	500	377	279	15.540
Apátridas	21	2	-	22	29	12	21	74	47	19	247
TOTAL	5.678	4.730	4.975	6.764	8.406	7.926	9.490	6.309	5.918	5.401	65.597

FUENTE: OAR.

GRÁFICO 8

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1995-2004)



FUENTE: OAR.

1.3. NIGERIA, EL SAQUEO DE LAS PETROLERAS

África se asocia de manera corriente con la miseria, incluso existe una graduación máxima de la misma con un adjetivo contundente: "niveles de pobreza africanos". Y, sin embargo, es un continente riquísimo en recursos naturales, no en vano aporta el 75,5 por ciento de la producción mundial de cobalto, el 76,6 por ciento de diamantes, el 85,5 por ciento del coltán y el 79,2 por ciento de oro.

África también es el continente donde pervive el mayor número de conflictos bélicos y el apoyo de las empresas multinacionales a las distintas fuerzas en conflicto es un factor esencial para mantenerlos activos y enquistados. De hecho, no podemos olvidar las habituales y despiadadas luchas entre los distintos actores en las zonas de extracción de las materias primas para satisfacer a las multinacionales y asegurarles su producción y posterior distribución a cambio de armas u otros recursos que les permitan continuar el enfrentamiento.

Uno de estos actores son, en muchas ocasiones, los gobiernos africanos que han dejado de ser garantes de la seguridad y los derechos de sus ciudadanos para convertirse en los suministradores de materias primas a las empresas transnacionales a cambio de armas y divisas para sustentarse en el poder. Mientras, las cancillerías europeas, incluida la española, miran hacia otro lado e incluso reconocen la legitimidad internacional de ciertos líderes africanos que vulneran los derechos humanos y les brindan apoyo por acción u omisión.

La relación conflictos-recursos es tan evidente que la Unión Europea ha adoptado medidas como la creación de certificados de garantía para los productos procedentes de África, como los diamantes, a fin de intentar disminuir las consecuencias de su explotación.

Por tanto, si superponemos el mapa de las guerras africanas y el de los recursos naturales más valiosos comprobaremos la relación entre ambas realidades, como afirma la última premio Nobel de la Paz, Wangari Maathai:

Muchos de los conflictos se libran por los recursos naturales, de modo que al trabajar por el desarrollo sostenible se trabaja por la paz al tratar de eliminar las causas de los conflictos²².

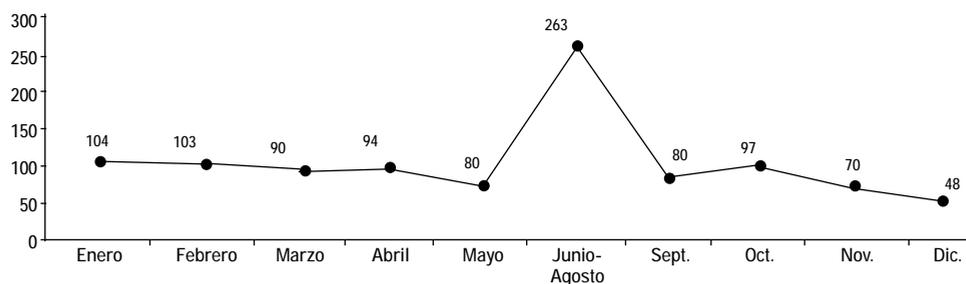
La explotación de los recursos naturales empezó con la agresión colonial europea, pero se convirtió en una depredación sistemática durante la segunda mitad del siglo xx, a cargo tanto de las transnacionales occidentales como de algunos de los dictadores africanos o líderes de grupos de oposición.

La disputa feroz por el control de estos recursos está en la raíz de los conflictos que desangran África y pocos casos sirven mejor como ejemplo que Nigeria,

país de origen de la mayoría de los solicitantes de asilo que llegaron a España en 2004 y sexto productor mundial de petróleo.

GRÁFICO 9

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS NIGERIANOS EN 2004



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

Nigeria se independizó de Gran Bretaña en 1960. Después de seis años turbulentos, en 1966 oficiales del ejército de la etnia igbo, dominante en el Sur, dieron un golpe de Estado al que respondieron las etnias del Norte. Los igbo declararon el estado independiente de Biafra, lo que desencadenó una guerra civil que terminó en 1970 con más de un millón de personas muertas, muchas por inanición.

En los años siguientes, el aumento del precio del petróleo permitió una recuperación económica, sin embargo, en 1975 un golpe de Estado inauguró un período presidido hasta la actualidad por la inestabilidad política, la corrupción y las guerras por controlar los ingentes recursos naturales del país.

Nigeria, el país más populoso de África, tiene en la actualidad una población de 124 millones de personas que pertenecen a más de 200 grupos étnicos y hablan más de 200 idiomas, aunque el inglés continúa siendo el utilizado en la Administración. Algo más de la mitad de la población es musulmana, mientras que el 35 por ciento es cristiana y el resto, animista.

Es una república federal con 36 estados y las principales fuerzas políticas son el Partido Democrático del Pueblo (PDP), el Partido de Todos los Pueblos de Nigeria (ANNP), la Alianza para la Democracia (AD) y el Partido Progresista de la Gran Alianza (APGA). Desde 1999 Olusegun Obasanjo, del PDP, es el jefe de Estado, aunque los observadores internacionales y la oposición denunciaron el fraude que condicionó el resultado de las elecciones de 2003, que avaló su reelección.

Desde su independencia, en 1960, Nigeria ha tenido más años de dictadura militar que de gobiernos democráticos y se encuentra fracturada por el enfrentamiento entre la población musulmana del Norte y la cristiana del Sur, mantiene un conflicto abierto con Camerún por la soberanía de la región de Bakassi²³ (rica en

yacimientos petrolíferos) y posee abundantes recursos naturales que, sin embargo, no han servido para mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías, que sufren las consecuencias de la lucha sin tregua por el control de los mismos.

Más de la mitad de la población nigeriana sobrevive en condiciones paupérrimas, con menos de un dólar al día, y la renta media anual de cada nigeriano es de 908 dólares.

La inestabilidad política se ha acentuado en los últimos años debido a varios factores. En primer lugar, la oposición intentó denunciar al actual Gobierno ante el Tribunal Supremo por el fraude de las elecciones de 2003 y por considerarlo ilegítimo. Los gobernadores de cinco estados decidieron crear gobiernos locales y el Gobierno federal reaccionó con la anulación de las elecciones y la supresión de las ayudas a esos estados.

En segundo lugar, ante el descontento popular por la pobreza, en los últimos dos años las centrales sindicales más importantes han convocado numerosas huelgas. En tercer lugar, la zona petrolífera del estado del delta se ha convertido en ingobernable, ya que existe un conflicto abierto desde 1997 entre los distintos grupos por el control de las instituciones públicas de poder y el acceso a los recursos que genera la extracción de petróleo.

En cuarto lugar, en 2004 en la región central del país se agudizó la violencia que comenzó tres años antes en la región de la meseta por el enfrentamiento entre los ganaderos *fulani* (musulmanes) y los agricultores *tarok* (cristianos), relacionado con la escasez de tierras de cultivo, y la necesidad de los ganaderos de emplearlas para pastos y asuntos relacionados con el acceso a los cargos políticos y las propiedades de la zona. Este enfrentamiento causó, en mayo de 2004, la muerte de centenares de personas y el desplazamiento de cerca de 27.000²⁴.

La protección de los derechos humanos en Nigeria es, pues, muy frágil puesto que, además de la falta de garantías democráticas y los distintos conflictos, continúan vigentes la pena de muerte y castigos tan crueles como la flagelación o la lapidación en virtud de la *sharia* (la ley islámica), instaurada en doce estados septentrionales.

Particularmente preocupante es la vulneración de los derechos y la dignidad de las mujeres con prácticas como la mutilación genital, habitual en la mayoría de los grupos étnicos y que afecta a casi la mitad de las mujeres del país, en especial en las zonas sur y este. Si bien, lo habitual es que la sufran las niñas, también se lleva a cabo en mujeres maduras, justo antes del matrimonio o después del primer embarazo.

Por otra parte, el matrimonio forzoso es una práctica frecuente en Nigeria y aproximadamente el 42 por ciento de las mujeres casadas forma parte de uniones

polígamas. La principal característica del matrimonio consuetudinario es el pago de la dote, que simboliza el sometimiento de la mujer como una propiedad que el comprador puede utilizar a su voluntad, y la denegación a las esposas del derecho a la propiedad de la herencia.

En octubre de 2004, cuando el precio del crudo rondaba la histórica cifra de 50 dólares el barril y dado que Nigeria es el sexto productor mundial, la inestabilidad en la zona del delta del Níger y una huelga general por el aumento del precio del combustible en el país se convirtieron en conflictos de repercusiones internacionales. El 7 de octubre la oficina del administrador del estado de emergencia en la región de Plateau anunció que entre el 7 de septiembre de 2001 y el 18 de mayo de 2004 habían muerto en la zona 53.787 personas²⁵.

La existencia de petróleo en territorios de minorías étnicas ha generado múltiples conflictos internos que se han transformado en guerras civiles o se han enquistado durante años. Estas minorías han sufrido y siguen sufriendo la lucha de grupos en sus tierras por el control de los recursos. Actualmente en esta zona operan varios grupos paramilitares que con frecuencia se enfrentan entre sí y el más nutrido es la Fuerza de Voluntarios del Pueblo del Delta del Níger, que amenaza con una guerra al Gobierno federal si impide la autodeterminación de la región.

Algunas minorías étnicas se han empeñado durante años en denunciar el genocidio perpetrado por las multinacionales europeas o estadounidenses. En 1992, el escritor Ken Saro-Wiwa, miembro del Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni, denunció en uno de sus libros: "Lo que la Shell y la Chevron han hecho al pueblo ogoni, a sus tierras y sus ríos, a sus arroyos, a su atmósfera, llega al nivel de un genocidio". Tres años después, el gerente general de la Shell en Nigeria, Naemeka Achebe, explicó en estos términos el apoyo de su empresa a la dictadura militar nigeriana: "Para una empresa comercial que se propone realizar inversiones es necesario un ambiente de estabilidad. Las dictaduras ofrecen eso".

Unos meses más tarde, el 10 de noviembre de 1995, la dictadura nigeriana ahorcó en Port Hacourt a nueve personas del pueblo ogoni, entre ellos a Saro-Wiwa, por el "delito" de luchar contra las empresas que han aniquilado sus aldeas y han reducido sus tierras a un vasto terreno yermo. En la mascarada de juicio a que fueron sometidos, Ken Saro-Wiwa pretendía pronunciar un alegato, pero se lo impidieron. Aquel texto decía:

No albergo ninguna duda del éxito de la causa por la que decidí batirme, sean cuales fueren los procesamientos que nos sean entablados, a mí y a los que creen en nuestra causa y los obstáculos que podamos encontrar en nuestro camino. Ni nuestro encarcelamiento ni nuestra muerte podrán frenar nuestra victoria. Profundamente convencido de mi inocencia frente a los falsos cargos

de los que se me acusa, hago un llamamiento al pueblo ogoni, a los pueblos del delta del Níger y a las minorías oprimidas de Nigeria a que se levanten y luchen pacíficamente por sus derechos.

La petrolera anglo-holandesa Shell explota el crudo del delta del Níger desde hace más de medio siglo de manera absolutamente depredadora y de allí obtiene el 40 por ciento del que refinan. En varias ocasiones, frente a manifestaciones pacíficas que denunciaban el expolio de la Shell, esta multinacional europea (de la Unión Europea supuesto adalid de los derechos humanos) contó con el apoyo del régimen para reprimir con brutalidad a los ciudadanos nigerianos y en una ocasión asesinaron a 80 personas²⁶.

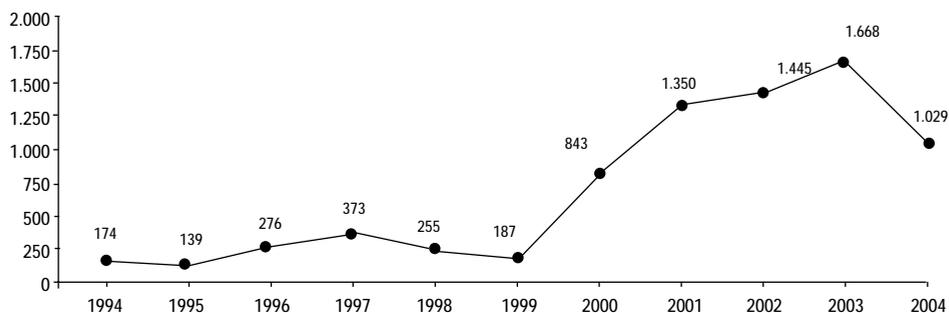
La Shell deberá pagar una multa de 1.500 millones de dólares en concepto de indemnización por los daños ambientales causados al pueblo ijaw del delta del Níger o, en caso contrario, deberá abandonar el país, según afirmó a finales de 2004 el presidente del Senado, Adolphus Wabara, tras examinar las conclusiones derivadas de un informe elaborado por un grupo de expertos a petición del Parlamento federal. La Shell ha negado tener conocimiento oficial de las exigencias del Senado y ha asegurado que, cuando lo tenga, las estudiará²⁷.

Son las transnacionales como ésta las que se benefician de la inmensa riqueza del petróleo de este país, no los ciudadanos nigerianos. La gran paradoja es que Nigeria, por el mal funcionamiento de sus refinerías, debe importar a precio de mercado el petróleo que resulta del crudo extraído de su territorio.

Por supuesto, a pesar de las sistemáticas violaciones de los derechos humanos y de la ausencia de democracia en Nigeria, los intereses de las poderosas multinacionales petroleras implican que los gobiernos occidentales miren hacia otro lado o cuanto menos se limiten a críticas veladas, sin apuntar al corazón del conflicto.

GRÁFICO 10

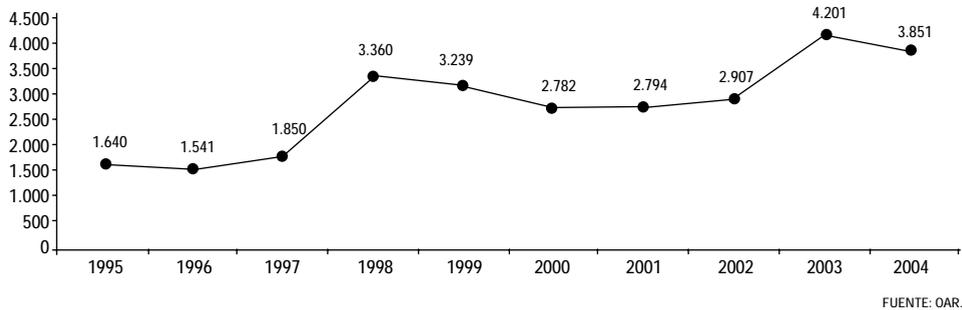
SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS NIGERIANOS (1994-2004)



FUENTE: OAR.

GRÁFICO 11

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE ÁFRICA (1995-2004)



En los últimos años la estrategia internacional parece haber cambiado algo y al menos se exige a los países africanos la instauración de un sistema democrático al modo occidental para recibir la ayuda de las potencias europeas. Pero esta exigencia ha resultado ineficaz, ya que no ha significado una mejora real de las condiciones de vida de los pueblos africanos, más bien pretende forjar una apariencia de legitimidad que permita a las potencias occidentales apoyar a los gobiernos que entren en el juego "democrático" con una menor presión mediática sobre sus políticas de inversión.

Tampoco las instituciones internacionales han contribuido a un avance hacia la democracia y el desarrollo socioeconómico de los países africanos, y en concreto de Nigeria, ya que las políticas económicas impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han acrecentado la necesidad de estos países de basar toda su economía en la explotación de sus recursos naturales.

En los últimos años, las relaciones bilaterales de España con Nigeria se han centrado en el acuerdo de repatriación de inmigrantes de este país en situación administrativa irregular.

1.4. RUSIA, LA INVOLUCIÓN AUTORITARIA

En 2004, 83 ciudadanos rusos solicitaron asilo en España, una cifra sensiblemente inferior a los 153 que lo hicieron en 2003, y, aunque Rusia se mantuvo como el país de origen de la mayoría de los solicitantes de asilo en las naciones industrializadas según los datos ya citados del ACNUR, también se redujo el número de solicitantes rusos en estos países el año pasado.

Este descenso no guarda relación con una mejora de la situación de los derechos humanos, a pesar de que en una entrevista concedida en octubre de 2004 el embajador ruso en España afirmó que su país experimenta un cambio democrático

y valoró de manera muy positiva su participación en instancias tan relevantes como el G-8 o el Consejo de Europa²⁸.

Pero la realidad es muy diferente a la descrita por este diplomático y se caracteriza por una progresiva militarización del país bajo el mandato de Vladimir Putin que se refleja en las tensiones étnicas y nacionales, la persecución política, la censura, la depauperación de amplios segmentos sociales y la falta de protección de los derechos humanos.

Es significativo que en 2004 el ACNUR concediera la Medalla Nansen a la organización no gubernamental rusa Memorial por haber desarrollado su labor a menudo en situaciones muy difíciles —incluyendo las que se viven en la zona septentrional del Cáucaso— y por su destacada contribución a varias decisiones judiciales relevantes, relacionadas con asuntos relativos a la ciudadanía, los permisos de residencia o las compensaciones para desplazados internos.

Sin embargo, y en el contexto de la Rusia actual, el auténtico mérito de ésta y otras organizaciones no gubernamentales reside en ser la única protección con que cuentan los más desfavorecidos ante la ausencia de políticas sociales del Gobierno, las tensiones étnicas, los conflictos nacionalistas y la pobreza.

Rusia es uno de los estados más multiétnicos y plurinacionales del mundo, con 32 grupos étnicos repartidos por todo su territorio, aunque la población rusa es la más numerosa, con más del 80 por ciento. Respecto a la diversidad religiosa, los musulmanes y los budistas residen en zonas muy localizadas (las repúblicas septentrionales del Cáucaso y la región del Volga medio y la República de los Calmucos, respectivamente), mientras que los judíos y los cristianos (ortodoxos, católicos...) están presentes en todo el territorio nacional.

En el terreno económico, se caracteriza por la existencia de una minoría enriquecida en muy pocos años, una débil clase media y millones de personas que subsisten en condiciones precarias o miserables tras la demolición de los derechos sociales y laborales soviéticos, un proceso que en 1999 Unicef calificó de "hecatombe". A consecuencia de todo ello, los movimientos migratorios internos son multitudinarios tanto por los factores económicos de los inmigrantes como por el conflicto en Chechenia.

Su situación política reciente está marcada por la trágica muerte de 370 personas en la escuela de Beslán (Osetia del Norte) en agosto de 2004, drama que muchos analistas comparan, por sus consecuencias políticas, con el 11 de septiembre estadounidense. Por el momento ha agravado las cotas de violencia del conflicto checheno, al radicalizar las posiciones de los terroristas y del Gobierno ruso. La instrumentalización de Beslán y de la situación en Chechenia ha permitido a Putin reforzar su poder y poner en marcha políticas extremadamente represivas, con el

beneplácito de amplios sectores de la sociedad rusa, unas políticas que desnudan la imagen democrática que, al mismo tiempo, pretende proyectar.

El conflicto de Chechenia se reactivó con la desintegración de la Unión Soviética en 1991 y su proclamación de independencia. Comenzó entonces una guerra con Rusia que no terminó hasta 1996 y que arrasó el territorio de esta región autónoma. En 1999, y como represalia a una ola de atentados supuestamente perpetrados por terroristas chechenos, el ejército ruso atacó Chechenia de nuevo. A finales de aquel año y tras la cancelación del proceso de paz, Putin argumentó que la intervención rusa pretendía preservar la integridad territorial de la Federación Rusa y no enfrentarse al terrorismo.

Aquel conflicto terminó de devastar la región y sólo se interrumpió cuando el Gobierno ruso organizó unos controvertidos comicios locales y situó en los puestos determinantes de la administración local a personalidades afines a sus intereses. Sin embargo, la guerra de Chechenia no ha concluido, la resistencia no cede, los atentados y las violaciones de los derechos humanos por parte de ambos bandos prosiguen y la represión rusa golpea por igual a guerrilleros y civiles.

Un especialista en el estudio de las relaciones internacionales y del este europeo tan prestigioso como el profesor Carlos Taibo afirma que Rusia está adoptando la estrategia y el discurso de la superpotencia, Estados Unidos, en su relación con Chechenia. A su juicio, el Gobierno de Putin intenta encubrir bajo un manto de silencio lo que allí sucede, porque sostiene que este conflicto sólo puede solucionarse por la vía militar, por lo que rechaza cualquier negociación²⁹.

Además, recibe el apoyo de las potencias occidentales, en particular de Estados Unidos, que cierran los ojos ante la situación de Chechenia y descalifican como "terroristas" a todos los chechenos que luchan por la independencia. Al igual que Estados Unidos en Irak, Rusia vende al mundo la pantomima de un proceso político democratizador en Chechenia, basado en la promulgación de una constitución, la concesión de una falsa autonomía, la formación de un gobierno títere y la ilegitimidad de unas elecciones sin candidatos de la opción independentista, en las que los soldados rusos votaron e impidieron la presencia de observadores independientes.

Mientras tanto, los civiles chechenos son acosados y masacrados tanto por la guerrilla como por el ejército ruso y no están seguros ni siquiera en los campos de refugiados enclavados en otras repúblicas, como la vecina Ingushetia.

Médicos sin Fronteras denunció que sólo en el caso de Chechenia más de 260.000 desplazados viven en condiciones terribles, tanto en esta república como en Ingushetia y que, a mediados de 2004, unas 52.000 personas sobrevivían como podían, al rigor de las inclemencias climáticas en lugares infrahumanos como frágiles tiendas de campaña, vagones de tren, fábricas abandonadas y almacenes, sin

acceso a servicios sanitarios, de saneamiento o alimentos. Además, en un reciente informe afirmó que cerca del 90 por ciento de los chechenos que viven en campos de refugiados y el 80 por ciento de los que huyeron a Ingushetia tienen algún familiar muerto a consecuencia de la guerra.

Por otra parte, Amnistía Internacional, en su Informe anual de 2004, subraya que uno de los peores problemas humanitarios en este país es la absoluta impunidad de las fuerzas de seguridad rusas y de las fuerzas chechenas leales a la Administración pro moscovita de Kadyrov con respecto a "las graves violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, cometidas en el conflicto aún pendiente de Chechenia".

Amnistía Internacional documentó todo tipo de prácticas atroces contra la población civil chechena por parte del ejército ruso y las fuerzas de seguridad locales afectas a Moscú, como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones (hay casi 200 personas detenidas desaparecidas), secuestros, violaciones y torturas, crímenes que permanecen impunes. Al mismo tiempo, esta organización denunció que los combatientes chechenos cometieron actos terroristas tan crueles como el de la escuela de Beslán, ataques a personal civil de la Administración pro rusa y atentados indiscriminados con bombas en varios puntos de la Federación Rusa.

Finalmente, Amnistía Internacional presentó un informe ante la Unión Europea en el que denunció la persecución (asesinatos, torturas, intimidaciones...) que han sufrido los defensores de los derechos humanos y las víctimas de violaciones de los derechos humanos que han denunciado al estado ruso ante instituciones internacionales.

Los organismos internacionales también se han sumado al coro de denuncias. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha expresado su profunda inquietud por los reiterados estudios sobre Chechenia, y la Unión Europea planteó este asunto en dos cumbres conjuntas con Rusia. Por su parte, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha deplorado el clima de impunidad imperante en Chechenia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido seis denuncias.

Otros capítulos del deficiente expediente que Rusia presenta en materia de respeto a los derechos humanos se refieren a las torturas y los malos tratos, en especial en los centros penitenciarios, y a las numerosas irregularidades cometidas por el Gobierno en los procesos electorales. Amnistía Internacional documentó en su Informe anual de 2004 incluso dos casos concretos de persecución política, uno de ellos especialmente escandaloso: el asesinato del parlamentario Sergei Yushenkov, destacado opositor a la guerra de Chechenia. Es el décimo parlamentario ruso asesinado en una década y todos estos crímenes permanecen en la impunidad.

La política exterior rusa se caracteriza por la apuesta por el establecimiento de relaciones de cooperación profundas con Occidente y la ratificación de su hegemonía sobre las antiguas repúblicas soviéticas, a excepción de las bálticas.

En este sentido, Rusia ha promovido la Comunidad Económica Euroasiática, una propuesta de unión económica con Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán y Tayikistán, y ha firmado una unión económica con Bielorrusia. También Ucrania ha formalizado un convenio por el que Moscú asume el mantenimiento de su sistema de oleoductos y gaseoductos, y Kazajstán ha alcanzado un acuerdo con el Gobierno ruso para exportar todo el petróleo y gas de la república a través de Rusia.

Aunque Putin fundamenta sus intentos de recuperar influencia en las antiguas repúblicas en la economía, la geopolítica también forma parte de su estrategia y explica, por ejemplo, la actitud de Rusia con respecto a Georgia, una república con enorme valor estratégico para Moscú y que intenta alejar de la influencia occidental.

Finalmente, las ambiciones energéticas de Estados Unidos en la región caucásica también influyen sobre la política rusa hacia sus vecinos más próximos y motivan la doble línea de acción de ambos países, que por una parte intentan mantener una relación fluida —cómplices en crímenes de guerra y aliados en la lucha antiterrorista— y, por otra, se miden con despliegues militares de cierta importancia en la zona.

Pero, a pesar de que Moscú ha aceptado la ampliación de la OTAN a Lituania, Estonia y Letonia, la presencia de tropas estadounidenses en Asia central y la retirada de Estados Unidos del Tratado de Misiles Antibalísticos³⁰, su política exterior no se supedita a los intereses de Washington.

Precisamente, la masacre de la escuela de Beslán ha abierto una nueva etapa en las relaciones internacionales de Rusia, ya que ha permitido a Putin apelar a la “solidaridad” de las grandes potencias para que obvien su política de mano dura hacia sus adversarios y, en particular, su cruzada contra los independentistas chechenos. Así, aunque la Unión Europea expresa habitualmente sus reservas ante las acciones represivas de las fuerzas de seguridad rusas en crisis como la de Beslán y recomienda periódicamente a Putin que negocie con sus enemigos, también acepta las “razones de Estado” rusas.

No sólo la Unión Europea pasa de puntillas sobre las violaciones de los derechos humanos en Rusia, también la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, en sus siglas inglesas) ignora este punto por los intereses económicos. Y, si existiera algún reparo a la política de Putin, por último la alianza en la lucha contra el terrorismo “justificaría” el silencio cómplice de la comunidad internacional³¹.

Tampoco podemos obviar la responsabilidad de unos medios de comunicación occidentales que sólo dedican titulares a Chechenia cuando se registra un atentado y contribuyen así a la distorsión informativa sobre el conflicto.

En el caso de la Unión Europea, el excelente momento de sus relaciones con Rusia se evidencia en que la estrategia común de la UE para la Federación, que expiró en junio de 2004, no se renovó al entenderse que las buenas relaciones bilaterales lo hacían innecesario. La cooperación entre la UE y Rusia se ha profundizado y se organiza en torno a tres ámbitos: el económico, la seguridad interior y exterior, la investigación y la educación.

En el terreno económico continúan las negociaciones para el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio y se ha reforzado el diálogo sobre las políticas energéticas. En el marco del diálogo político se mantienen reuniones periódicas a varios niveles, insistiendo en la prevención y gestión de las crisis, tanto en sus aspectos militares como civiles, y la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

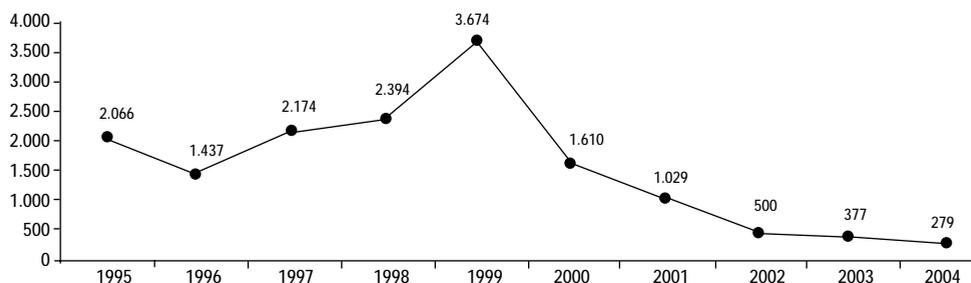
Finalmente, los asuntos relacionados con justicia e interior, incluyendo la situación de Kaliningrado³², son prioritarios para la UE, que mantiene, al menos formalmente, su posición tradicional en favor del diálogo para alcanzar una solución satisfactoria y justa en el conflicto de Chechenia.

Pero Carlos Taibo señala que el modelo de capitalismo europeo no tiene una naturaleza diferente a otros y que la Unión Europea no es *per se* un agente internacional comprometido con la causa de la justicia, la paz y la solidaridad. Otras voces autorizadas se preguntan también si la credibilidad de la UE no quedará de nuevo en entredicho, al privilegiar habitualmente los intereses sobre los principios y otorgar más importancia a complacer al Gobierno ruso que a la defensa decidida de los derechos humanos.

Por el momento, la Unión Europea y España no han supeditado sus relaciones con Rusia a un cambio en la política de Putin en aras de la protección de los derechos humanos. Al menos, tampoco se ha alineado con su Gobierno, como sí ha hecho Washington en su guerra sin cuartel contra el terrorismo basada en el uso sin contrapeso de la fuerza militar.

GRÁFICO 12

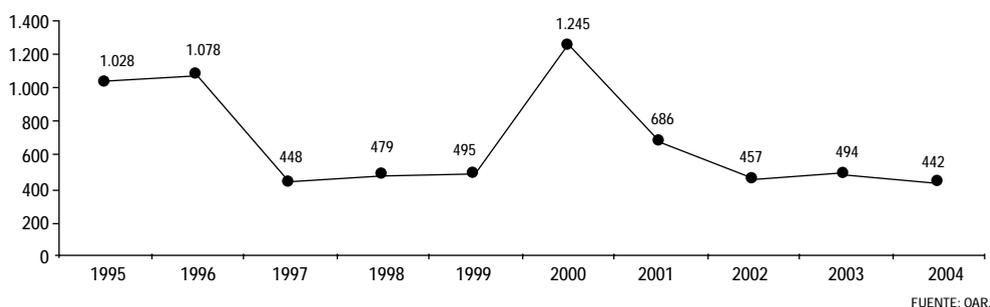
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE EUROPA (1995-2004)



FUENTE: OAR.

GRÁFICO 13

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE ASIA (1995-2004)



1.5. ARGELIA, LAS DOS CARAS DEL TERROR

En 2004, 988 de las 5.404 solicitudes de asilo presentadas en España fueron interpuestas por ciudadanos argelinos, casi una de cada cinco. Sin embargo, a lo largo del año pasado, de las 859 solicitudes de asilo de ciudadanos argelinos sobre las que la OAR se pronunció sobre su inadmisión a trámite, tan sólo 18 fueron admitidas, apenas el 2,09 por ciento. Las cifras de la década 1994-2004 son algo más equilibradas, ya que las resoluciones de la OAR inadmitieron a trámite 2.872 expedientes (el 68,89 por ciento) y admitieron 1.297 (el 31,11 por ciento). Por tanto, para la Oficina de Asilo y Refugio la situación de los derechos humanos en Argelia ha mejorado de manera sobresaliente en los últimos años.

No es ningún secreto que los sucesivos gobiernos españoles han temido que una política justa hacia el exilio argelino provocase un aluvión de solicitudes de asilo en nuestro país por la situación de guerra civil encubierta que sufre Argelia desde 1992 y que ha causado la muerte de al menos 150.000 personas.

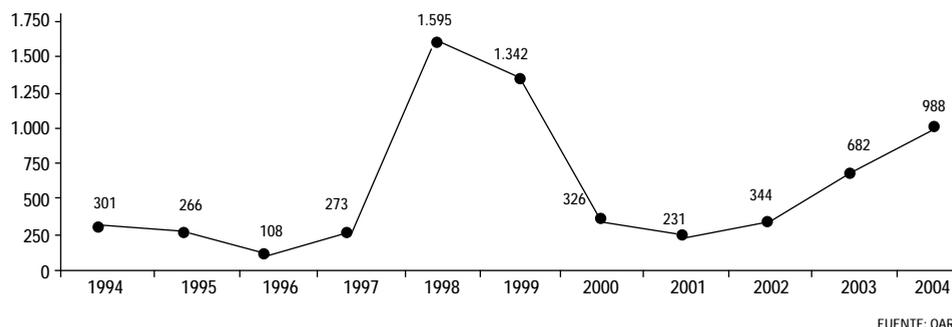
Human Rights Watch ha revelado que los inmigrantes argelinos detenidos mientras intentaban entrar en territorio español padecen con frecuencia abusos y son devueltos a través de procesos de expulsión masivos, de manera que les impiden el acceso a un estudio individualizado de su caso. Entre esas personas puede haber refugiados, cuya vida entonces queda en grave riesgo, ya que no han obtenido la protección internacional que buscaban.

La inmigración argelina hacia España se intensificó desde finales de la década de los ochenta, con el colapso económico y político del Estado, y sobre todo a partir de 1992, cuando el ejército dio un golpe de Estado tras la victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en la primera vuelta de las elecciones legislativas, por lo que se desencadenó una espantosa guerra civil no declarada entre el ejército, las milicias paramilitares y los grupos armados integristas.

En los años posteriores, tanto el ACNUR como el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) se preocuparon por la situación de los refugiados argelinos y criticaron los reducidos índices de protección otorgada a estas personas en los países europeos.

GRÁFICO 14

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS ARGELINOS (1994-2004)



FUENTE: OAR.

Argelia tiene 33 millones de habitantes y una esperanza de vida de 70,5 años, su población es mayoritariamente árabe (78 por ciento) y *amazight* (bereberes, 20 por ciento) y de religión musulmana sunnita (98 por ciento). Los idiomas oficiales son el árabe y el *amazight*. El Gobierno del presidente Adel-Aziz Bouteflika, elegido en 1999 y reelegido en abril de 2004, está sustentado por tres partidos: el histórico Frente por la Liberación Nacional (FLN), la Agrupación Nacional por la Democracia y el Movimiento de la Sociedad por la Paz.

La independencia del país fue proclamada el 5 de julio de 1962, tras una cruenta guerra contra el imperialismo francés, aquel mismo año se aprobó en referéndum una Constitución y Ahmed Ben Bella fue elegido presidente por sufragio universal en 1963. Pero el malestar en la cúpula del ejército crecía por su subordinación al poder civil y el 19 de julio de 1965 el general Houari Boumedienne dio un golpe y puso el Estado al servicio de una elite militar que estableció un régimen de partido único.

La muerte de Boumedienne en 1978 llevó al poder a Chadli Benjedid, que ordenó un proceso de liberalización económica y ofreció un mejor trato a las corrientes integristas islámicas, que aprovecharon este contexto para impulsar su proyecto de extender la fe religiosa a amplias capas de la población y convertirla en un elemento autónomo del Estado, a través de la creación de centenares de mezquitas, su presencia creciente en la universidad y la edificación de una red de asistencia social que reemplazó a un Estado en quiebra. Los islamistas aparecieron como el único movimiento político con capacidad de movilización social y atinaron a canalizar las protestas populares y exigir una apertura democrática.

En febrero de 1989 se aprobó una nueva Constitución en referéndum y se pudo crear así el FIS, que fue legalizado en septiembre. Desde su nacimiento, el FIS se convirtió en la primera fuerza política y social del país, y se proclamó heredero de la revolución argelina y del discurso unitario del movimiento de liberación nacional que encarnó el FLN durante la guerra de independencia.

Ante su contundente victoria en las elecciones municipales de junio de 1990, en las que obtuvo el Gobierno de la mitad de los municipios, y su éxito en las legislativas del 26 de diciembre de 1991, que anunciaba que en la segunda vuelta de enero de 1992 alcanzaría los dos tercios del Parlamento para poder modificar la Constitución y poner fin a los privilegios del ejército, los militares volvieron a irrumpir el 12 de enero de 1992 con otro golpe de Estado y la ilegalización del FIS, que originó una dinámica terrible de represión estatal y atentados de las organizaciones terroristas islamistas.

Mientras el ejército formó "grupos de autodefensa rural", con la distribución de armamento por todo el país y la militarización de la sociedad, los grupos armados integristas intensificaron una violencia que pronto fue indiscriminada y despiadada. Así empezó la prolongada guerra civil que sufre el pueblo argelino, no reconocida como tal, y que ha causado ya la muerte de más de 150.000 personas.

En la actualidad el conflicto se perpetúa con un ejército que rechaza cualquier diálogo y unos grupos terroristas que han convertido su actuación en una forma de vida y que cada día amplían sus filas con el reclutamiento de los jóvenes sin futuro de las grandes ciudades. Un conflicto poliédrico, enquistado, sin un proyecto político claro ni del régimen militar ni de los grupos de la oposición y para el que es cada día más difícil hallar soluciones que ofrezcan un camino hacia una paz posible.

En este contexto la respuesta de la comunidad internacional ha sido y es el silencio, un oprobioso mutismo, porque Argelia es un país clave para la Unión Europea y Estados Unidos. Para la Unión Europea su importancia deriva, en primer lugar, de la trascendencia del gas natural que se extrae de su subsuelo y que llega a través de distintos oleoductos; así, el 70 por ciento del gas natural consumido en España procede de este país, mientras que en Italia es el 55 por ciento y en Portugal el 100 por ciento.

En segundo lugar, la UE privilegia sus intereses geoestratégicos en detrimento de la protección de los derechos humanos, ya que aprueba que un régimen militar autoritario y represivo dirija Argelia porque así controla la inmigración y contiene la expansión del islamismo radical en el Magreb.

Por su parte, Estados Unidos siempre ha tenido contratos para la extracción de petróleo en Argelia y en los últimos años ha visto en el régimen de Bouteflika un ejemplo de lucha contra el terrorismo, por lo que se han multiplicado los acuerdos

de venta de armamento entre ambos países. Washington considera que lo que sucede en Argelia son asuntos internos y que todo pronunciamiento en la esfera internacional es una injerencia externa en la soberanía argelina.

Ni la Unión Europea ni Estados Unidos están dispuestos a aceptar bajo ningún concepto que Argelia vive en un estado de guerra civil encubierta, ya que cuestionar el poder de la cúpula militar que dirige el país pondría en peligro los contratos para la extracción y explotación de los hidrocarburos.

Tal vez el tipo de violación de los derechos humanos más cruel sea la desaparición forzada de personas, una práctica que el régimen argelino ha ejercido de manera masiva, porque se calcula que hay más de 5.000 detenidos desaparecidos. Sin embargo, según Amnistía Internacional, el Gobierno niega la amplitud de este fenómeno y sólo admite casos muy contados imputables a las fuerzas de seguridad del Estado, puesto que sostiene que la mayoría de ellos son responsabilidad del terrorismo islamista o son personas que se han marchado con estos grupos y cuyos familiares, desconocedores de ello, han denunciado su desaparición.

Pero estos argumentos no han convencido a los familiares de los detenidos desaparecidos, porque las pruebas de la participación de las fuerzas de seguridad en su detención son sólidas, incluso con testigos. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos han identificado trece centros de detención clandestinos en Argel y su periferia y otros cuatro en otros rincones del país, y señalan que el Gobierno no puede sino conocer la gravedad y magnitud de esta práctica. Muchas familias se han dirigido por carta o personalmente a las autoridades civiles y militares, locales y nacionales, con la esperanza de obtener alguna respuesta sobre el paradero de sus seres queridos.

Por otra parte, el número de personas muertas en ejecuciones extrajudiciales supera las 50.000 según distintas fuentes. Al principio del conflicto, las ejecuciones eran hechos aislados, pero desde marzo de 1994 esta práctica se convirtió en frecuente y masiva. Tanto el ejército como los grupos paramilitares afines han asesinado a miles de personas a lo largo de todos estos años, en una suerte de espiral de acción-reacción-acción que ha ensangrentado este país de la otra orilla del Mediterráneo.

A la responsabilidad del Gobierno argelino hay que atribuir las detenciones arbitrarias de miles de personas, que pasan mucho tiempo incomunicadas, sin garantías judiciales efectivas, sometidas a torturas... En algunos casos, las personas detenidas son finalmente víctimas de ejecuciones extrajudiciales meses después de su detención.

Un informe de la Federación Internacional de Ligas de los Derechos del Hombre señala que los agentes de las fuerzas de seguridad argelinas pueden ir vestidos como civiles y actuar sin identificarse como tales, y pueden mantener a los

detenidos en centros secretos e ilegales incluso durante meses, donde son torturados y muchos de ellos fallecen también a consecuencia de ello.

La tortura, además, es una práctica habitual contra los detenidos en las comisarías de policía y las brigadas de la gendarmería. La tortura en Argelia está institucionalizada, incluso hay centros especializados que cuentan con los métodos más "sofisticados", como la Escuela Superior de Policía de Chateauneuf, conocida por las víctimas como la "Escuela Superior de Tortura". Algunos de los procedimientos más empleados son la corriente eléctrica, las quemaduras con cigarrillos, las palizas... Estos métodos inhumanos y degradantes continúan utilizándose aún hoy, aunque los prohíbe la Constitución.

Otro capítulo de este crudo expediente son las deportaciones. Un decreto presidencial del 4 de junio de 1991 instituyó los campos de concentración, a pesar de que contravienen de nuevo el orden constitucional del país y los tratados internacionales ratificados por Argelia en materia de derechos humanos, y autorizó a la autoridad administrativa a ordenar el traslado de una persona detenida a un campo de concentración durante un tiempo indefinido sin ni siquiera un juicio previo.

En 1992 se abrieron un mínimo de doce campos de concentración en el sur del Sáhara argelino, donde fueron encarceladas alrededor de 35.000 personas acusadas de pertenecer o simpatizar con el FIS. Miles de ciudadanos argelinos han pasado por estos campos desde su apertura y entre los deportados se encuentran muchas personas que se presentaron como candidatos en las elecciones municipales, regionales y legislativas. Algunos deportados fueron arrestados después de su liberación por los servicios de seguridad, mientras que otros fueron asesinados por el ejército.

Por su parte, a las organizaciones terroristas, sobre todo al Grupo Islámico Armado (GIA), se les han atribuido un elevado número de masacres absolutamente crueles e inhumanas, en las que han fusilado, apuñalado, degollado a hombres, mujeres y niños. Además, las asociaciones de defensa de los derechos humanos también les acusan de cometer otros actos repudiables y que afectan de manera indiscriminada tanto a civiles —en especial a las mujeres—, como a miembros de las fuerzas de seguridad: amenazas de muerte a individuos (policías, periodistas, maestros...) y a comunidades enteras, atentados en lugares públicos como estaciones de tren o escuelas, secuestro, tortura y violación de mujeres...

Amnistía Internacional ha denunciado también el papel de los grupos armados por el Estado en las operaciones militares para exterminar a los grupos terroristas islamistas. La multiplicación de las violaciones masivas de derechos humanos se enmarca en un panorama de progresiva militarización de la sociedad, ya que el

Gobierno potencia y favorece la aparición de civiles armados en los pueblos con el argumento de la protección de la población, pero está comprobado que intervienen tanto en la lucha contra los integristas como contra quienes simpatizan con ellos.

En enero de 1997 un decreto promulgó la Ley sobre los Grupos de Legítima Defensa que ofrece un barniz de legalidad a las acciones de los autodenominados "patriotas", unas agrupaciones paramilitares irregulares que, junto con las guardias municipales, completan la nómina de grupos antiterroristas armados por el Estado, que actúan al margen de la ley y sin supervisión de ningún tipo. Se estima que más de 150.000 personas forman parte de ellos y, según Amnistía Internacional, desarrollan operaciones militares de carácter ofensivo, con o sin el acompañamiento del ejército.

Por su parte, las guardias municipales, que cuentan con alrededor de 50.000 efectivos, fueron creadas por el Ministerio del Interior a través de un decreto de 1993; así fueron reconocidas de manera oficial y asumieron funciones propias de los cuerpos policiales.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha expresado su preocupación por las consecuencias del traspaso de facultades propias de los cuerpos de seguridad del Estado a grupos privados, cuyas consecuencias más importantes son el peligro de la seguridad y la vida de las personas, y la impunidad en que quedan los abusos y crímenes perpetrados por las milicias, muchas de ellas relacionadas con partidos o facciones del ejército y dotadas de armamento muy sofisticado.

Los grupos de autodefensa armados por el Estado han sido acusados, junto con las fuerzas de seguridad, de haber cometido ejecuciones extrajudiciales, sobre todo en las zonas rurales, donde su implantación es mayor. En definitiva, la militarización de la sociedad es el fruto de la política gubernamental de confrontación con el terrorismo islamista.

En los últimos años, las organizaciones integristas han debido replegarse desde las zonas rurales hasta los grandes núcleos urbanos, sobre todo hacia la periferia de Argel, por lo que en esta zona, y en concreto en su zona sur, se han producido enfrentamientos y masacres.

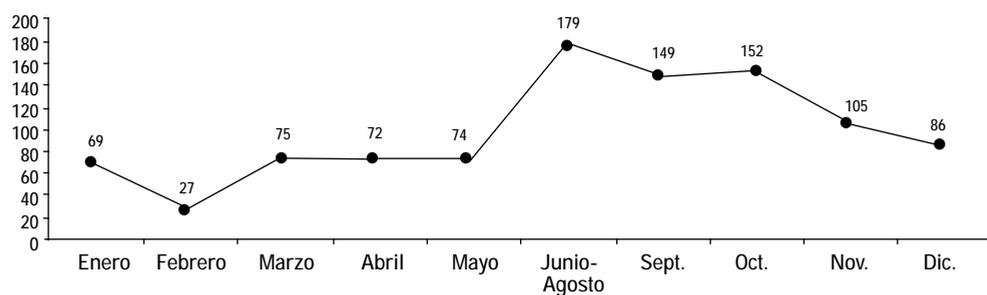
Tampoco podemos dejar de citar el control gubernamental de los medios de comunicación, sobre todo en lo que se refiere al conflicto, que alcanza incluso a los corresponsales extranjeros, la discriminación y represión que sufre el 20 por ciento de la población bereber por su resistencia a las políticas de arabización forzada de los distintos gobiernos y la discriminación de las mujeres, subyugadas tanto por un Estado que ha otorgado rango legal a su sometimiento como por el islamismo, que las condena a una situación de postración.

Muchas mujeres y niñas han sido y son amenazadas, secuestradas, golpeadas, insultadas o asesinadas por los distintos grupos armados y es casi inexistente la asistencia a las que han sobrevivido a estas violaciones de los derechos humanos.

Ésta es la cara más dramática del conflicto que destroza Argelia desde hace ya casi tres lustros, de las causas de la llegada cada año a España de centenares de solicitantes de asilo de este país, que en su inmensa mayoría no logran la protección internacional que buscan y merecen.

GRÁFICO 15

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS ARGELINOS EN 2004



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

En todo caso, no menos cruda es la situación económica del país. El régimen argelino ha cumplido sobradamente la agenda política y sobre todo la económica que las instituciones financieras internacionales y la UE le exigieron, tras el golpe de Estado de 1992, a cambio de mirar hacia otro lado. Pero el precio, no sólo por la población, sino también como país y como estado, ha sido muy elevado.

Hoy Argelia es un país dividido en dos, una "Argelia útil" (la región del Sáhara donde se encuentran los yacimientos de gas y petróleo, y los barrios residenciales de Argel), controlada directamente por los militares argelinos, y la "otra Argelia", donde vive la mayoría de la población, rehén y víctima del fuego cruzado entre los actores del conflicto.

Las políticas de ajuste estructural, impuestas por las instituciones financieras internacionales, han supuesto una brutal solución neoliberal para una población desestructurada y sometida por la guerra y el estado de excepción. La liquidación de los sectores públicos productivos y la venta de las tierras arrojan un saldo dramático de paro y exclusión social, mientras que la privatización de la sanidad y de la enseñanza liquidan derechos sociales tan ligados a la Argelia independiente como la conquista de la soberanía nacional en 1962.

A pesar del espectacular ascenso del precio del petróleo y de que obtiene el 97 por ciento de sus ingresos por la exportación del gas y del crudo, Argelia no logra salir de la crisis económica en que está inmersa desde hace más de dos décadas.

El 30 por ciento de la población carece de empleo, la renta por habitante se ha desplomado de 3.600 dólares anuales a 1.600 en 11 años y los licenciados en ingeniería, informática, medicina... se marchan a las naciones industrializadas y abandonan un país, donde un habitante de cada dos no cumple 20 años, el salario mínimo mensual es inferior a 70 euros, existe un enorme déficit de viviendas y cerca de la mitad de la población vive por debajo del umbral de pobreza.

En materia diplomática, destacados mandatarios de varios países han visitado Argelia, entre ellos el presidente de Francia, el secretario de Estado de Estados Unidos o el actual presidente del Gobierno español. Uno de los hitos de la política exterior argelina reciente fue el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, suscrito en abril de 2002 en Valencia, que normalizó de manera definitiva las relaciones bilaterales; además, las negociaciones para su integración en la Organización Mundial del Comercio ya han entrado en su fase final y el acercamiento a la OTAN se ha concretado en maniobras militares conjuntas.

Hace ya varios años organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional mantuvieron numerosos contactos con diversas autoridades del anterior Gobierno español para que apoyara que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobara un plan de actuación frente a la realidad argelina que incluyera el nombramiento de un Relator Especial para este país. Incluso en diciembre de 1998, AI publicó el informe *La pasividad del Gobierno español ante una crisis de derechos humanos a 200 kilómetros de sus fronteras*.

Después de las elecciones de 2004 el nuevo Gobierno anunció su deseo de renovar las relaciones de España con Argelia en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, suscrito en octubre de 2002, por el que nuestro país se comprometió a no intervenir en los "asuntos internos" de este país.

La visita oficial del ministro de Asuntos Exteriores a Argel preparó la cumbre bilateral que se celebró en Madrid el 24 de febrero de 2005 y que se centró en los proyectos energéticos (gas e hidrocarburos), de infraestructuras y de cooperación militar. Esta cumbre sirvió para que el ministro de Industria español comunicara a su homólogo argelino el apoyo de la UE al proyecto de construcción de un gaseoducto submarino Argelia-Europa a través de Almería, que entraría en servicio en 2009 con una capacidad inicial de transporte de 5.430 millones de metros cúbicos anuales de gas natural, cuyo principal destino sería nuestro país. En este proyecto participan importantes empresas españolas del sector.

Ambos ministros se mostraron muy interesados en fomentar las relaciones empresariales entre España y Argelia y, más concretamente, en incrementar las actividades de las empresas españolas del sector de la energía instaladas en aquel país (Repsol-YPF, Cepsa y Gas Natural), que ya realizan enormes inversiones en el país.

Los ministros destacaron el proyecto Gassi-Touil, plasmado en el contrato suscrito el 1 de diciembre de 2004 entre la argelina Sonatrach y el consorcio español formado por Repsol (60 por ciento) y Gas Natural (40 por ciento), que supone una inversión conjunta de 1.628 millones de euros e incluye la construcción de varias infraestructuras para el tratamiento del gas natural y, en particular, se refiere a la explotación, producción y comercialización conjunta de gas natural licuado en Argelia.

En dicha cumbre también se abordó el aumento de la colaboración de España con Argelia en materia de transportes e infraestructuras y se renovaron los compromisos en el ámbito de la defensa, la cooperación técnica militar y la venta de material militar. España ha exportado a Argelia material militar y de doble uso, incluida la venta de armas y de alta tecnología. Como ejemplo, la empresa EADS-CASA está ultimando la venta a Argelia de seis aviones de transporte militar C-295 por valor de 150 millones de euros, venta similar a la realizada en el primer trimestre de 2005 a Venezuela³³.

1.6. GUINEA ECUATORIAL, CORRUPCIÓN Y REFUGIADOS

En 2004, 53 ciudadanos de Guinea Ecuatorial solicitaron asilo en nuestro país, una cifra muy reducida si tenemos en cuenta la precaria situación de los derechos humanos en aquel país. Pese a ello, España es el principal destino de quienes buscan protección frente a la dictadura de Teodoro Obiang, ya que Guinea Ecuatorial fue un protectorado español desde 1788 hasta su independencia definitiva en 1968.

Su territorio apenas ocupa 28.000 kilómetros cuadrados y su población es de 483.000 habitantes. Su situación social ofrece dos caras contrapuestas, según Médicos sin Fronteras: mientras el 60 por ciento de su población vive en condiciones de pobreza y el sida afecta al 7 por ciento, Guinea Ecuatorial presenta las cifras de crecimiento económico anuales más elevadas del mundo, el 19 por ciento, el doble que el gigante chino. Con una producción que supera los 120.000 barriles diarios, la ex colonia española se ha convertido en el tercer productor de crudo del África subsahariana y su renta *per cápita* media se aproxima a los 7.000 dólares anuales, aunque la inmensa mayoría de la población queda al margen del reparto de los beneficios de esta riqueza.

Desde 1997 las empresas petroleras estadounidenses, entre ellas, Amerada Hess, Chevron Texaco, Exxon Mobil y Maraton han realizado grandes inversiones en los yacimientos de la costa, así como en plantas de metanol y gas licuado, hasta el punto de que Guinea Ecuatorial se ha convertido en una fuente importante de suministro de crudo para Estados Unidos.

En consecuencia, las relaciones diplomáticas entre ambos países han sufrido una notoria transformación ya que, si en 1995 Washington cerró su embajada en Malabo, en 2003 la reabrió por la insistencia de estas transnacionales. Por su parte, Obiang declara constantemente sus simpatías por este país, al que viaja con frecuencia y donde su familia es propietaria de bienes inmuebles en Maryland, California y Nueva York, y hasta su descubrimiento en el verano de 2004 tenía cuentas millonarias secretas en el Banco Riggs, al igual que Augusto Pinochet.

En diciembre de 2002, Obiang fue reelegido en una mascarada electoral en la que obtuvo el 100 por cien de los votos, según los datos oficialistas, una evidencia del fraude que denunció la oposición. En enero de 2004, Silvestre Siale, presidente de la Corte Suprema de Justicia, dimitió y en una carta remitida al dictador reconoció su fracaso ante la actuación de los órganos del poder judicial, un gesto interpretado por la oposición como un claro síntoma de su incapacidad para resolver los graves problemas de corrupción existentes en el país.

Dos meses después, un grupo de mercenarios fueron detenidos bajo la acusación de intentar derrocar a Obiang, hecho que sirvió para que el régimen expulsara a cientos de inmigrantes. En abril de 2004, el resultado de las elecciones parlamentarias y municipales, en las que los candidatos afectos al régimen coparon el 98 por ciento de los electos, desencadenó las críticas de los observadores internacionales.

En agosto del año pasado, Amnistía Internacional informó del juicio que se celebraba en Malabo contra los 19 hombres acusados de intentar derrocar a Obiang. En octubre, Armengol Ondo Nguema, hermano del dictador y director general de seguridad nacional, planeó su asesinato durante una cacería para apropiarse del poder, pero fracasó, según informó entonces el Gobierno de Guinea Ecuatorial en el exilio, presidido por Severo Moto, que obtuvo hace años el estatuto de refugiado en España, y con sede en Madrid.

En este contexto, a lo largo de 2004 la dictadura de Obiang intensificó su política represiva y detuvo a cerca de 300 personas. Una de las caras más oscuras del régimen es una corrupción que alcanza cotas inmorales, ya que la inmensa mayoría de la población vive en la miseria. Las compañías petroleras que operan en el país pueden haber contribuido a las prácticas de corrupción a través de pagos a altos cargos gubernamentales, a sus familiares o a las empresas que controlan.

Según un informe preparado por la minoría demócrata del Senado de Estados Unidos, en relación con las cuentas millonarias de Obiang y Pinochet en el Riggs Bank, miembros del Gobierno ecuatoguineano o sus familiares gestionaron, a través de este banco, sesenta cuentas y certificados de depósitos. De hecho, en 2003

las cuentas de Guinea Ecuatorial eran ya las más importantes del banco, con saldos que oscilaban entre los 400 y los 700 millones de dólares.

Este banco abrió numerosas cuentas personales a nombre de Obiang, su esposa y otros familiares, a la vez que creaban empresas fantasmas y cuentas controladas por el dictador y su esposa, que facilitaban el movimiento de cantidades en efectivo de hasta 13 millones de dólares.

Otras cuentas destinadas al ingreso de fondos procedentes de empresas petroleras que operaban en este país se abrían en condiciones que permitían sacar dinero de ellas con dos firmas, la del presidente y la de su hijo (ministro de Minas) o su sobrino (secretario de Estado para la Tesorería y los Presupuestos).

Más tarde se transfirieron más de 35 millones de dólares de las cuentas del Gobierno a dos empresas desconocidas en países con leyes de secreto bancario y se sospecha que por lo menos una de esas empresas está controlada total o parcialmente por Obiang. Cuando en 2004 le solicitaron más información sobre estas empresas, se negó a proporcionarla y se limitó a decir que esas transferencias habían sido autorizadas.

En 1988, según el Fondo Monetario Internacional, el Gobierno de Guinea Ecuatorial recibió 130 millones de dólares como ingresos procedentes del petróleo y Obiang sencillamente se apropió de 96 de esos millones. A pesar de que tres de cada cuatro guineanos padecen malnutrición, entre 1997 y 2002 Obiang dedicó sólo el 1 por ciento del presupuesto nacional a sanidad, el porcentaje más reducido de los nueve países investigados por el FMI. Una minoría, por tanto, se apropia de los beneficios de la riqueza energética del país, mientras que la inmensa mayoría de la población malvive en condiciones paupérrimas.

En abril de 2003, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas examinó el informe de la visita a Guinea Ecuatorial que realizó en diciembre de 2002 el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, quien hizo hincapié en "los obstáculos jurídicos y administrativos que entorpecen el registro de las organizaciones no gubernamentales, en particular en la esfera de los derechos humanos". El régimen de Obiang ni siquiera se molestó en responder la recomendación formulada por el Relator Especial para que autorizase la creación de organizaciones independientes de protección de los derechos humanos.

Tampoco faltan los conflictos étnicos ya que, en enero de 1998, el pueblo bubi se rebeló contra la dominación del pueblo fang, al que pertenece Obiang, después de que el Gobierno y las fuerzas de seguridad intensificasen la represión contra ellos con absoluta impunidad.

Las relaciones diplomáticas entre España y Guinea Ecuatorial han sido muy fluidas en el último lustro. En septiembre de 2000 en Nueva York, con ocasión de

la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, el presidente del Gobierno, José María Aznar, se entrevistó con el dictador Obiang.

El 4 de marzo de 2001, apenas seis meses después y tras asistir en Libia a una reunión de la Organización para la Unidad Africana, Obiang hizo una escala en Madrid y se entrevistó con Aznar, quien le instó a avanzar en la democratización de su país, la protección de los derechos humanos y a ofrecer garantías jurídicas a las inversiones extranjeras. Obiang y Aznar acordaron diseñar un plan para el relanzamiento de las relaciones bilaterales y por ello al mes siguiente, el secretario de Estado para la Cooperación Internacional se desplazó a este país.

El 15 de octubre de 2001 Obiang volvió a viajar a España para participar en el II Congreso Mundial de la Lengua Española celebrado en Valladolid, se entrevistó con Aznar y fue recibido por el jefe del Estado en el palacio de La Zarzuela. El 9 de abril de 2002 Obiang viajó a Madrid para participar en las reuniones de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y fue recibido por cuarta vez en un año y medio por el presidente del Gobierno. Asimismo, en 2001 y 2003 se abrieron sendos Centros Culturales Españoles en Bata y Malabo.

El 10 de junio de 2002 la presidencia de la Unión Europea, que correspondía entonces a España, aprobó una declaración suscrita por los quince países miembro que expresaba su grave preocupación por el deterioro de la situación política y los derechos humanos en Guinea Ecuatorial en aquellas semanas, pues se habían producido numerosas detenciones de dirigentes políticos de la oposición y su enjuiciamiento en Malabo.

El 2 de julio de 2003 la cooperante española Ana Isabel Sánchez Torralba murió por disparos realizados en un control policial, cuando viajaba en un autobús en Bata.

El 28 de febrero de 2005 el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, se entrevistó con Obiang en Malabo con el objetivo de continuar los contactos bilaterales de alto nivel y abrir paso a unas relaciones normalizadas. Por su parte, la dictadura guineana insistió en reclamar la entrega de Severo Moto, el opositor residente en España, que ha sido condenado a 64 años de cárcel, bajo la acusación de estar implicado en la intentona golpista de marzo de 2004.

Moratinos respondió que la revisión del estatuto de refugiado de Moto corresponde a los jueces y que éstos no actuarán mientras el régimen de Obiang no presente pruebas fehacientes de su participación en el golpe. Tampoco ocultó que la extradición solicitada es prácticamente imposible de atender, ya que en este país está vigente la pena de muerte.

Por su parte, Placido Micó, líder de Convergencia para la Democracia Social, el único partido de oposición representado en el Parlamento, manifestó tras entrevistarse con Moratinos en Bata:

El dinero del petróleo no ha hecho que avance el proceso de democratización, sino todo lo contrario, porque ha sido utilizado para comprar voluntades, para la corrupción y para destruir a la oposición³⁴.

NOTAS

1. *El País Semanal*, 26 de diciembre de 2004.
2. Véase el documento en inglés de ACNUR en: www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=422439144.
3. Todos los datos de asilo de 2004 en España proceden de los diez *Boletines de Asilo* elaborados por la OAR a lo largo del año pasado (los de junio fueron incluidos en el de julio-agosto). Estos datos son provisionales, por lo que pueden existir variaciones respecto a los oficiales, que se recogerán en la correspondiente memoria anual de la OAR.
4. E/CN. /2005/10. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia de 28 de febrero de 2005.
5. Véase un mapa de los megaproyectos en: www.censat.org/Mapa_Megaproyectos_Principal.htm.
6. Boletín n° 56 de la Consultoría para los Derechos Humanos. Bogotá, 1 de febrero de 2005.
7. *Colombia Nunca Más crímenes de lesa humanidad*. Santa Fe de Bogotá, 2000. El Proyecto Nunca Más es un esfuerzo de un conjunto de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, apoyado solidariamente por organizaciones también no gubernamentales de otros países, dirigido a salvaguardar la memoria de los crímenes de lesa humanidad perpetrados en Colombia durante el último e inconcluso ciclo de violencia, que se inicia en 1965. Las organizaciones que participan en esta iniciativa son la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, el Colectivo de abogados "José Alvear Restrepo", la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos políticos, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, la Comisión Interfranciscana de Justicia, Paz y Reverencia con la Creación, la Corporación Sembrar, el Comité Regional de Derechos Humanos de Santander, la Fundación Reiniciar, el Colectivo de Derechos Humanos Semillas de Libertad, la Corporación Jurídica Libertad, las Comunidades Eclesiales de Base y los Grupos Cristianos de Colombia, Humanidad Vigente Corporación Jurídica, la Fundación Manuel Cepeda, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción, la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (ANDAS) y los Misioneros Claretianos de Colombia.
8. *Colombia Nunca Más*, zona 7ª, p. 12.
9. Sánchez, Gonzalo, *Guerra y política en la sociedad colombiana*, El Ancora Editores, Bogotá, 1991, p. 53.
10. Cuartel General, Escuela de Guerra Especial del Ejército de Estados Unidos, tema: Visita a Colombia, Sur América, por el Equipo de Guerra Especial, Fort Bragg, Carolina del Norte, 26 de febrero de 1962, Biblioteca Kennedy, Casilla 319, Archivos de Seguridad Nacional, Grupo especial, Suplemento Secreto, Informe de Investigación en Colombia. Citado en: McClintonck, Michael, *Instruments of Statecraft*, Panteón Books, Nueva York, 1992.
11. Ejército Nacional, República de Colombia, Fuerzas Militares, Operaciones contra Fuerzas Irregulares, Bogotá, 1962.
12. Trinquier, Roger, *La guerra moderna*, Biblioteca del Ejército Colombiano, n° 12, Bogotá, 1963.
13. Hoy día la "nueva" Escuela de las Américas (WHISC), situada en Fort Benning (Georgia), entrena a más de mil soldados cada año. Véanse sus manuales en: www.derechos.org/nizkor/la/libros/soaMI/index.html
14. Banco de Datos CINEP, *Deuda con la Humanidad. Paramilitarismo de Estado en Colombia*, 2004.
15. El informe oficial de la Defensoría del Pueblo, publicado en octubre de 1992, después de analizar 717 casos de homicidios de dirigentes y militantes de la Unión Patriótica, estableció esta conclusión: "Existe una relación directa entre el surgimiento, la actividad y el apoyo electoral de la Unión Patriótica y el homicidio de sus militantes y dirigentes en regiones donde la presencia de este partido fue interpretada como un riesgo al mantenimiento de los privilegios de ciertos grupos". Defensoría del Pueblo. Serie de Documentos, 2. Bogotá, 1992. p. 216. Véase: www.desaparecidos.org/colombia/fmcepeda/genocidio-up.
16. El "Consenso de Washington" en su primera formulación de John Williamson data de 1990. El escrito concretó diez temas de política económica en los que, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de este país, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración y los grupos de expertos. Véanse: www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm y [//members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm](http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm).
17. El Plan Colombia es un proyecto de ayuda militar estadounidense al Gobierno colombiano, cuyo propósito declarado es contribuir al desarrollo del país a través de la lucha contra el narcotráfico. Según el plan, Estados Unidos ofrecerá medio billón de dólares de ayuda militar a Colombia para la lucha "antisubversiva". Este Plan ha supuesto una agudización de la guerra interna en Colombia, el incremento de las violaciones a los derechos humanos, ya que el equipo militar proveído por Estados Unidos ha sido utilizado en masacres de civiles, y el desplazamiento forzado de decenas de miles de personas.

18. Así lo revela el informe *Colombia, un laboratorio de guerra* presentado por Amnistía Internacional el 20 de abril de 2004.
19. Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario: *La ONU mira a Colombia. La situación de los derechos humanos durante 2003 vista por organismos especializados de las Naciones Unidas*, ILSA publicaciones, Bogotá, 2004.
20. Véase esta declaración en: www.derechos.org/nizkor/europa/parlamento/plancolo1feb.html.
21. Véase la Declaración de Cartagena en: www.actualidadcolombiana.org/archivo/ddhh/2005/192.doc.
22. *El País Semanal*, 31 de octubre de 2004.
23. La disputa fronteriza entre Nigeria y Camerún por la soberanía de la península de Bakassi amenaza con convertirse en una guerra a pesar de los esfuerzos de Naciones Unidas por desactivar el conflicto y del fallo emitido por el Tribunal Internacional de La Haya, que instó a Nigeria a retirarse de la península a partir del 15 de septiembre de 2004.
24. *El estado del mundo 2005*, Akal, Madrid, 2005, pp. 131-135.
25. *El País*, 17 de octubre de 2004, suplemento *Domingo*, p. 4.
26. Pérez Garzón, Juan Sisinio, *Guerra y petróleo: artífices de la historia del siglo xx*, Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable, Sudáfrica, 2002. Disponible en: www.uclm.es/profesorado/juansisinioperez.
27. *Mundo Negro*, 22 de noviembre de 2004. Edición digital: www.mundonegro.com.
28. *La Razón*, 8 de octubre de 2004. Edición digital: www.larazon.es.
29. Taibo, Carlos, "Diez claves sobre Chechenia", *El País*, 6 de septiembre de 2004. Edición digital: www.elpais.es.
30. Rusia considera el Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) como uno de los pilares fundamentales del sistema mundial de seguridad en las últimas décadas y ha insistido tradicionalmente en su mantenimiento, ya que unos treinta acuerdos internacionales en las áreas de control y reducción de armas se basan en él. Estados Unidos se retiró de manera unilateral del ABM en 2001.
31. El 24 de febrero de 2005, tras reunirse con Putin en un castillo de Bratislava (Eslovaquia), Bush aseguró: "En los últimos 15 años Rusia consiguió un enorme progreso. Es una transformación sorprendente para el país y yo aplaudo al presidente Putin por cómo dirige el país y realiza la transformación. Es un trabajo muy difícil", *El País*, 25 de febrero de 2005, p. 3.
32. "Kaliningrado o Konisberg, una zona militar cerrada desde de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída de la URSS, se ha convertido en uno de los principales puntos de cooperación entre la Federación Rusa y la Unión Europea. Las relaciones europeas con esta parte de Rusia densamente poblada (tiene aproximadamente un millón de habitantes), que es también desde el 1 de mayo de 2004 un enclave en la Unión Europea, comenzaron hace ya mucho tiempo. Desde 1991 la Unión Europea ha realizado un importante acuerdo financiero con Kaliningrado, proporcionando aproximadamente 40 millones de euros en asistencia Tacis conforme al Programa Nacional de Rusia. El Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) entró en vigor en diciembre de 1997 para un periodo inicial de 10 años. Este acuerdo estableció las relaciones bilaterales en diferentes materias entre Rusia y la UE". Julie Pilarova: www.cafebabel.com, 23 de julio de 2004.
33. Además de las citadas, para la elaboración de este epígrafe hemos utilizado como fuentes también documentación de ACNUR, del centro de investigaciones de la Fundación Iberoamérica-Europa, del Observatorio de Solidaridad de la Universidad de Barcelona, de IEPALA y la Red Eurosur y del centro de documentación de CEAR.
34. *El País*, 1 de marzo de 2005, p. 22.

Como hemos analizado en el capítulo anterior, la procedencia de las personas que solicitan asilo en España es muy diversa, por lo que las vías para su desplazamiento en busca de una protección internacional son también diferentes. Desde América la forma generalizada de realizar el viaje es el transporte aéreo, desde el este de Europa suelen cruzarse las fronteras por vía terrestre, desde Asia suelen combinarse los transportes y desde el África subsahariana emplean distintas rutas que convergen en el Magreb y, una vez en Marruecos o en el Sáhara occidental, se embarcan en las pateras que les llevan hasta Canarias o Andalucía, o bien intentan entrar de manera clandestina en las ciudades autónomas de Ceuta o Melilla.

En los anteriores informes anuales de CEAR incidimos en las dificultades para el acceso a la protección internacional, sin embargo, un paso previo y no menos complicado es la salida del país donde se sufre la persecución, así como el desafío de sobrevivir hasta llegar a uno considerado seguro, donde solicitar asilo.

En este epígrafe queremos explicar cómo reúnen los recursos necesarios los refugiados para iniciar su viaje y en qué condiciones viven hasta llegar a España, pero, antes de exponer algunos casos, debemos establecer unas premisas que nos permitirán comprender la peculiaridad de los desplazamientos de los refugiados en la actualidad.

A continuación, dedicaremos una especial atención a la terrible situación en que centenares de personas se hacinan en las proximidades de Ceuta y Melilla, a la espera de poder entrar en territorio europeo. Cierra este capítulo el análisis en profundidad del debate surgido de la propuesta británica de crear campos de internamiento para los solicitantes de asilo en los países fronterizos con la Unión Europea.

2.1. LA ODISEA DE LA HUIDA

La Convención de Ginebra y el ordenamiento jurídico español eximen a los refugiados del cumplimiento de los requisitos que, con carácter general, se exigen a todos los extranjeros para la entrada en el territorio nacional, ya que un perseguido no puede guardar cola en el consulado español o reclamar el certificado de antecedentes penales a las autoridades de su país, donde las violaciones de los derechos humanos son sistemáticas.

En segundo lugar, la inmensa mayoría de los refugiados se hallan en otros países empobrecidos cercanos a los suyos, en condiciones de acogida muy deficientes y con graves problemas de seguridad por la internacionalización de los conflictos y su extensión a los campos o barriadas donde se hacinan. Por este motivo, el primer país de acogida no es más que el inicio de un arriesgado trayecto hasta alcanzar una protección internacional efectiva¹.

En tercer lugar, excepto en casos muy relevantes en los que los refugiados cuentan con el respaldo de una red internacional (por ejemplo, los sindicalistas o los defensores de los derechos humanos), no suelen existir programas de apoyo para abandonar su país y deben buscarse los recursos necesarios por su cuenta o con la ayuda de sus familiares o amigos.

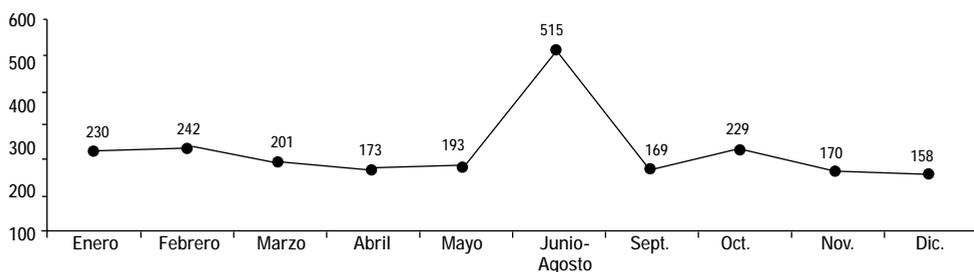
En cuarto lugar, en la mayor parte de los casos es muy difícil diferenciar las causas de los desplazamientos masivos de refugiados y de inmigrantes, ya que las guerras, el expolio de los recursos de esos países por las compañías multinacionales, la corrupción, las políticas represivas generalizadas y el empobrecimiento progresivo son factores que guardan una estrecha vinculación. En la mayoría de los casos ni siquiera el propio interesado es consciente de su condición de refugiado.

Un CD Rom educativo elaborado por la delegación de CEAR en Euskadi hace algunos años incluía un juego que consistía en decidir con celeridad los objetos que reuniríamos si tuviésemos que abandonar nuestro país de manera apresurada. De esta manera tan didáctica podemos intuir qué supone para una persona la decisión de abandonar de manera precipitada su medio social y cultural, su trabajo, su familia, sus amigos...

Hemos insistido muchas veces en las dificultades de los refugiados en España, en los elevados índices de desprotección, en las carencias de las políticas de integración..., sin embargo, buena parte del drama de los refugiados es más difícil de apreciar, está oculto detrás de las alambradas, de las estadísticas, de la información confusa de los medios de comunicación, de las buenas relaciones diplomáticas...

GRÁFICO 1

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN MADRID EN 2004



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

Por ejemplo, CEAR atendió en Barajas a una familia colombiana compuesta por una mujer, acompañada de su hija y tres nietos de corta edad, que años atrás descubrió que su compañero sentimental era un agente de los aparatos de "seguridad" del Estado, infiltrado en los movimientos de izquierda de su región. A consecuencia de sus acciones, numerosos dirigentes sociales fueron detenidos por su supuesta vinculación con movimientos armados, torturados y algunos de ellos desaparecieron, hechos de los que ella tuvo conocimiento.

Con el paso de los años el agente fue descubierto e identificado y abandonó la región de inmediato, sin que la familia volviera a saber nada de él. Debido a estos hechos la familia, y en especial la abuela, empezó a albergar un temor fundado a sufrir represalias, bien por parte de los grupos guerrilleros, por su estrecha vinculación con el agente, bien por parte de los paramilitares, debido a la información de que disponía o que podían imaginar que tuviera.

A partir de entonces, iniciaron los difíciles preparativos para abandonar el país y buscar una protección internacional. Primero tuvieron que abandonar la región donde vivieron la mayor parte de su vida y se desplazaron a Bogotá con la esperanza de pasar desapercibidos, mientras encontraban una forma de exiliarse.

Durante más de seis meses la mujer, su hija y sus tres nietos se alojaron en distintas pensiones, mientras malvendían todas sus propiedades. Sin recibir ningún tipo de apoyo social, con el temor y el recelo de ser identificados, fueron consumiendo sus recursos y, finalmente, ante la dificultad de obtener una visa de turista para salir del país, pudieron adquirir los billetes de avión en un viaje turístico a

Israel, que no exige visado a los ciudadanos colombianos que deseen realizar una visita de corta duración, aunque su intención era solicitar asilo en cuanto el vuelo hiciera escala en Barajas.

No obstante, tuvieron que comprar los cinco billetes de ida y vuelta desde Bogotá a Tel Aviv, pagar el alojamiento en aquel país durante una semana y adquirir un circuito turístico. Arruinados, pero con la esperanza de una vida mejor, con seguridad, al otro lado del océano, emprendieron el viaje y pudieron solicitar el estatuto de refugiado en Barajas. Sin embargo, su solicitud de asilo fue inadmitida a trámite en frontera y la OAR tampoco apreció razones humanitarias para permitir su entrada en España, por lo que fueron devueltos a Colombia.

Un segundo ejemplo no menos dramático y que muestra las enormes dificultades de los refugiados para alcanzar una protección efectiva es el de un joven ruandés, hijo de un político acusado de apoyar a los grupos de oposición al nuevo Gobierno después del genocidio de 1994 (su padre falleció en prisión años más tarde). Por el solo hecho de su vinculación familiar, fue detenido y permaneció largo tiempo encarcelado en condiciones inhumanas de hacinamiento y precariedad.

Una vez en libertad condicional, su vida en Ruanda se hizo imposible, sometido a una continua vigilancia, sin poder trabajar y con la constante amenaza de volver a prisión. Decidió solicitar la protección internacional, y una vez tomada, empezaron los problemas prácticos: como no se tramitan solicitudes de asilo desde el país de origen, debía abandonar Ruanda, pero carecía de pasaporte y era inconcebible solicitarlo legalmente, ya que podrían encarcelarle de nuevo al sospechar que pretendía abandonar el país.

Finalmente, tras corromper a varios funcionarios, logró un documento y después tuvo que encontrar un país al que dirigirse y solicitar protección ante la representación diplomática española, ya que la lentitud de los trámites impone la obligación de sobrevivir en un entorno extraño sin recursos y con el continuo temor de ser devuelto o sufrir una represalia de los agentes que operan en ellos.

La suerte de contar con familiares en el extranjero que le enviaron información y dinero le permitió sortear la situación, lo que no sucede en la mayoría de los casos, y finalmente pudo solicitar asilo en la embajada española de un país vecino al suyo. Al cierre de este informe su petición de asilo aún no se había resuelto.

El último caso que citamos es el de un palestino originario de los territorios ocupados de manera ilegal por Israel que fue víctima de la represión sistemática ejercida por las fuerzas armadas de este país. Fue detenido y torturado y, ante el temor de que estos hechos pudieran repetirse, decidió abandonar los territorios ocupados. A las dificultades económicas que hemos apreciado en los casos anteriores, se suma ahora la militarización de las fronteras y las dificultades para el desplazamiento.

Después de varios intentos cruzó la frontera con Egipto, donde vivió varios meses en unas condiciones muy precarias y tuvo que trabajar en una situación de auténtica explotación, todo ello sumado al continuo temor a ser detenido por las autoridades por su condición de inmigrante irregular. Con el dinero que pudo reunir en ese tiempo, intentó cruzar de manera clandestina a Libia con la pretensión de continuar viaje a Europa; sin embargo, fue detenido por las autoridades de este país y devuelto a Egipto, donde recibió varias palizas y le robaron todo su dinero.

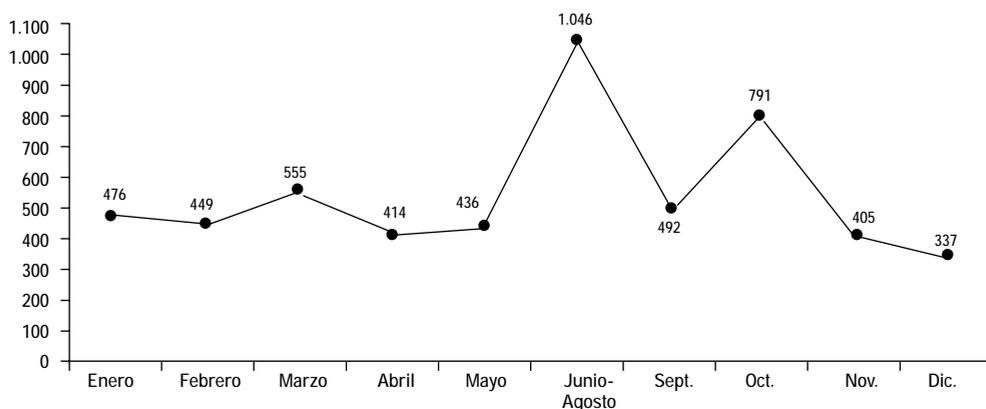
De nuevo, se vio abocado a la misma situación: precariedad social, falta de asistencia, temor a la policía, explotación laboral... Con el dinero que volvió a obtener, después de realizar un sinfín de trabajos extenuantes, pudo pensar una vez más en buscar una protección internacional efectiva y logró viajar en avión a Marruecos. Una vez allí, debió desembolsar una gran cantidad de dinero a una red mafiosa para que le ayudara a entrar en Ceuta, donde finalmente solicitó asilo.

Con demasiada frecuencia se habla de la actuación de las redes mafiosas y del tráfico de seres humanos al mencionar las dificultades de los refugiados para alcanzar una protección efectiva, pero, sin negar la necesidad de combatir sus prácticas con los instrumentos legales, el análisis de los casos concretos revela que muchas veces son empresas legales las que se aprovechan de las necesidades ajenas a través de la explotación laboral o el cobro de precios abusivos por el traslado de los refugiados que no tienen otra alternativa.

Por otra parte, las políticas restrictivas de los países desarrollados, como la ausencia de programas de reasentamiento o las dificultades crecientes para el acceso al procedimiento de asilo, son la mejor contribución para la aparición y la rentabilidad de las mafias que se aprovechan del sufrimiento humano.

GRÁFICO 2

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA DURANTE 2004



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

2.2. LOS CAMPOS DE REFUGIADOS CERCANOS A CEUTA Y MELILLA

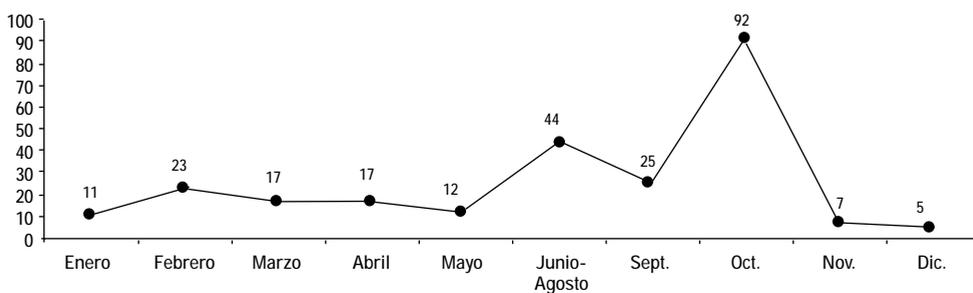
Ceuta y Melilla se han convertido en el primer punto de llegada de los refugiados e inmigrantes, sobre todo africanos, que pretenden entrar en el continente europeo a pesar de la progresiva impermeabilización de las fronteras. Los subsaharianos alcanzan las cercanías de estas dos ciudades autónomas tras un largo trayecto, casi siempre después de atravesar los territorios ocupados por Marruecos en el Sáhara Occidental o de llegar por otras rutas a Argelia.

En los últimos años, ante las dificultades crecientes para entrar a Ceuta y Melilla, se han creado verdaderos campos de refugiados e inmigrantes en los bosques cercanos a la población de Ben Younes, próxima a Ceuta, y en el monte Gurugú, cercano a Melilla.

En cada uno de estos lugares sobreviven centenares de refugiados e inmigrantes en condiciones muy difíciles, aunque destaca su capacidad de autoorganización. Las comunidades se agrupan por nacionalidades para garantizar el acceso a una alimentación precaria y al agua, para realizar las actividades colectivas (cocinar, preparar las infraviviendas...) y sobre todo para el intercambio de información (los teléfonos móviles se convierten en estas circunstancias en un instrumento de primera necesidad para la supervivencia). Sin este ejemplo de capacidad organizativa y de solidaridad, la vida cotidiana de estos seres humanos, convertida en un verdadero desafío para la supervivencia, aún sería más difícil.

GRÁFICO 3

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS DE MALÍ EN 2004



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

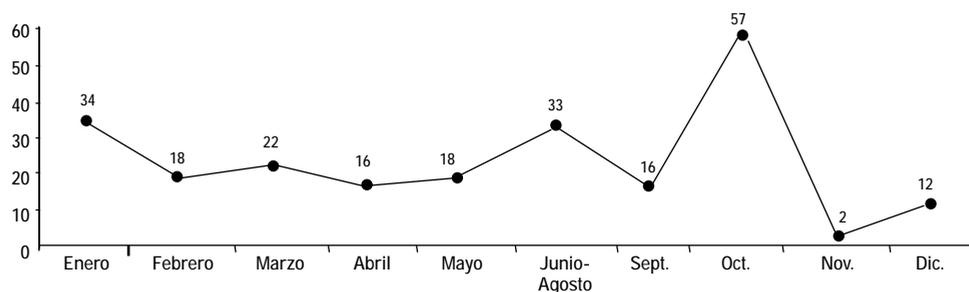
Por supuesto, como cabría esperar, la asistencia de las autoridades marroquíes es nula; al contrario, hay constancia de numerosas denuncias de acoso, con robos, extorsiones y todo tipo de abusos con absoluta impunidad. La asistencia de las organizaciones sociales es precaria (provisión de alimentos, medicinas, mantas y material higiénico de primera necesidad), aunque hay que reseñar el creciente

interés de las asociaciones de derechos humanos marroquíes, que trabajan en un entorno de seguridad muy difícil, y la labor de instituciones católicas, que han demostrado un gran valor. Médicos sin Fronteras presta una asistencia sanitaria de urgencia y sus trabajadores se desplazan a las zonas donde se encuentran los campamentos.

Pero la gran precariedad de estas personas radica en la inseguridad de su estatus jurídico, sometidas a la permanente amenaza de su detención por las autoridades marroquíes, caso en el que sufrirían malos tratos y serían expulsadas a la tierra de nadie con Argelia, un territorio donde su vulnerabilidad e invisibilidad ya sería absoluta.

GRÁFICO 4

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS GUINEANOS EN 2004



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

La actitud de las autoridades marroquíes es, por tanto, determinante y hemos comprobado que la mejora de sus relaciones diplomáticas con España influye de manera directa en su actuación ya que, si antes ignoraba estas situaciones y se limitaba a una presencia testimonial para cubrir las apariencias, ahora ha incrementado su actividad en estos lugares y actúa con absoluta contundencia.

En este sentido, en los últimos meses de 2004 la presión de la policía marroquí aumentó hasta alcanzar en enero y febrero de 2005 una situación límite. El documento *La frontera sur de Europa es otro muro de la vergüenza*, elaborado por la Federación de Asociaciones de SOS Racismo y la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y fechado el 14 de febrero de 2005, ilustra esta situación e incluye una información directa recogida por estas organizaciones con testimonios de los refugiados e inmigrantes del bosque de Ben Younes. A continuación, reproducimos de manera textual una parte de este valioso informe.

El 9 de febrero comienza una de las redadas que los militares marroquíes suelen hacer en los campamentos donde se encuentran inmigrantes del África subsahariana esperando para pasar a Europa. En concreto, unos seiscientos militares, según versión de los inmigrantes, entraron a las seis de la mañana del día de ayer al campamento de refugiados económicos y políticos que se encuentra en las proximidades de la frontera de Ceuta con Marruecos. Pasaron allí toda la mañana haciendo una limpieza del campamento, consistente en detener para deportar a los inmigrantes, y de paso, hacerse con todos los enseres de valor que puedan tener estos ciudadanos africanos. Cuando los inmigrantes que estaban escondidos regresaban al campamento, otra vez los militares volvían a entrar y esa operación sorpresa hizo que apresasen a un grupo numeroso.

Sobre las siete de la tarde los inmigrantes se reagrupaban nuevamente, después de todo un día sin comer, ni beber agua, cansados de correr por las colinas. También totalmente incomunicados, porque las baterías de los teléfonos móviles, pieza imprescindible para sobrevivir, se habían agotado. Entre el grupo había dos niñas, una de diez años y otra de seis, también sin comer, sin dormir, destrozadas por el esfuerzo físico y el miedo. A las doce de la noche sabían que hoy por la mañana los militares entrarían de nuevo al bosque y todos salieron a dormir en las colinas cercanas. En su huida les sorprendió la lluvia, toda la noche a la intemperie, en el frío, calados hasta los huesos.

Efectivamente, a las siete de la mañana del día de hoy, los militares han entrado de nuevo. También hoy eran tan numerosos como ayer, han rodeado y subido hasta las colinas donde se refugian los inmigrantes. A las dos de la tarde los cuerpos de seguridad de Marruecos se han marchado del bosque, han apresado un número importante de inmigrantes que serán deportados a Oujda, para ser enviados a Argelia. A las cuatro menos veinticinco los militares volvían a entrar, después de dejar al primer grupo de detenidos. Todos tienen miedo a ser deportados a Oujda, los campamentos de Argelia son muy peligrosos y las condiciones son muy difíciles. Veinte africanos han muerto en Argelia desde que empezó la ola de frío.

La desgracia se ha cebado con toda la comunidad subsahariana. La comunidad de Congo aún no sabe los nombres de las posibles nuevas víctimas en la entrada a Ceuta. La noche pasada seis congolese intentaron entrar a Ceuta nadando, con la ayuda de guías marroquíes, sólo una mujer ha llegado a tierra firme. Estaba bajo los efectos del shock porque ha visto desaparecer en el mar a sus otros cinco compañeros. Dice que los guías les dejaron solos en el mar. Muchas de las personas que intentan cruzar por este método ni siquiera saben nadar. Congo Kinshasha es un país destrozado por los conflictos bélicos, durante años sufrió la dictadura férrea de Mobutu y después, la rebelión en el

este del país llevó a una guerra sangrienta, de la que hace poco se ha firmado una paz que no es aún real.

Quiero decir que estos inmigrantes no salen de sus países y exponen sus vidas por nada, detrás hay una verdadera presión de las guerras y las hambrunas, de ese continente expoliado por las multinacionales del primer mundo y expuesto al negocio del tráfico de armas. Pero también durante el camino, "la ruta", como lo llaman ellos, también se muere, pero no sólo por el efecto perverso de los traficantes de personas, sino por las malas políticas migratorias de los estados europeos. Los traficantes no existen sin las fronteras y la militarización fronteriza no deja de ser un negocio. Las redadas de estos días se pagan con nuestro dinero, es inversión en control de fronteras.

Nos preguntamos si todas estas operaciones obedecen a las numerosas denuncias que organizaciones sociales habían efectuado sobre la actuación de la Guardia Civil en la deportación de inmigrantes africanos a territorio marroquí. En lo denunciado, podíamos encontrar que se deportaban ciudadanos africanos en posesión de demanda de asilo político y que, en muchos casos, se había torturado y maltratado a los inmigrantes durante las deportaciones. De hecho, en la frontera de Ceuta había habido un cambio de actitud en el control fronterizo y los inmigrantes declaraban que ahora la Guardia Civil les trataba con un mayor respeto.

"El trabajo que ellos ya no hacen, ahora lo hacen los militares marroquíes, vienen con gente que nos roba y también ellos nos roban, si les pagas dinero no te deportan. Estábamos contentos porque la Guardia Civil había dejado un poco de maltratarnos, creíamos que había un cambio, pero es peor ahora, porque el trabajo se hace en un país sin derechos humanos, aquí ni podemos denunciar nada", nos testimonian los afectados.

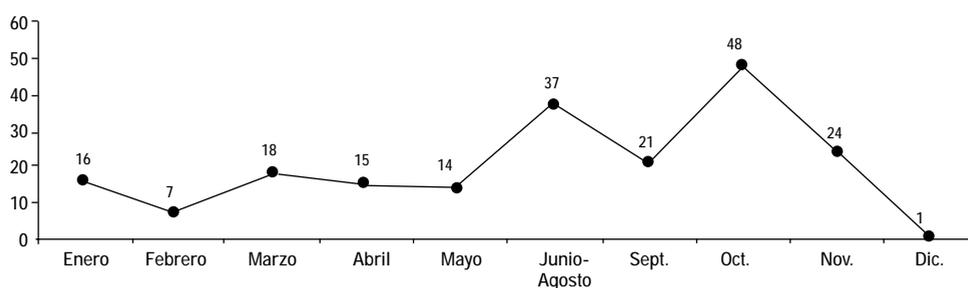
Estas personas saben que, de ser detenidas, les espera una deportación inhumana o bien un tiempo en la prisión de Tetuán, ya que la ley marroquí considera delito ser inmigrante.

"Pasé doce días en la cárcel durante el Ramadán, embarazada de ocho meses, después de que la Guardia Civil me entregase a la policía marroquí. Cada día a las seis de la tarde me daban un trozo de pan y agua hasta el día siguiente, yo les decía que era cristiana, que no hacía Ramadán, pero no les importaba. Después, me enviaron a Oujda y de allí a Argelia. Un milagro y la solidaridad de alguna gente me hace estar aquí protegida y con mi hijo nacido bien, en Argelia hubiese muerto."

Todo lo mencionado hasta ahora en este capítulo influye de manera directa en el debate abierto a comienzos de 2003 sobre la creación de campos de internamiento para solicitantes de asilo en algunos países vecinos de la Unión Europea, ya que esta propuesta supondría una suerte de "legalización" de las actuaciones que por la política de hechos consumados se realizan ahora.

GRÁFICO 5

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR CIUDADANOS DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO EN 2004



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

2.3. A FONDO: LA PROPUESTA DE CREAR CENTROS DE INTERNAMIENTO PARA LOS SOLICITANTES DE ASILO FUERA DE LA UE

El 10 de marzo de 2003 el Gobierno británico propuso, en una carta dirigida a la presidencia de turno de la Unión Europea, la creación de centros de internamiento para solicitantes de asilo en países limítrofes con la Unión Europea, con el fin de lograr una "mejor gestión del sistema de asilo". La propuesta británica consideraba que la acogida de los solicitantes de asilo y la tramitación de sus expedientes resultan muy caros; además, la mayoría de ellos son inmigrantes que emplean de manera "fraudulenta" el sistema de asilo y la gran duración de dichos procedimientos, por los distintos recursos que pueden presentarse, dificulta la expulsión de las miles de personas que finalmente no obtienen ningún tipo de protección.

El Gobierno de Tony Blair propuso una solución semejante a la de las sociedades domiciliadas en los "paraísos fiscales": enviar a los solicitantes de asilo a países limítrofes con la Unión Europea (Ucrania, Marruecos, Rumania...), donde permanecerían durante la tramitación de sus solicitudes y desde donde serían expulsados si éstas se inadmiten a trámite o finalmente les deniegan el estatuto de refugiado. De este modo, los gobiernos reducirían el coste de los procedimientos de asilo y evitarían que la integración social durante la tramitación dificultara la expulsión, en el caso de denegación de la protección.

La polémica se avivó aún más cuando ACNUR presentó un documento sumamente controvertido en el que planteó distintas objeciones sin abordar el fondo del asunto y dejando la puerta abierta en algunos aspectos.

CUADRO 1

PAÍS DE ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2003 Y 2004

PAÍS DE ORIGEN	2003	2004	TOTAL	VARIACIÓN 03-04	PORCENTAJE DEL TOTAL			CLASIFICACIÓN	
					2003	2004	TOTAL	2003	2004
Rusia	31.447	27.600	59.047	-12%	9,5	10,1	9,8	1	1
Serbia y Montenegro	20.506	19.144	39.650	-7%	6,2	7,0	6,6	4	2
Turquía	22.242	14.375	36.617	-35%	6,7	5,3	6,1	2	3
Irak	21.608	8.200	29.808	-62%	6,5	3,0	4,9	3	10
China	15.044	11.122	26.166	-26%	4,5	4,1	4,3	5	4
Nigeria	11.834	10.131	21.965	-14%	3,6	3,7	3,6	7	5
India	10.590	9.525	20.115	-10%	3,2	3,5	3,3	10	6
Irán	11.049	8.862	19.911	-20%	3,3	3,3	3,3	9	8
Somalia	13.081	6.808	19.889	-48%	3,9	2,5	3,3	6	14
R. D. Congo	10.433	8.406	18.839	-19%	3,1	3,1	3,1	11	9
Afganistán	11.181	6.855	18.036	-39%	3,4	2,5	3,0	8	13
Pakistán	7.895	8.953	16.848	13%	2,4	3,3	2,8	12	7
Georgia	7.212	7.915	15.127	10%	2,2	2,9	2,5	13	11
Argelia	6.836	7.700	14.536	13%	2,1	2,8	2,4	14	12
Bangladesh	6.006	5.502	11.508	-8%	1,8	2,0	1,9	15	15
Moldavia	5.116	5.270	10.386	3%	1,5	1,9	1,7	16	16
Ucrania	5.031	4.665	9.696	-7%	1,5	1,7	1,6	18	17
Armenia	5.063	4.105	9.168	-19%	1,5	1,5	1,5	17	19
Bosnia-Herzegovina	4.060	4.569	8.629	13%	1,2	1,7	1,4	21	18
Vietnam	4.275	3.317	7.592	-22%	1,3	1,2	1,3	19	22
Azerbaián	3.602	3.893	7.495	8%	1,1	1,4	1,2	24	20
Sri Lanka	3.645	3.812	7.457	5%	1,1	1,4	1,2	23	21
Zimbawe	4.273	2.785	7.058	-35%	1,3	1,0	1,2	20	26
Angola	3.978	2.580	6.558	-35%	1,2	0,9	1,1	22	28
Camerún	3.513	2.525	6.038	-28%	1,1	0,9	1,0	25	29
Sudán	2.907	3.069	5.976	6%	0,9	1,1	1,0	30	23
Siria	2.917	2.927	5.844	0%	0,9	1,1	1,0	29	24
Costa de Marfil	3.277	2.233	5.510	-32%	1,0	0,8	0,9	26	33
Apátridas	2.821	2.499	5.320	-11%	0,8	0,9	0,9	31	30

PAÍS DE ORIGEN	2003	2004	TOTAL	VARIACIÓN 03-04	PORCENTAJE DEL TOTAL			CLASIFICACIÓN	
					2003	2004	TOTAL	2003	2004
Rumanía	2.985	2.299	5.284	-23%	0,9	0,8	0,9	28	32
Guinea	2.380	2.756	5.136	16%	0,7	1,0	0,8	38	27
Liberia	3.112	1.902	5.014	-39%	0,9	0,7	0,8	27	38
Eritrea	2.525	2.440	4.965	-3%	0,8	0,9	0,8	37	31
Albania	2.644	2.125	4.769	-20%	0,8	0,8	0,8	36	34
Congo	2.777	1.927	4.704	-31%	0,8	0,7	0,8	32	37
Bielorrusia	2.713	1.989	4.702	-27%	0,8	0,7	0,8	35	35
Eslovaquia	2.762	1.761	4.523	-36%	0,8	0,6	0,7	33	39
Mauritania	2.729	1.756	4.485	-36%	0,8	0,6	0,7	34	40
Haití	1.490	2.815	4.305	89%	0,4	1,0	0,7	40	25
Macedonia	2.104	1.952	4.056	-7%	0,6	0,7	0,7	39	36
Otros	42.589	39.394	81.983	-8%	12,8	14,5	13,6		
Total	332.252	272.463	604.715	-18%	100,0	100,0	100,0		

EN 2004 FALTA SUMAR LOS DATOS DE DICIEMBRE DE FRANCIA Y LOS DE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE MALTA.
FUENTE: ACNUR.

El repudio de las organizaciones no gubernamentales a estas propuestas no se hizo esperar y así Amnistía Internacional y ECRE (Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados, en sus siglas inglesas) calificaron dichos centros de internamiento como "campos de concentración" y aseguraron que estos nuevos planteamientos pueden desplazar, en lugar de compartir, la atención a los solicitantes de asilo hacia terceros países de acogida, en especial los cercanos a los de procedencia de estas personas, que por cierto ya reciben un volumen mucho mayor de solicitantes de asilo y refugiados que los países de la Unión Europea. La transferencia de la responsabilidad de la tramitación de las solicitudes de asilo contraviene la noción elemental de reparto internacional de responsabilidades y los principios de la normativa internacional de asilo.

Por otra parte, la propuesta británica, además de conculcar el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Convención de Ginebra, vulnera las constituciones de muchos países comunitarios, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (por discriminar en razón de la nacionalidad en la expulsión, por ejemplo) y su protocolo, que prohíbe las expulsiones o traslados colectivos..., además de burlar el efectivo control jurisdiccional de los tribunales nacionales de los países miembro sobre las decisiones adoptadas en los procedimientos de asilo.

En concreto, el 27 de marzo de 2003 Amnistía Internacional declaró que las propuestas del Gobierno británico podían desembocar en la denegación del acceso

al territorio comunitario y el desplazamiento de los solicitantes de asilo a las zonas de tramitación, donde los principios de competencia, aplicabilidad y responsabilidad en relación con la protección de los refugiados se verían mermados y serían más débiles e inciertos.

Además, AI expresó su preocupación por que la propuesta británica amenace el principio de solidaridad internacional, del que dependen la protección y las soluciones internacionales para los refugiados, al crear dos tipos de estados de asilo, los ricos y poderosos, que podrían seleccionar a quienes aceptan como refugiados, y el resto, obligados a acoger a la inmensa mayoría de las personas necesitadas de protección internacional, incluidas las que rechacen los países desarrollados.

Por su parte, en abril de 2003 ECRE publicó un informe en colaboración con el Comité de Estados Unidos para los Refugiados, basado en una investigación de campo realizada en países que acogen a contingentes masivos de refugiados (como Jordania, Siria, Turquía y Kenia), que examinó la viabilidad de complementar la tramitación de las solicitudes de asilo en países europeos y norteamericanos, con la tramitación en regiones de origen como medio de facilitar la admisión ordenada y legal de los refugiados en Europa y Norteamérica.

Aquel informe concluyó que esos países carecen de la infraestructura jurídica y socioeconómica necesaria para garantizar la seguridad de grandes contingentes de solicitantes de asilo y que la inseguridad de su estatuto jurídico los sitúa en condiciones peligrosas. Además, el papel sumamente limitado de las organizaciones no gubernamentales en estos países es un obstáculo importante para ofrecerles un entorno de asilo seguro y tampoco ninguno de los países aprueba la integración de los refugiados en sus sociedades. A modo de conclusión, ECRE aseguró que la política de asilo más efectiva es un compromiso global con la resolución de las situaciones de refugiados prolongadas.

El 3 de junio de 2003 la Comisión Europea intervino en el debate con una comunicación titulada *Hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos*. Básicamente, la Comisión admitió que podían existir problemas y que estaba dispuesta a explorar soluciones, sugirió de manera diplomática que antes que la "solución británica" había otras medidas más interesantes, como el reasentamiento o los procedimientos de entradas protegidas, y planteó que cualquiera de estas medidas debería concebirse siempre como complementaria, jamás como sustitutiva, de los sistemas nacionales de asilo.

La comunicación de la Comisión Europea explicó también que todas las propuestas debían fundarse en diez premisas. La primera es la necesidad de respetar las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados-miembro, en especial la

Convención de Ginebra, el principio de no devolución y el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

En segundo lugar, la manera más efectiva de afrontar la atención a los refugiados es abordar las causas profundas de las migraciones forzadas, de conformidad con las conclusiones del Consejo sobre migración y desarrollo de la primavera de 2003².

En tercer lugar, debe garantizarse el acceso a los canales de inmigración legales, en especial, facilitar la entrada legal de ciudadanos de terceros países en la Unión Europea con fines de empleo (trabajo cualificado, no cualificado y estacional) o reunificación familiar, lo que debe contribuir a disuadir a los emigrantes de emplear el canal del asilo.

En cuarto lugar, sin dejar de respetar las obligaciones humanitarias internacionales, los países miembro deben seguir combatiendo el fenómeno de la inmigración irregular, tal y como se acordó en la Cumbre de Sevilla de junio de 2002. Este aspecto adquirirá un mayor significado cuando sean efectivas las nuevas políticas de asilo, ya que las personas que, a pesar de estas políticas, sigan empeñadas en entrar en la Unión Europea, recurrirán con más frecuencia a los canales irregulares.

En quinto lugar, cualquier propuesta debe partir de un auténtico sistema de reparto de la atención a los refugiados, tanto dentro de la UE como con los terceros países de acogida, y no en desplazarlos hacia éstos, así como en la cooperación con los países de origen, tránsito, primera acogida y destino.

En sexto lugar, todo nuevo planteamiento para la mejora de la gestión del asilo en el contexto de una Europa que iba a ampliarse a 25 países el 1 de mayo de 2004 debería partir de los objetivos políticos, definidos en la comunicación sobre asilo de marzo de 2003: la mejora de la calidad de las decisiones en la Unión Europea, la mejora de la protección en la región de origen y el examen de las solicitudes de protección, teniendo en cuenta las necesidades, una vez que se ha regulado el acceso a la Unión Europea mediante la instauración de un sistema de entradas protegidas y programas de reinstalación.

En séptimo lugar, cualquier proyecto debería complementar el sistema europeo común de asilo, cuya definición se aprobó en Tampere y no sustituirlo. Una nueva dimensión de este tipo debería construirse a partir de la primera fase de ese sistema, integrarse en la segunda y preparar el camino para una nueva agenda sobre políticas de asilo "Tampere II", basada en el nuevo Tratado.

En octavo lugar, el Consejo Europeo de Sevilla estableció unos plazos claros para alcanzar un acuerdo sobre los principales instrumentos de la primera fase del sistema europeo común de asilo. Aquel Consejo Europeo pidió que se alcanzara un acuerdo sobre la directiva relativa a la definición de refugiado y protección

subsidiaria para junio de 2004 y sobre la directiva relativa a los procedimientos de asilo para finales de 2004.

En noveno lugar, cualquier nueva iniciativa de reformulación del sistema de asilo debería aplicar las iniciativas globales desarrolladas bajo la égida de ACNUR, del Programa de Protección y la "Convención Plus" (una propuesta de ACNUR para aplicar la Convención de Ginebra con más eficacia).

Por último, cualquiera que sea el resultado de las actuales discusiones sobre un nuevo planteamiento de los sistemas de asilo, las eventuales consecuencias para el presupuesto comunitario deben respetar la actual perspectiva financiera en la medida en que siga siendo aplicable. Los recursos destinados al desarrollo deberán continuar centrándose principalmente en la reducción de la pobreza y la consecución de los objetivos de desarrollo de la Cumbre del Milenio del año 2000, suscritos por 189 países y basados en estrategias nacionales de reducción de la pobreza y, cuando se disponga de ellos, en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

La posición de la Comisión detuvo el debate durante algunos meses puesto que, si la creación de estos centros en terceros países sólo era un complemento y no una alternativa a los sistemas nacionales de asilo, ya no permitía ahorrar dinero, al contrario, incrementaría los gastos.

Sin embargo, en el verano de 2004 este debate regresó a la agenda política y mediática a raíz de unas declaraciones del ministro del Interior alemán, Otto Schily, rodeadas de una gran confusión por su absoluta imprecisión, y sobre todo, con motivo del Consejo informal de ministros del Interior celebrado en La Haya (Holanda) el 1 de octubre de 2004.

En aquel foro los ministros expusieron la preocupación de sus gobiernos por la situación de los inmigrantes y los solicitantes de asilo que están llegando por vía marítima a los países meridionales y comentaron las declaraciones del canciller germano sobre la necesidad de que la UE adopte medidas al respecto. El comisario de Justicia e Interior, António Vitorino, les informó sobre el estado de tres proyectos piloto sufragados por la Comisión, relativos al control de fronteras y anunció su interés en financiar, junto con Holanda, otro para el establecimiento en países magrebíes de centros de acogida para personas que soliciten asilo en la Unión Europea.

Este proyecto piloto tiene un presupuesto de un millón de euros, financiados por la Comisión Europea (80 por ciento) y Holanda (20 por ciento), pretende fortalecer los sistemas de asilo de los países de la zona, retomando algunas ideas de un proyecto presentado por ACNUR en 2003, y contempla al parecer que algunos de sus beneficiarios puedan ser trasladados a la UE.

En unas declaraciones a los medios de comunicación en el transcurso del Consejo de ministros de Justicia e Interior, el ministro del Interior español, José Antonio Alonso, se mostró escéptico ante estas propuestas ya que "Europa no puede permitirse ningún retroceso moral, ni jurídico, ni político". "Tenemos que estar muy seguros de que la iniciativa va a respetar los derechos humanos de las personas refugiadas, su dignidad como seres humanos."

En todo caso, pese a la gran confusión existente, la situación parece distinta a la generada por la propuesta británica de 2003: no se habla ya de crear centros de la Unión Europea fuera del territorio comunitario, sino de financiar centros de terceros países, y no se plantea la tramitación de solicitudes de asilo fuera del territorio de la UE, sino la promoción de los sistemas de asilo de los países vecinos, especialmente los magrebíes, al objeto de que éstos, además de colaborar en el control de las fronteras, ratifiquen la Convención de Ginebra, definan procedimientos de asilo que funcionen, creen centros de acogida dignos...

Planteado de esta manera, parece un objetivo legítimo e intachable, sin embargo, cabe preguntarse si la auténtica finalidad de este tipo de medidas es la formalmente pretendida (promover los sistemas de asilo de los países magrebíes y otros fronterizos con la UE).

A estos efectos, no debemos perder de vista los artículos 26-28 de la directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados-miembro para conceder o retirar el estatuto de refugiado, sobre la que se alcanzó un acuerdo político el 29 de abril de 2004, sin que se haya aprobado aún formalmente.

Dichos preceptos relativos al concepto de "tercer país seguro", permiten que los Estados-miembro de la Unión Europea consideren una solicitud de asilo como inadmisibile cuando el solicitante haya transitado por un tercer país considerado "seguro" o tenga vínculos estrechos con el mismo.

Incluso pueden establecerse en algunos casos presunciones absolutas sin posibilidad de prueba en contra (artículo 28.2, introducido a instancia del Reino Unido), llegando hasta el extremo de poder denegarse la presentación de una solicitud de asilo y la entrada en el territorio cuando un solicitante de asilo intente entrar en un estado de la UE procedente de un tercer país considerado seguro, incluido en una lista aprobada por el Consejo y con el que exista un acuerdo de readmisión (artículo 28 A de la propuesta, introducido a instancia de Alemania).

Desde esta perspectiva parece que la UE está intentando forjar a fuerza de talonario y a precio de saldo un cinturón de países "seguros" alrededor de su territorio, al objeto de que todos los solicitantes de asilo que hayan transitado por ellos vean sus solicitudes inadmitidas a trámite de manera irremisible o incluso que se

vean imposibilitados para presentarlas, blindando así el territorio comunitario y eludiendo sus responsabilidades internacionales.

En definitiva, la finalidad de reforzar los sistemas de asilo de los países magrebíes es loable pero, si fuera el objetivo, hay otros lugares en el mundo, vecinos de los que generan un mayor número de refugiados, que precisan dicha ayuda con más urgencia. Además, Marruecos, Argelia o Libia no van a convertirse en “países seguros” con un millón de euros, sino, entre otras cosas, con una verdadera ayuda al desarrollo, sostenida durante muchos años.

Pero a la Unión Europea le trae sin cuidado la situación de los sistemas de asilo en los países magrebíes y tampoco desea aguardar mucho más tiempo para terminar de blindar sus fronteras y traspasar a países empobrecidos sus responsabilidades internacionales, algo que no encaja con el discurso oficial que la presenta como defensora de los derechos humanos en el mundo.

Finalmente, el 29 de enero de 2005 los ministros de Justicia e Interior desecharon las ideas defendidas por Alemania y el Reino Unido, aunque la conclusión de la reunión fue igualmente preocupante: actuar sobre los países por donde pasan los desplazados mediante redes ilegales y a menudo jugándose la vida a través de un método (aún por definir) que daría ayuda a estos países para reforzar las capacidades de su régimen de asilo. Si relacionamos esta conclusión con la exposición de este capítulo, comprenderemos qué pueden entender algunos países por “reforzar las capacidades de su régimen nacional de asilo”.

NOTAS

1. Este trayecto puede convertirse en motivo de inadmisión a trámite o denegación de la solicitud de asilo, ya que el Gobierno que la instruye puede alegar la procedencia de un país seguro, donde podría haber reclamado una protección internacional.
2. El apartado 2 de las Conclusiones del Consejo sobre la migración y el desarrollo de la primavera de 2003 señala: “El objetivo a largo plazo de la Comunidad deberá consistir en seguir examinando las causas subyacentes a la migración, en asociación con terceros países, reconociendo debidamente el efecto que tienen los programas de desarrollo a largo plazo en los flujos migratorios, especialmente en la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico que beneficie a los pobres, la creación de empleo, el fomento del buen gobierno, el respaldo a los derechos humanos, el respaldo a medidas relacionadas con las políticas demográficas, la creación de instituciones, el desarrollo de capacidades y la prevención de conflictos. Los recursos destinados al desarrollo deberán continuar centrándose principalmente en la reducción de la pobreza y la consecución de los objetivos de desarrollo de la Cumbre del Milenio, basados en estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y, cuando se disponga de ellos, en documentos de estrategia de lucha contra la pobreza”.

En nuestros dos informes anuales anteriores hemos examinado con detenimiento las dificultades crecientes que el Gobierno español ha planteado en los últimos años para el acceso al procedimiento de asilo. El endurecimiento de la legislación de extranjería (las medidas de cierre de fronteras, la imposición de visados, las sanciones a las compañías transportistas...) ha contribuido a que el asilo se convierta en una aspiración cada vez más difícil de alcanzar.

CEAR ha ido identificando un conjunto de áreas geográficas, procedimientos administrativos y barreras legales que constituyen obstáculos insalvables para miles de personas que cada año huyen de sus países a causa de violaciones de los derechos humanos, con la intención de solicitar el estatuto de refugiado en España: la zona del estrecho de Gibraltar, Fuerteventura y Lanzarote, la solicitud de asilo por vía diplomática, las carencias en la información, el incumplimiento de las garantías jurídicas...

Como los problemas ya analizados en los dos anteriores informes anuales permanecieron en 2004, hemos optado en éste por un somero repaso de los mismos, aunque hemos dedicado el segundo epígrafe de este capítulo a un gravísimo episodio de vulneración de los derechos de un amplio grupo de solicitantes de asilo, ocurrido en Ceuta el 28 de diciembre de 2004.

No es éste un caso aislado, como tampoco lo es la sistemática conculcación de los derechos de las personas que llegan a puertos españoles ocultas en buques,

a quienes casi siempre se niega su derecho a la asistencia jurídica, por lo que muy pocas pueden solicitar el estatuto de refugiado en España, como veremos en el tercer epígrafe. Además, en 2004 se produjeron hechos de especial gravedad, como la decisión del capitán del *Wisteria* de abandonar en alta mar a cuatro polizones senegaleses, condenándoles a una muerte segura.

3.1. PERDURAN LOS GRANDES OBSTÁCULOS

3.1.1. EL ESTRECHO Y LAS COSTAS ANDALUZAS

Según la Plataforma de Juristas de Inmigración, que integra a varias organizaciones de Andalucía (entre ellas CEAR), a lo largo de 2004, 10.400 extranjeros —principalmente ciudadanos magrebíes o subsaharianos— fueron interceptados en el estrecho de Gibraltar y el litoral andaluz, y devueltos a sus países de origen. A este dato hay que sumar el creciente número de embarcaciones que de manera irregular llegan a las costas de todas las provincias andaluzas, después de la intensificación de los controles policiales en el Estrecho en los últimos años.

En contraste con la llegada irregular de miles de personas cada año el número de solicitudes de asilo presentadas es muy reducido. Según los Boletines de Asilo de la OAR, en 2004 se presentaron 40 peticiones en Cádiz, 17 en Córdoba, 13 en Málaga y 7 en Sevilla, aunque puede que en las 178 clasificadas genéricamente en "otras provincias" se incluyan algunas más interpuestas en esta comunidad autónoma. En todo caso, por el momento sólo tenemos constancia de que en 2004 se presentaron 77 solicitudes de asilo en Andalucía, una cifra desproporcionadamente reducida en relación a la llegada de miles de ciudadanos de países, en donde a diario se conculcan los derechos humanos.

CUADRO 1

SOLICITUDES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2004

<u>PROVINCIA</u>	<u>TOTAL</u>	<u>PROVINCIA</u>	<u>TOTAL</u>	<u>PROVINCIA</u>	<u>TOTAL</u>
Alicante	28	Córdoba	17	Melilla	299
Asturias	4	Guadalajara	4	Sevilla	7
Badajoz	5	Guipúzcoa	10	Tenerife	7
Barcelona	159	Las Palmas	59	Valencia	149
Cádiz	40	Madrid	2.280	Vizcaya	75
Ceuta	1.929	Málaga	13	OTRAS	178
				<u>TOTAL</u>	<u>5.263</u>

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

Las razones son varias y tienen relación con que, a pesar de los esfuerzos por prestar una atención especializada por parte de varias organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, que tiene un abogado destacado en Tarifa, las autoridades políticas y policiales les niegan de manera reiterada su acceso a los extranjeros que han sido detenidos y sólo autorizan la intervención de los letrados de los turnos de oficio. Ante el desinterés y la falta de medios humanos, se han detectado graves deficiencias en la formación y la atención prestadas por estos profesionales.

GRÁFICO 1

SOLICITUDES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2004



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

3.1.1.2. FUERTEVENTURA

En 2004, CEAR tampoco pudo acceder a las personas retenidas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en esta isla canaria y por ello no podemos asegurar que el derecho de asilo, consagrado en la Constitución como un derecho fundamental, esté siendo respetado allí de manera escrupulosa.

Al contrario, si nos fijamos en las declaraciones de aquellas personas que, después de haber sido detenidas e internadas en Fuerteventura hasta cuarenta días y tras haber sido puestas en libertad, se han dirigido a una oficina de CEAR para solicitar asilo porque no pudieron hacerlo durante su reclusión, entendemos que la vulneración del derecho de asilo, y por tanto, de la Constitución y de los compromisos internacionales de nuestro país, es algo cotidiano en Fuerteventura.

Los datos no oficiales de que dispone CEAR respecto al número de solicitudes de asilo presentadas en 2004 en la comisaría de la Policía Nacional de Puerto del Rosario señalan que se habían presentado 32 a fecha de 15 de diciembre, más de la mitad de las 59 que, según los Boletines de Asilo de la OAR, se interpusieron en

CUADRO 2

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ALGUNAS PROVINCIAS EN 2004

PROVINCIA	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO-AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Barcelona	14	19	16	17	19	25	13	8	10	18	159
Ceuta	142	117	231	155	138	293	255	431	66	101	1.929
Las Palmas	-	-	12	-	3	21	-	9	14	-	59
Madrid	230	242	201	173	193	515	169	229	170	158	2.280
Melilla	32	7	16	15	6	38	6	54	94	31	299
Valencia	6	21	34	17	20	25	6	11	4	5	149
Vizcaya	8	4	7	7	7	10	4	13	11	4	75

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACION PROPIA.

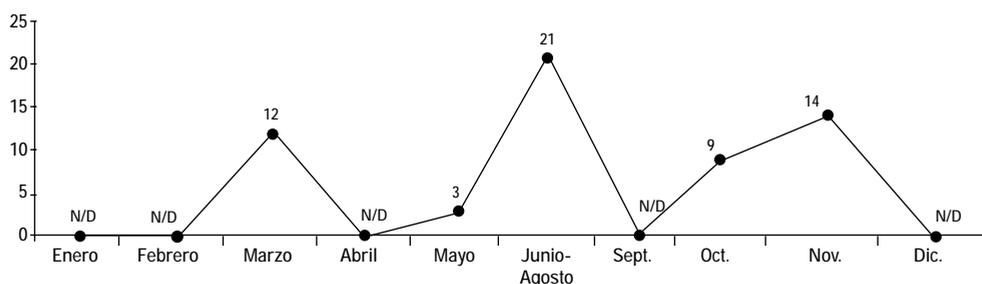
Las Palmas el año pasado. De esas 32 solicitudes de asilo, sólo 2 fueron atendidas por el abogado de CEAR en la isla.

Estos ínfimos números ya llamaron la atención de ACNUR en los años precedentes y en julio de 2004, de nuevo, una delegación de este organismo internacional visitó Fuerteventura. Los miembros de ACNUR mostraron su preocupación por la conculcación del derecho de asilo y manifestaron, después de entrevistar a algunos de los detenidos en el Centro de Internamiento de Extranjeros de El Matorral, que habían detectado al menos diez casos claros de personas que debieran haber solicitado asilo, pero que no habían tenido la posibilidad de hacerlo.

En la parte positiva, las informaciones de distintas personas que han podido acceder a El Matorral señalan que las condiciones de vida han mejorado de manera notable en materia de espacio, salud e higiene, alimentación o comunicación con el exterior.

GRÁFICO 2

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN LAS PALMAS EN 2004



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

3.1.3. CEUTA Y MELILLA

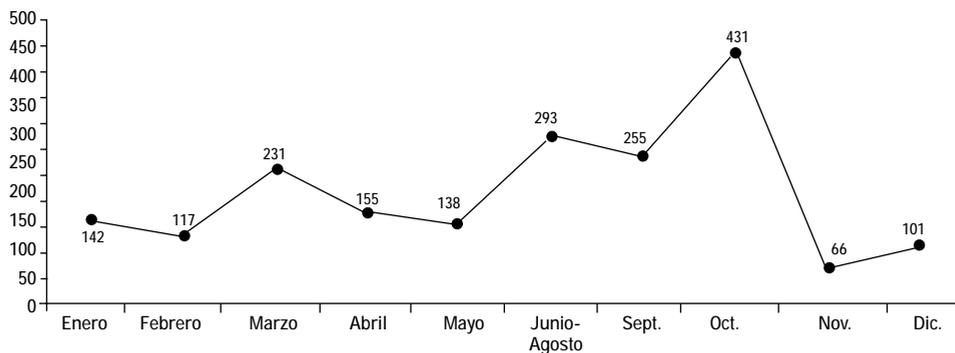
A lo largo de 2004 y con un total de 1.929, Ceuta se consolidó como la segunda ciudad española donde se presentan más solicitudes de asilo, después de Madrid, con el 36,65 por ciento de las 5.263 contabilizadas por los Boletines de Asilo de la OAR en las distintas provincias. La inmensa mayoría de ellas fueron cursadas por ciudadanos de países subsaharianos y sólo en torno al 5 por ciento fueron admitidas a trámite.

Mientras, en Melilla se presentaron 299 solicitudes de asilo, casi todas ellas por ciudadanos argelinos, y sólo en torno al 3 por ciento fueron admitidas a trámite. Por tanto, el 42,33 por ciento de las solicitudes de asilo presentadas en las provincias españolas en 2004 se interpusieron en estas dos ciudades autónomas.

No puede hablarse, pues, en estos casos de dificultades para el acceso al procedimiento de asilo, pero los datos citados revelan que, incluso cuando se logran

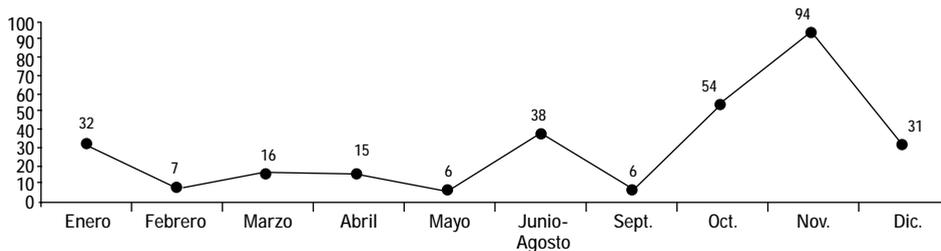
superar tales trabas, la ausencia de garantías jurídicas y las políticas restrictivas conducen al mismo resultado: la ausencia de una protección efectiva.

GRÁFICO 3
SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN CEUTA EN 2004



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

GRÁFICO 4
SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN MELILLA EN 2004



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

3.1.4. EL FOLLETO INFORMATIVO

Como puede comprobarse en las situaciones que hemos relatado en las costas de Andalucía y Canarias, buena parte de las dificultades para el acceso al procedimiento de asilo radica en la falta de información y los obstáculos que se imponen para la utilización de esta vía.

La legislación de asilo contempla la obligatoriedad de que el Gobierno, en colaboración con ACNUR y las organizaciones no gubernamentales especializadas, elabore un folleto informativo sobre el procedimiento de asilo en España y los derechos de los refugiados que reclaman protección por esta vía, en especial, la asistencia jurídica especializada.

Para que la información sea eficaz debe facilitarse de manera generalizada y sin restricciones. Sin embargo, en los distintos puntos fronterizos los funcionarios

policiales sólo entregan el folleto informativo una vez iniciado el procedimiento administrativo, actuación que causa múltiples disfunciones ya que cómo pueden tener conocimiento del sistema internacional de asilo y cómo van a acceder a una asistencia letrada especializada si sólo les informan cuando el procedimiento ya se ha iniciado y está designado un abogado de oficio.

Sin duda alguna, la voluntad política es determinante para superar este tipo de situaciones, algo que se refleja en la disparidad de prácticas entre los distintos puestos fronterizos y las oficinas de la Administración.

Durante 2004 no se produjo ninguna novedad en este sentido, aunque al menos el nuevo Gobierno tomó la iniciativa de modificar el folleto informativo que se repartía *a posteriori*. Este folleto, un auténtico tratado en miniatura, era incomprensible para la mayor parte de los solicitantes de asilo e incumplía el mandato legal de incluir la relación de organizaciones no gubernamentales que prestan una asistencia especializada.

3.1.5. LA SOLICITUD DE ASILO POR VÍA DIPLOMÁTICA

El artículo 4 del Reglamento de Asilo contempla que los extranjeros que se hallan fuera de su país pueden solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado en España ante las misiones diplomáticas y oficinas consulares de nuestro país. En estos supuestos, la representación española en el exterior remite la solicitud de asilo a la OAR y a partir de entonces sigue el mismo curso que las presentadas en un puesto fronterizo o en territorio nacional, aunque no debe sortear la fase de inadmisión a trámite.

CUADRO 3

LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN ESPAÑA EN 2004

MES	TERRITORIO NACIONAL	FRONTERA	EMBAJADA
Enero	435	41	s/d
Febrero	360	63	26
Marzo	491	63	1
Abril	372	36	6
Mayo	359	56	21
Junio-Agosto	881	111	54
Septiembre	439	40	13
Octubre	694	94	3
Noviembre	333	56	16
Diciembre	252	85	0
TOTAL	4.616	645	140

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

CUADRO 4

SOLICITANTES DE ASILO SEGÚN EL LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES (1995-2004)

	2004		2003		2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995	
	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%	PER.	%										
T. Nacional	4.616	85,47	5.068	85,64	4.702	74,52	5.878	61,94	6.299	79,47	7.621	90,67	6.202	91,69	4.618	92,82	4.102	86,72	5.191	91,42
P. Fronterizo	645	11,94	710	12,00	1.482	23,49	3.480	36,67	1.448	18,27	682	8,11	408	6,03	274	5,51	529	11,18	400	7,04
M. Diplomáticas	140	2,59	140	2,36	126	2,00	132	1,39	179	2,26	102	0,1,21	154	2,28	83	1,67	99	2,09	87	1,53
TOTAL	5.401	100	5.918	100	6.310	100	9.490	100	7.926	100	8.405	100	6.764	100	4.975	100	4.730	100	5.678	100

FUENTE: OAR.

Si, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), el ministro del Interior acepta la solicitud de asilo, el refugiado y en su caso también los familiares a quienes la hizo extensiva viajarán a España provistos de pasaporte o salvoconducto y visado de asilo, y a su llegada recibirán la correspondiente documentación que les reconoce como tales.

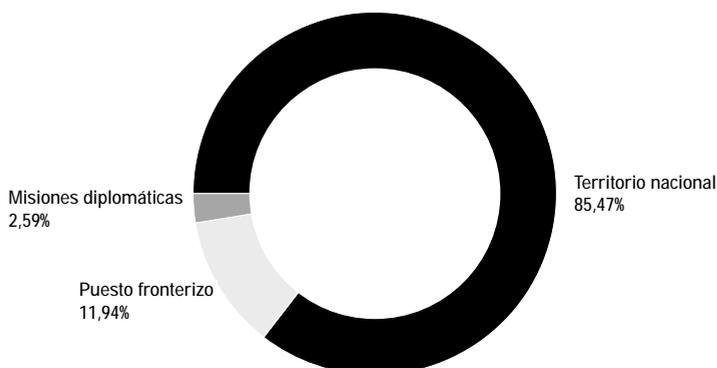
Además, la normativa de asilo establece incluso la posibilidad de que, cuando el solicitante de asilo se encuentre en situación de elevado riesgo, el Ministerio del Interior autorice su traslado a España y tras su llegada continúa la tramitación de su expediente. Éste ha sido, precisamente, el caso de cuatro menores somalíes que se trasladaron a Kenia, donde solicitaron asilo ante la Embajada de España en Nairobi.

Debido a las pésimas condiciones en que se encontraban, a su gran vulnerabilidad y al interés demostrado por la OAR, la propia Embajada y CEAR, la CIAR autorizó su traslado a España en el plazo de cuatro meses desde la presentación de su solicitud y, pese a distintos problemas de última hora, pudieron viajar a nuestro país.

También hemos tenido conocimiento de las solicitudes de asilo de diversos ciudadanos ecuatoguineanos residentes o refugiados en Gabón que se vieron forzados a pedir asilo ante la Embajada de España, debido a los problemas políticos que tenían en este país y que les hacía temer su expulsión o su deportación a Guinea Ecuatorial. CEAR ha podido saber que al menos uno de los casos fue estimado y el interesado pudo trasladarse a España a comienzos de 2005 con urgencia, debido al riesgo que corría su integridad física.

GRÁFICO 5

SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2004



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

Es preciso, sin embargo, mencionar las dificultades apreciadas en la tramitación de estas solicitudes a consecuencia de varios factores: el desconocimiento del procedimiento de muchos funcionarios del servicio diplomático; normalmente el expediente no recoge toda la información necesaria para estudiar con unas mínimas garantías la solicitud de asilo; o el interesado carece de una asistencia o un asesoramiento que le oriente en su petición.

Por último, ante la imposibilidad de solicitar asilo en la misión diplomática española de su país, debemos destacar la falta de previsión de nuestra legislación en la expedición de visados que permitan viajar a nuestro país, para poder presentar la correspondiente petición de asilo a aquellas personas que sufran un riesgo real de persecución.

En este sentido, son numerosas las consultas recibidas por CEAR, sobre todo de parte de ciudadanos colombianos, quienes desde principios de 2002 requieren de un visado de entrada para viajar a nuestro país. Sirva, como ejemplo, esta consulta recibida por correo electrónico:

Mi nombre es xxxxx, soy ciudadano colombiano, me encuentro en Colombia en la actualidad y se me ha presentado una circunstancia que pone en grave riesgo mi vida. Dado este problema acudí a la Embajada de España en Bogotá a solicitar asilo en su país y la Embajada me denegó el derecho de petición argumentando que el asilo sólo se podía pedir estando ya en territorio español. La verdad es que para yo llegar a territorio español es imposible, primero porque no puedo salir de Colombia sin una visa y segundo porque en el momento no poseo recursos económicos para hacer dicho viaje.

Por favor, deme alguna luz de esperanza para saber qué puedo hacer, no estoy seguro en el país y temo por persecución directa del Estado colombiano por ser denunciante de una situación de 'grupos de limpieza social'.

Agradezco a ustedes cualquier información que me ayude a migrar a lugar seguro. Escogí España por el hecho de que se habla el mismo idioma y porque sé de la política de acogimiento a perseguidos políticos.

Aunque existen países más cercanos tales como Venezuela o Ecuador, no me siento seguro allá, ya que como ustedes pueden saber el Estado colombiano persigue a sus nacionales a través de las fronteras (caso Granda con Venezuela y otros casos en Ecuador).

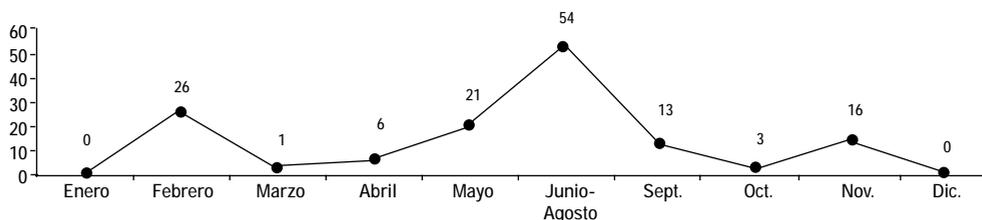
Espero pronta respuesta y les agradezco cualquier ayuda.

CEAR sólo pudo responder a este ciudadano colombiano que las únicas alternativas para acceder al procedimiento de asilo eran el desplazamiento a través de

los mecanismos establecidos en la normativa de Extranjería o bien la petición de asilo en un tercer país.

GRÁFICO 6

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR VÍA DIPLOMÁTICA EN ESPAÑA EN 2004



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

3.2. LA EXPULSIÓN DE NUEVE SOLICITANTES DE ASILO DE CEUTA

La difícil situación de tantos solicitantes de asilo en Ceuta alcanzó de nuevo cotas muy preocupantes cuando, a principios de enero de 2005, un periódico andaluz reveló la expulsión de nueve solicitantes de asilo de la ciudad autónoma¹. Por las informaciones periodísticas y la recabada por CEAR, sabemos que el 28 de diciembre de 2004 la Guardia Civil inició un despliegue en busca de inmigrantes recién llegados de manera irregular a Ceuta.

Durante todo aquel día varios agentes de la Guardia Civil, algunos de ellos de paisano, realizaron controles muy exhaustivos a los extranjeros que se aproximaban al viejo colegio de San Antonio, propiedad de la Comisión de Migraciones de la Iglesia católica y reconvertido en lugar de acogida ante la saturación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), a los que retenían y dejaban en libertad tan sólo cuando habían verificado su documentación.

Según los testimonios de algunas de las personas detenidas momentáneamente por los agentes, entre las seis y las siete de la tarde, un grupo de diez personas que iban a ser reubicadas de dicho colegio a las instalaciones de la Cruz Blanca (un comedor asistido por frailes) fueron obligadas por estos guardias civiles a subir a un furgón, a pesar de que tenían formalizada su solicitud de asilo y mostraron la documentación que lo acreditaba. La razón aducida por los agentes para dicha actuación era verificar en una comisaría si tales documentos eran auténticos, a través de una nueva comprobación de sus huellas dactilares.

Sin embargo, fueron trasladadas a la casa-cuartel del instituto armado, donde les arrebataron toda la documentación relativa a su solicitud de asilo en trámite y en ningún momento les tomaron sus huellas. Después, las diez fueron conducidas

en varios automóviles al perímetro fronterizo que separa Ceuta de Marruecos, donde cinco de ellas lograron escapar en un descuido de los agentes y dieron testimonio a CEAR de estos hechos.

Las otras cinco no lo consiguieron y, después de ser golpeadas por los agentes de la Guardia Civil con sus porras y ser amenazados con fusiles según declararon, fueron obligadas a pasar a territorio marroquí, donde fueron abandonadas. De acuerdo con sus testimonios, fueron llevadas en varios jeeps de la Guardia Civil y, tras arrebatarles toda su documentación y rompérsela, les obligaron a correr ladera abajo mientras les disparaban pelotas de goma, algunas de las cuales les impactaron en la espalda.

Posteriormente, la policía marroquí las detuvo y las trasladó a la comisaría del pueblo vecino de Castillejo, desde donde las condujeron a un tribunal de Tetuán y dos días más tarde en autobús hasta la frontera marroquí con Argelia, cerca de Oujda. Las cinco personas que fueron expulsadas de manera irregular, entre ellas un menor de edad, han denunciado estos hechos a través de asociaciones de derechos humanos marroquíes.

Además, personas de la Comisión de Migraciones de la Iglesia católica aseguraron también que otros cuatro solicitantes de asilo, con toda su documentación en regla, fueron retenidos por dos guardias civiles, que sin ningún tipo de permiso entraron en una propiedad privada, el colegio de San Antonio, se los llevaron y los expulsaron a territorio marroquí.

Las personas de nacionalidad española que presenciaron todo este operativo y algunos de los hechos narrados, y que pertenecen a la Comisión de Migraciones y a colectivos de defensa de los derechos humanos intentaron averiguar las razones de tal despliegue y de las detenciones de estas personas, a pesar de que tenían toda su documentación en regla. La única respuesta de los agentes fue increparles e incluso denunciar a una de ellas por alteración del orden público, cuando sólo pretendía que respetaran los derechos de los afectados.

Las cinco personas que lograron escapar se encontraban al cierre de este Informe alojadas en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y sus solicitudes de asilo seguían en trámite. De hecho, al menos una de ellas, originaria de Sudán, ya había sido admitida a trámite.

Al conocer estos sucesos revelados por el diario *Sur* el mismo 12 de enero de 2005, CEAR difundió un comunicado de prensa en el que pidió una investigación a fondo del suceso y la adopción de medidas urgentes para que estos hechos, que entrañan una gravísima vulneración de la Convención de Ginebra, la Constitución y la Ley de Asilo, no vuelvan a repetirse nunca más. Incluso si estas personas hubiesen sido inmigrantes, y no solicitantes de asilo, la legislación española de extranjería define un procedimiento para su expulsión con todas las garantías.

Además, CEAR exigió que las autoridades garantizaran el inmediato retorno de los solicitantes de asilo a territorio español y que se llevara a cabo una investigación a fondo sobre estos hechos, con la adopción de las medidas cautelares necesarias contra el mando de la Guardia Civil responsable del operativo de expulsión del 28 de diciembre, así como contra quienes hayan participado en los maltratos constatados.

En tercer lugar, CEAR solicitó que estas prácticas sean erradicadas y que la Delegación del Gobierno en Ceuta o el propio Ministerio del Interior establecieran unas directrices claras y por escrito dirigidas a todos los organismos competentes sobre el respeto escrupuloso a la voluntad de solicitar asilo y la aplicación del principio de no devolución desde el momento en que se pide la cita.

Ante la gravedad de estos hechos, el secretario general de CEAR, Enrique Santiago, presentó una queja ante el Defensor del Pueblo, que la admitió a trámite y que antes de finalizar este Informe ya había iniciado las actuaciones oportunas. CEAR ha denunciado en varias ocasiones en los últimos años las expulsiones ilegales de solicitantes de asilo², incluso ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra (Suiza).

También ACNUR reaccionó con rapidez y solicitó al Gobierno que dispusiera las medidas necesarias para que los nueve solicitantes de asilo expulsados de manera ilegal pudieran retornar a España, la investigación de los hechos y el final de estas prácticas³.

Al cierre de este Informe, el Ministerio del Interior había dado instrucciones para reforzar la vertiente garantista en procedimientos como el de asilo, en el que se han adoptado las medidas precisas para hacer cumplir el principio de no devolución al dar continuidad a la tramitación de las solicitudes que habían sido presentadas en Ceuta con anterioridad a su devolución a Marruecos, circunstancia esta acreditada dada la constancia registral de dichas solicitudes.

3.3. A FONDO: POLIZONES, EL DRAMA QUE NO CESA

Un año más debemos prestar una atención especial a las dificultades de los polizones para ejercer su derecho a solicitar asilo en España, dado que en 2004 se conculcaron las garantías de estas personas para acceder al procedimiento y se registraron casos muy graves, como veremos a continuación, y como expuso CEAR ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra en abril de 2005.

El artículo 25 de la Ley de Extranjería establece como requisitos para autorizar la entrada en territorio español de un extranjero no comunitario que lo haga por los puestos habilitados para tal efecto, provisto de la documentación necesaria, con los medios económicos suficientes para vivir en España durante ese período y libre de cualquier prohibición expresa.

El artículo 13 del Reglamento de Extranjería contempla la denegación de la entrada a los extranjeros que incumplan estas exigencias y el artículo 16 señala la obligación del transportista que lo haya traído de hacerse cargo de él de inmediato y costear su regreso al país donde se haya embarcado, al que expidió el documento con el que viajó o a cualquier otro que garantice su admisión.

El artículo 16, además, impone el pago por parte de la compañía transportista de los gastos de traslado y mantenimiento derivados de la estancia del polizón en territorio español. Si el polizón se escapara en territorio español, la compañía transportista podría sufrir una multa de hasta 180.000 euros.

Pero todas estas sanciones desaparecen si éste solicita asilo en España y su petición es admitida a trámite.

Al igual que en los dos informes anuales anteriores, debemos mencionar la Instrucción de 9 de abril de 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que confirmó estos criterios y definió el procedimiento que deben seguir los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado ante la presencia de polizones en buques llegados a puertos españoles.

Dicha Instrucción obliga al capitán del barco a comunicar de manera inmediata a las autoridades españolas la presencia de un polizón y recoger datos como su nacionalidad, documentación, puerto de embarque, así como la posición, el día y la hora en que fue descubierto.

En el puerto, varios funcionarios policiales visitan el buque acompañados, si es necesario, por intérpretes y entrevistan al polizón en presencia del capitán y dos testigos para verificar 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 esa persona, procedente de otro continente, desorientada tras un tortuoso viaje, en deficientes condiciones físicas, después de una entrevista rodeada de funcionarios policiales y otras personas extrañas, y sin conocimiento alguno de la legislación española en materia de extranjería y asilo, debe expresar con claridad su deseo de solicitar el estatuto de refugiado.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley de Extranjería garantiza el acceso del extranjero al procedimiento, así como la necesidad de motivación de la resolución que en el mismo se adopte, mientras que su artículo 22 explicita su derecho a la asistencia letrada en todos los procedimientos en materia de asilo y extranjería.

También es importante subrayar que en marzo de 2000 el Defensor del Pueblo señaló:

Las especialísimas circunstancias en que se encuentra un polizón, sin posibilidad de abandonar el buque ni mantener más contacto con el exterior

que el de las autoridades policiales y, generalmente, procedente de un país en vías de desarrollo, políticamente inestable y con graves conflictos internos, obliga a que en un Estado de Derecho como es España se interpreten del modo más garantista los preceptos que regulan los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce...

Sin embargo, año tras año CEAR se ve forzada a denunciar en múltiples ocasiones el incumplimiento sistemático del derecho a la asistencia letrada de los polizones, ya que no se avisa al letrado de guardia del turno de oficio o incluso, en ocasiones, las autoridades impiden la presencia del abogado en la entrevista que la Policía Nacional realiza al polizón cuando se presenta por su propia iniciativa para prestar la asistencia legalmente prevista.

En otras ocasiones, la subdelegación del Gobierno comunica la existencia de un polizón, pero sólo una vez que el buque ha continuado su viaje con éste a bordo y sin haber recibido asistencia letrada.

La vulneración de los derechos de estas personas es frecuente y adquiere especial gravedad cuando proceden de países en situación de grave conflicto armado o donde las violaciones de los derechos humanos son la lacerante norma cotidiana.

En 2003 CEAR conoció la llegada de 37 polizones a los puertos vascos y de 26 a los valencianos; en Valencia sólo cuatro de ellos recibieron asistencia letrada y los cuatro solicitaron asilo, mientras que en Euskadi recibieron asistencia letrada 16, de los que 15 pidieron el estatuto de refugiado.

En 2004 CEAR supo que llegaron a puertos valencianos 20 polizones en 9 barcos, sólo 4 de ellos recibieron asistencia letrada, del abogado de guardia del turno de oficio, y solicitaron asilo. La abogada de CEAR-Valencia intentó subir a bordo de esos 9 buques para facilitar asistencia letrada, pero se lo impidieron. En Euskadi, tuvo conocimiento de la llegada de 52 polizones en 16 buques, pero sólo pudo prestar asistencia letrada en 4 y se formalizaron dos peticiones de asilo.

A continuación, examinaremos los casos más importantes de polizones de 2004 y los graves problemas detectados.

- *El Blue Spirit*. El Informe 2004 de CEAR examinó en profundidad el caso de los cinco polizones argelinos llegados al puerto de Valencia el 23 de abril de 2003 a bordo de este buque de bandera de Saint Vicent. Fueron entrevistados por funcionarios policiales sin la presencia de abogados, a pesar de que CEAR exigió por escrito que se cumpliera lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Extranjería. Pese a que el 24 de abril el Juzgado de Instrucción número 15 de Valencia autorizó a la abogada de CEAR el acceso al buque, la Jefatura Superior de Policía del Puerto de Valencia comunicó al juzgado que había partido a las tres de la tarde hacia Orán (Argelia).

El Juzgado de Instrucción nº 15 de Valencia dictó el 20 de junio de 2003 un auto de sobreseimiento provisional de la denuncia interpuesta por CEAR al entender que no quedaba acreditada la perpetración de delito, si bien señaló:

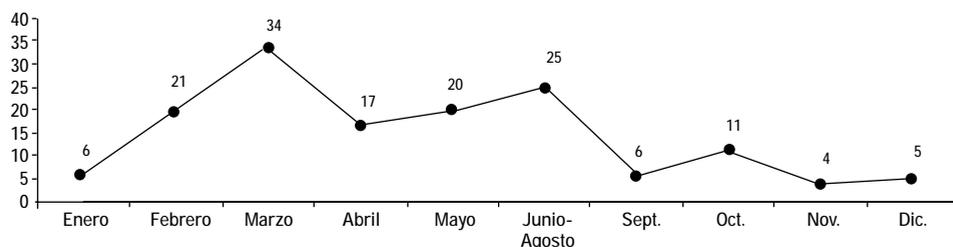
La actuación de los agentes denunciados aparece prima facie como integradora de la vertiente objetiva de la conducta propia del delito contemplado en el artículo 542 del Código Penal, pues procedieron en relación con tales extranjeros no sólo a negarles de facto la asistencia letrada, a la que en principio parecen acreedores con arreglo al artículo 22 de la ley orgánica, sino a permitir su salida presumiblemente no voluntaria del territorio nacional por vías prácticamente de hecho ya que, según lo actuado, no se adoptó la pertinente resolución ni se practicó actuación previa alguna destinada a la preparación de la misma, todo lo cual, a su vez, podría igualmente remitir a la figura del artículo 404 del Código Penal.

El 22 de junio de 2004 la abogada de CEAR en Valencia se personó en las actuaciones, presentó un recurso de reforma contra la referida resolución de archivo y pidió la continuación de las actuaciones y la instrucción de los gravísimos hechos relatados, al haberse devuelto a cinco polizones a su país de origen sin haberse tramitado ningún tipo de procedimiento ni prestarse la asistencia letrada legalmente prevista.

El 10 de noviembre de 2004 el Juzgado de Instrucción número 15 de Valencia inadmitió a trámite el recurso presentado por CEAR, pero señaló que quedaba expedita la vía para ejercer la acusación popular por medio de la interposición de una querrela. Al cierre de este Informe, CEAR decidió presentarla.

GRÁFICO 7

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN VALENCIA EN 2004



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

• El *Apollo Lion*. Este barco de bandera de Antigua y Barbuda navegó más de dos semanas con el cadáver de un polizón a bordo y llegó a Las Palmas el 14 de diciembre

de 2003 procedente de Douala (Camerún) con cuatro mil toneladas de madera tropical para España. Entonces, el capitán informó a las autoridades policiales y marítimas insulares del fallecimiento de un joven subsahariano que se había ocultado entre 500 toneladas de tablonos en una de las bodegas. La tripulación había descubierto dos días antes el cuerpo por el fuerte hedor derivado de su avanzado estado de putrefacción, el capitán ordenó que lo envolvieran en lonas y lo trasladasen al castillo de proa.

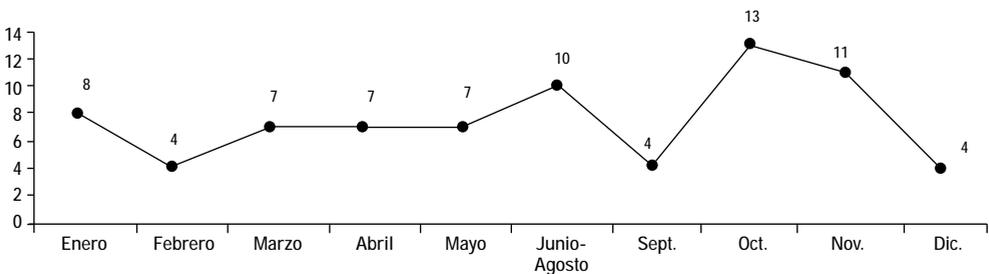
Las autoridades judiciales, políticas y policiales de Las Palmas, pese a estar avisadas de tal hecho, no ordenaron que se desembarcara el cuerpo ni que se iniciaran diligencias de investigación para aclarar la causa de la muerte y permitieron al buque zarpar rumbo a El Ferrol, tal y como había ordenado la compañía consignataria, La Luz Market. CEAR calificó estos hechos como "un acto de inhumanidad, negligencia e indolencia", en declaraciones recogidas en un amplio reportaje publicado en *El País*⁴.

El 18 de diciembre en este puerto gallego se ordenó el levantamiento del cadáver y se practicó la autopsia, que confirmó la muerte por asfixia en una bodega cerrada herméticamente. El cuerpo fue incinerado después de que la policía científica tomara muestras de ADN e incluyera el caso en el registro de fallecidos sin identificar.

El 31 de diciembre, cuando dicho buque llegó al puerto de Pasajes (Guipúzcoa) se descubrió un segundo cuerpo que, al parecer, llevaba treinta y tres días inerte y que fue desembarcado el 2 de enero de 2004 en "estado prácticamente momificado y en avanzado deterioro físico", según el estudio histopatológico realizado por el Instituto Vasco de Medicina Legal. Este cuerpo, encontrado por un marinero de nacionalidad lituana, llevaba en uno de sus bolsillos un documento expedido por Refugies Sans Frontieres de Camerún que le identificaba como M. M. A., de 24 años y ciudadano de este país.

GRÁFICO 8

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN VIZCAYA EN 2004



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

Otros once polizones de nacionalidad desconocida viajaban en el *Apollo Lion*. El 9 de enero de 2004, el secretario general de CEAR presentó una queja ante el

Defensor del Pueblo para que esta institución iniciara una investigación que permitiera esclarecer la responsabilidad de distintas instituciones públicas.

- El *MSC Estefanía*. El 24 de febrero de 2004 llegaron al puerto de Valencia cuatro polizones kurdos de Turquía, tres adultos y el hijo de uno de ellos, de 15 años. Aquella misma noche formalizaron sus correspondientes solicitudes de asilo, asistidos por el letrado del turno de oficio de extranjería. Uno de los solicitantes mostró cicatrices recientes de tortura tras haber estado en prisión y aseguró que era perseguido porque pertenecía a un partido marxista-leninista. Las otras tres personas alegaron que militaban en grupos políticos kurdos y que estaban amenazadas por ello.

Las solicitudes de asilo fueron inadmitidas a trámite, pero se presentó una petición de reexamen el 25 de febrero a las cuatro de la tarde. Como el *MSC Estefanía* debía partir a última hora de la tarde del día siguiente rumbo a Francia, Grecia y finalmente Turquía, los cuatro polizones fueron desembarcados en Barcelona.

- El *Creole*. El 14 de abril de 2004 un joven de nacionalidad nigeriana que viajaba a bordo de este petrolero de bandera maltesa en estado de deshidratación fue evacuado en helicóptero horas después de ser descubierto a una milla y media del puerto de Castellón⁵. Otros tres polizones de nacionalidad sierraleonesa estaban también escondidos en este buque.

El 19 de abril CEAR logró la publicación de un comunicado de prensa en la edición valenciana de *El Mundo*, en el que mencionaba las gravísimas violaciones de los derechos humanos que se producían en Sierra Leona y las consecuencias que podrían tener estos tres polizones para regresar a sus países. CEAR también pidió, sin éxito, a la Subdelegación del Gobierno en Castellón que permitiera el acceso al barco de un abogado y un intérprete que pudieran prestar asistencia a los polizones y que ordenara el desembarco de los polizones que fueran menores de edad o solicitaran asilo antes de que el *Creole* continuara su ruta.

- El *Wisteria*. El 22 de mayo de 2004, un día después de que este buque de bandera panameña zarpara del puerto de Dakar (Senegal), la tripulación, de nacionalidad coreana y china, descubrió a bordo la presencia de cuatro polizones senegaleses y decidió abandonarlos a una muerte casi segura en alta mar al dejarlos en una "balsa" que no era sino un palé de madera, frente a las costas de Mauritania o el Sáhara occidental.

El 28 de mayo de 2004, CEAR tuvo conocimiento de las actuaciones penales incoadas ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Ribeira (A Coruña), tras la denuncia efectuada ante la policía por un marinero de nacionalidad china que se sintió horrorizado ante tales hechos.

El 3 de junio, CEAR expresó formalmente al Juzgado su intención de personarse en las diligencias previas y 22 días después, el Juzgado comunicó a esta

organización que debía hacerlo a través de una querrela y una fianza cuya cantidad no determinó. El 1 de julio, CEAR presentó en el registro del juzgado una querrela que solicitó la investigación de los hechos denunciados, por si pudiesen ser constitutivos de los presuntos delitos de asesinato, denegación del deber de socorro, desaparición de personas, torturas y piratería.

Pero entonces, el juzgado instructor ya había dictado, con fecha de 25 de junio, un auto de sobreseimiento del caso, por lo que levantó las únicas medidas cautelares impuestas: la presentación semanal en el Juzgado y la retirada del pasaporte de los imputados.

El juez instructor tardó 27 días en dar curso a la querrela de CEAR y exigió una fianza de dos mil euros a esta organización para poder ser acusación popular, cantidad que fue satisfecha al día siguiente. Desde el 3 de septiembre CEAR figura como acusación popular, pero la jueza se atuvo a lo dispuesto en el auto de archivo del 25 de junio, aunque no lo comunicó a esta organización hasta 26 días después.

El 14 de diciembre, el Juzgado de Instrucción número 1 de Ribeira acordó estimar el recurso de reforma interpuesto por CEAR, ordenó la reapertura de la instrucción y decidió inhibirse en favor de los juzgados centrales de instrucción de la Audiencia Nacional.

Este caso revela con toda su crudeza el drama de aquellas personas que no tienen más remedio que embarcarse de manera clandestina en buques que parten de Asia o África con destino a Europa, el anhelado refugio frente a la persecución o la miseria que padecen en sus países. Es estremecedor intuir que la muerte sorprendió en alta mar a los cuatro polizones del *Wisteria*, porque además CEAR considera que no es un caso aislado, aunque resalta que ha sido posible denunciarlo y finalmente abrir una investigación para determinar las posibles responsabilidades penales.

Sin embargo, la lentitud y la ineficaz instrucción del juzgado de Ribeira merece reseñarse de manera crítica, por la ausencia de diligencias de investigación mínimas, la determinación de unas medidas cautelares tan livianas y breves en relación a las personas imputadas en unos delitos tan graves, el precipitado sobreseimiento del caso y el retraso de casi cuatro meses, desde que CEAR anunció su intención de personarse como acusación en los gravísimos hechos hasta que ésta se hizo efectiva.

- El *Victoria*. El 7 de julio de 2004 este buque, con bandera de Antigua y Barbados, partió de Douala y durante la travesía fueron descubiertos doce polizones de diversas nacionalidades: dos nigerianos, dos liberianos, dos marfileños, uno ghanés y cinco de nacionalidad desconocida. Este barco tenía previsto

llegar a Vilagarcía de Arousa (Pontevedra) el 25 de julio, tras hacer escala en Abidján y San Pedro (Costa de Marfil), Las Palmas y Casablanca (Marruecos), pero de manera sorpresiva el capitán del barco ordenó, antes de llegar a Galicia, dirigirse a Dakar, después de que CEAR hiciera pública la presencia de los doce polizones en este barco y su previsión de atracar de manera inminente en un puerto español. El armador tomó la decisión de que el *Victoria* se dirigiera a Dakar por "las dificultades para desembarcar a los polizones en algún puerto del itinerario".

Dado que varios polizones procedían de países inmersos en conflictos bélicos y donde se producen graves violaciones de los derechos humanos, CEAR alertó, desde el primer momento, de la necesidad de que estas personas tuvieran asistencia letrada y de intérprete para que, si lo deseaban, pudiesen formalizar su solicitud de asilo al llegar a puerto español.

El 4 de agosto, el barco llegó por fin a Vilagarcía de Arousa, pero ya sin los polizones a bordo. Junto con otras organizaciones de defensa de los derechos humanos CEAR contactó con asociaciones similares en Senegal para intentar averiguar si se produjo el desembarco de los polizones en Dakar y conocer su destino, pero estos esfuerzos fueron estériles.

Con el precedente del *Wisteria* y ante la opacidad que envuelve estas situaciones, CEAR muestra su preocupación ya que desconoce la suerte de estas personas y considera que se produjo una gravísima vulneración de la Convención de Ginebra, porque la empresa transportista impidió su eventual acceso al procedimiento de asilo en España.

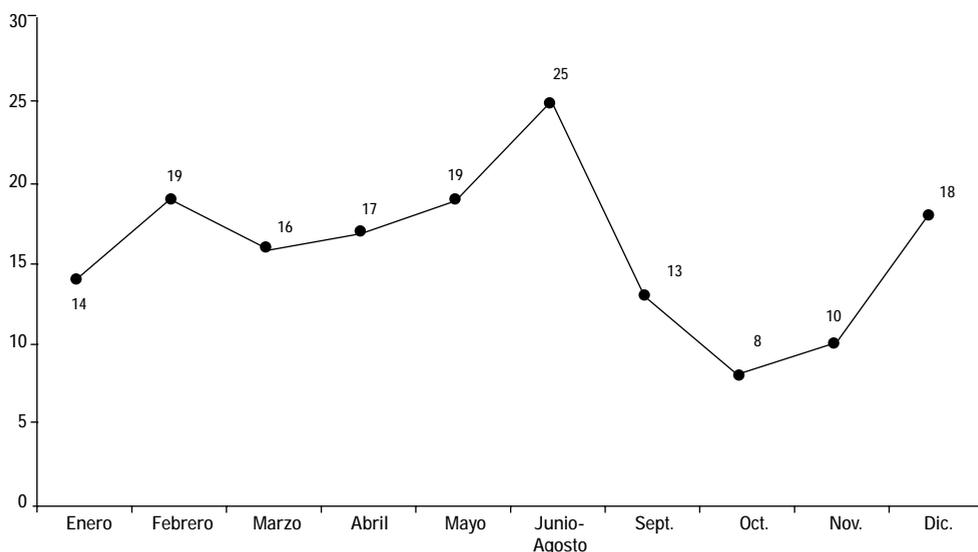
- El *Atlantis Leader*. El 25 de octubre de 2004, CEAR recibió el aviso de la llegada de un polizón al puerto de Sagunto y por la noche una llamada reveló el nombre del barco, *Atlantis Leader*, de bandera maltesa; aunque aún desconocía su nacionalidad, sabía que el buque permanecería unos días en Sagunto procedente de Barcelona, donde Cruz Roja habría tenido acceso al buque.

La mañana del 26 de octubre, los medios de comunicación valencianos informaron de estos hechos. Desde primera hora, CEAR pidió por fax a la Delegación del Gobierno la adopción de las medidas necesarias para garantizar la asistencia letrada mediante su abogada o el letrado del turno de oficio de Sagunto. También se comunicó con la secretaria del delegado del Gobierno, quien señaló que desconocía la llegada de este polizón.

Además, CEAR contactó con Cruz Roja en Barcelona, donde negaron que hubiesen subido a este buque, y con la autoridad portuaria de Sagunto para que comunicara si habían facilitado la asistencia letrada, pero les derivaron a la comisaría del puerto.

GRÁFICO 9

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN BARCELONA EN 2004



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

La persona que informó a CEAR de la llegada del polizón mantuvo la veracidad de sus datos, añadió que éste era ciudadano ghanés y confirmó que el domingo 24 de octubre la policía había accedido al buque para entrevistarle. Como entonces no manifestó intención de pedir asilo o entrar en territorio español, no habían llamado a ningún abogado.

El 27 de octubre, CEAR presentó un escrito en el juzgado de instrucción en el que solicitaba una orden judicial para poder prestar asistencia letrada al polizón y se comunicó con la Delegación del Gobierno para abordar el asunto. Al día siguiente, el juzgado denegó tal pretensión porque el polizón no había manifestado voluntad de pedir asilo o entrar en España.

CEAR obtuvo copia de la entrevista realizada por los funcionarios policiales y en ella el polizón, de nombre J. M. y nacido el 5 de julio de 1984, expresó que no tenía familia en África ya que sus padres habían fallecido. No constan en el acta de la entrevista los motivos de la muerte de sus progenitores, pues no le formularon ninguna pregunta para averiguarlo ni profundizar en los motivos de su viaje clandestino. CEAR puso estos hechos en conocimiento del Defensor del Pueblo.

De los países comunitarios más próximos a España, Italia es uno de los que recibe más polizones. La inmigración en este país se regula por la Ley 189/2002, "apadrinada" por Umberto Bossi (líder de la xenófoba Liga Norte) y Gianfranco Fini (jefe de la neofascista Alianza Nacional), que dedica su capítulo segundo al

control de las fronteras y la expulsión de los inmigrantes que han entrado o pretenden hacerlo en situación irregular.

En relación a la medida de expulsión administrativa, puede ser adoptada por el Ministerio del Interior, a través de un decreto motivado por razones de orden público o seguridad del Estado, o por el prefecto de policía, con un decreto fundamentado en los casos estipulados en la ley.

La ejecución de la expulsión administrativa puede aplicarse de dos maneras distintas: el acompañamiento a la frontera por la fuerza pública o la salida obligatoria de Italia en el plazo de quince días desde la notificación de la medida. Entre los casos del primer supuesto está la expulsión por "entrada clandestina", que se aplica a aquellos que hayan accedido al país evitando los controles fronterizos y que, obviamente, no hayan sido expulsados antes.

En este caso, se procede a la ejecución de la expulsión con acompañamiento inmediato si el extranjero se encuentra sin un documento válido para residir en Italia y el prefecto determina, a partir de la integración social, familiar y laboral, un peligro evidente de que el individuo decida permanecer en el país.

En Italia existen los Centros de Permanencia Temporal y Asistencia, que retienen a los ciudadanos de los países extracomunitarios a los que se haya decretado su expulsión con acompañamiento en frontera o rechazado su entrada en un puesto fronterizo y siempre que tales medidas no puedan ser ejecutadas de inmediato porque sea necesario prestarles asistencia, cumplir comprobaciones adicionales sobre su identidad o nacionalidad, conseguirles documentos de viaje o por la indisponibilidad inmediata de medios de transporte.

Las personas que desean solicitar el estatuto de refugiado en este país tropiezan con varios obstáculos y uno de ellos es la ausencia de información, especialmente grave en el caso de los agentes públicos, deficiencia que ni siquiera pueden paliar las organizaciones sociales que se preocupan de la defensa de los derechos de los refugiados. Esta situación genera un clima general de desinformación que deja en demasiadas ocasiones a los solicitantes de asilo a merced de la amplia discrecionalidad de los agentes de la fuerza pública.

El Consejo Italiano para los Refugiados (CIR) nos remite el caso de un polizón originario de Eritrea desembarcado en Lampedusa en octubre de 2004. En este puerto este potencial solicitante de asilo fue conducido a un centro de identificación, pero ante la habitual situación de emergencia y precariedad del centro fue imposible llevar a cabo su identificación, ya que allí los detenidos sólo son interrogados y fichados para después ser enviados a otras ciudades o repatriados a los países de procedencia.

Por tanto, sólo registraron sus datos personales gracias a sus declaraciones y a la labor superficial de los escasos intérpretes presentes. Todo esto condujo a

identificar con los mismos nombres a decenas de personas debido a la escasa concreción de los reconocimientos y el trato no individualizado de las denegaciones de la entrada en territorio italiano, en contradicción con lo estipulado en la Convención de Ginebra y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como en la Constitución italiana.

Después del caótico proceso de identificación, este ciudadano eritreo, sin que le dieran la posibilidad de ejercer su derecho a solicitar asilo, fue transportado en furgonetas policiales y embarcado en un avión con destino a Libia junto con otros inmigrantes.

Apenas unos meses antes, la Corte Constitucional italiana había establecido en una sentencia la inconstitucionalidad de las normas relativas a las expulsiones con acompañamiento inmediato sin una autorización judicial. Además, el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos prohíbe el rechazo de los inmigrantes que hayan llegado de manera irregular cuando tal medida conlleve "tratos inhumanos y degradantes".

En Italia como en España, pues, los polizones son las personas que más dificultades tienen para el acceso al procedimiento de asilo y que mayor desprotección sufren.

3.4. EL DESCENSO SOSTENIDO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

La consecuencia de todas las restricciones impuestas para el acceso al procedimiento de asilo es la llamativa caída en picado de las solicitudes de asilo de los últimos años, ya que las 5.404 peticiones de asilo presentadas en 2004 es la cifra más reducida desde 1997 y significan 514 menos que en 2003, 905 menos que en 2002 y 4.086 menos que en 2001.

A pesar de que el artículo 13.4 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona a solicitar asilo y la Ley de Asilo define el procedimiento para ejercerlo, los sucesivos gobiernos han convertido este derecho fundamental en una sinuosa carrera de obstáculos.

El informe de enero de 2004 de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes sobre su visita a España en septiembre del año anterior constató el desconocimiento social sobre el concepto de refugiado y sus diferencias respecto al de inmigrante y los derechos que asisten a los solicitantes de asilo. En cambio, la Administración sí exige a las personas que buscan una protección internacional un conocimiento profundo del concepto de asilo o, de lo contrario, presume que no es un verdadero refugiado. Así sucede en los puestos fronterizos, donde si la persona no pronuncia la palabra "asilo" los funcionarios no

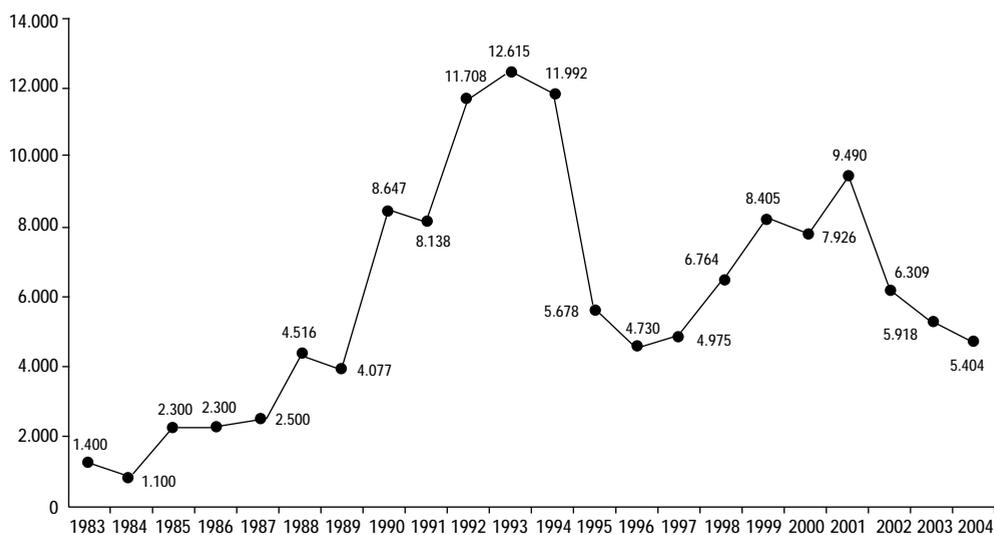
ponen el proceso en marcha, tal y como hemos visto en el epígrafe anterior respecto a los polizones.

Incluso en diciembre de 2004, un ciudadano de la República Democrática del Congo solicitó asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas, pero al expresarse en francés y no estar presente el intérprete que le garantiza la Ley de Asilo, el policía hizo caso omiso, a pesar de su insistencia. Su hermano se puso en contacto con CEAR y, tras hablar con la comisaría de la Policía Nacional del aeropuerto, uno de los abogados de esta organización averiguó que iba a ser devuelto, ya que no se había iniciado el proceso de asilo.

El letrado volvió a hablar con el hermano y le pidió que le insistiera hasta que lograra decir en español: "Quiero pedir asilo y quiero un abogado de CEAR".

Obviamente, este tipo de prácticas vacían de contenido el derecho de asilo y sólo así puede entenderse el número ínfimo de solicitudes de asilo que se presentan en lugares como Fuerteventura o Tarifa y la responsabilidad no puede atribuirse precisamente a funcionarios concretos, sino a una política diseñada desde el Ministerio del Interior en anteriores gobiernos para disuadir de la presentación de solicitudes de asilo que aún no había podido ser corregida al cierre de este Informe.

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA, 1983-2004



FUENTE: OAR.

Además, perduran un conjunto de prácticas que obstaculizan el procedimiento, como la mencionada exclusión de la relación de organizaciones no gubernamentales especializadas en la atención a los refugiados del folleto informativo que

debe entregarse a los solicitantes de asilo, por lo que en la mayoría de los casos no pueden recibir su asistencia. Más aún, en el aeropuerto de Madrid-Barajas los funcionarios de policía del puesto fronterizo han pretendido disuadir a algunas personas de solicitar un abogado de CEAR.

Este cúmulo de malas prácticas no es fruto de la casualidad, al contrario, induce a pensar en la existencia de una directriz heredada del anterior Gobierno que organiza todo el proceso, evitar la presentación de solicitudes de asilo, aunque barnizada con una apariencia de legalidad.

Por tanto, el Ministerio del Interior debería ser claro y poner los medios suficientes para que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado garanticen el acceso al procedimiento de asilo.

La consecuencia de las prácticas relatadas es que España se ha convertido en los últimos años en uno de los países de la Unión Europea más hostil a los refugiados.

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA (1994-2004)

	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Nº Personas	5.404	5.918	6.309	9.490	7.926	8.405	6.764	4.975	4.730	5.678	11.992
Variación sobre año anterior	-8,7	-6,2	-33,5	19,7	-5,7	24,3	35,9	5,1	16,6	-52,6	-4,9

FUENTE: OAR.

NOTAS

1. *Sur*, 12 de enero de 2005, p. 17.
2. Véase: *La situación de los refugiados en España. Informe 2003 de CEAR*, Acanto Editorial, Madrid, 2003, pp. 25-29.
3. *Sur*, 13 de enero de 2005, p. 15.
4. *El País*, 2 de enero de 2004, p. 15.
5. *El Mundo*, 15 de abril de 2004. Edición digital: www.elmundo.es.

En 1992 el Comité Ejecutivo de ACNUR aprobó la siguiente conclusión:

Sería útil que los procedimientos nacionales de determinación del estatus de refugiado prevean disposiciones especiales para tratar con celeridad las solicitudes que se consideren tan manifiestamente infundadas que no merezcan un examen en profundidad, ya que tales solicitudes no constituyen más que una carga para los países afectados y perjudican los intereses de aquéllos que tienen motivos para pedir que se les reconozca el estatuto de refugiados.

En consecuencia, la Comunidad Europea aprobó la resolución de Londres del 30 de noviembre de 1992 que contenía un conjunto de criterios para poner en marcha este tipo de procedimientos. A partir de entonces, los Estados-miembro los fueron aprobando de manera casi independiente, por lo que los derechos de los solicitantes de asilo varían en función del país.

Estos procedimientos impiden el análisis más profundo de aquellas solicitudes que, por ejemplo, sean manifiestamente infundadas, cuando no se aleguen ninguno de los motivos contenidos en la Convención de Ginebra, cuando exista la posibilidad de desplazamiento dentro de las fronteras del país de origen, por motivos de seguridad pública al haber delinquido el solicitante en su país o si éste está considerado como país seguro, entre otros motivos.

Si bien todos los estados de la Unión Europea han adoptado este procedimiento previo, no existe unanimidad en los motivos por los que se puede inadmitir a trámite la petición y el camino hacia uno único es complejo, puesto que los gobiernos nacionales son remisos a ceder soberanía.

El 29 de abril de 2004, el Consejo Europeo aprobó la Directiva 2004/83, que recoge los motivos por los que una persona podrá ser reconocida como refugiada o merecedora de una protección complementaria, pero nada señala sobre la fase previa de inadmisión a trámite, un aspecto reservado para la futura directiva que definirá un proceso común para la concesión del estatuto de refugiado.

En 2004 se cumplieron los diez primeros años de la instauración del procedimiento de inadmisión a trámite en España, que bien podría haberse denominado de "admisión a trámite", pero se optó por la connotación negativa, una opción ya de por sí bastante sugerente. Este capítulo pretende analizar las consecuencias de su introducción y su evolución a lo largo de esta década, así como iluminar los aspectos conflictivos que han terminado por desnaturalizarlo hasta el punto de convertirlo hoy en la vía rápida para denegar la concesión del estatuto de refugiado a tres de cada cuatro solicitantes de asilo.

4.1. EL MARCO LEGAL

Después de diez años en vigor, en 1994 el Gobierno promovió la reforma de la Ley de Asilo a través de la Ley 9/94 y de la aprobación del Reglamento de Asilo, que introdujeron básicamente dos novedades. En primer lugar, la supresión de la dualidad asilo-refugio, ya que el asilo dejó de ser un acto graciable y se estableció un concepto unitario de protección, el recogido en la Convención de Ginebra. En segundo lugar, y de acuerdo con la citada conclusión de ACNUR de 1992 y las directrices de la Comunidad Europea, se implantó el procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo.

La exposición de motivos de la Ley 9/94 señala que se establecía porque "el sistema de protección a los refugiados políticos se ve desvirtuado en la práctica por un número creciente de solicitudes, en su mayoría de inmigrantes económicos, lo que dificulta la acogida adecuada y provoca el consiguiente retraso en la resolución de las peticiones, convirtiéndose en la práctica en la principal vía de inmigración irregular hacia nuestro país". Efectivamente, ésta ha sido la excusa de los sucesivos gobiernos para justificar el desmesurado porcentaje de solicitudes inadmitidas a trámite.

Además, también se introdujo para permitir "la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que sean manifiestamente abusivas o infundadas, así como

de aquellas otras cuyo examen no le corresponda a España, o en que exista otro estado en condiciones de prestar la protección”. Este texto se refiere de manera expresa a “solicitudes tan manifiestamente infundadas que no merezcan un examen en profundidad” y a “aquellas peticiones que sean manifiestamente abusivas o infundadas”.

CUADRO 1

SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE POR NACIONALIDADES ALEGADAS EN 2004

	ADMITIDOS	INADMITIDOS	BAJAS		ADMITIDOS	INADMITIDOS	BAJAS
Argelia	18	841	5	Liberia	10	91	0
Armenia	42	32	0	Mali	1	267	0
Benin	0	19	0	Mauritania	0	6	0
Bosnia-Herzegovina	0	17	0	Niger	0	11	0
Camerún	6	44	0	Nigeria	36	1.182	2
Colombia	540	320	33	Pakistán	6	0	0
Congo	3	8	0	R. D. Congo	76	170	1
Costa de Marfil	53	129	0	Rumania	4	0	0
Cuba	75	30	9	Rusia	60	31	6
Etiopía	0	0	0	Senegal	7	10	0
Gambia	0	66	0	Sierra Leona	12	94	1
Georgia	13	19	0	Siria	22	3	0
Ghana	1	75	0	Somalia	4	0	0
Guinea	5	252	2	Sudán	8	3	0
Guinea Bissau	1	114	0	Turquía	4	0	0
Guinea Ecuatorial	52	1	0	Yugoslavia	8	0	0
India	4	1	0	Apátridas	3	0	0
Irak	29	17	0	Otros	297	728	39
Irán	8	9	0	TOTAL	1.408	4.590	98

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

Éste es el espíritu que debe regir en esta fase previa: la desestimación de aquellas solicitudes manifiestamente abusivas o infundadas, o de aquellas cuyo examen, en virtud de los tratados internacionales, no corresponda a España.

El artículo 5.6 de la Ley de Asilo define en seis apartados los supuestos en que el Ministerio del Interior puede inadmitir a trámite una solicitud de asilo:

- a) Cuando concurren algunas de las causas previstas en los artículos 1. f) y 33.2 de la Convención de Ginebra, es decir, las cláusulas de exclusión que analizamos en el capítulo siguiente.

- b) Cuando el solicitante no alegue ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado según la Convención de Ginebra.
- c) Cuando la solicitud sea la repetición exacta de otra ya inadmitida o denegada. Si la persona relata hechos nuevos, presenta nueva documentación o, incluso, explica con más solvencia lo ocurrido, su petición debería ser admitida a trámite siempre y cuando no sea aplicable otro motivo de inadmisión.
- d) Cuando la solicitud se funde en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsas, inverosímiles o que no justifiquen la necesidad de protección internacional.
- e) Cuando no corresponda a España su examen en virtud de los tratados internacionales suscritos, principalmente el Reglamento de Dublín.
- f) Cuando el solicitante haya obtenido el estatuto de refugiado en otro país, tenga derecho a obtenerlo en otro o proceda de uno donde hubiese podido solicitarlo sin que existiera peligro para su vida y su seguridad.

CUADRO 2

SOLICITUDES DE ASILO INADMITIDAS A TRÁMITE EN 2004

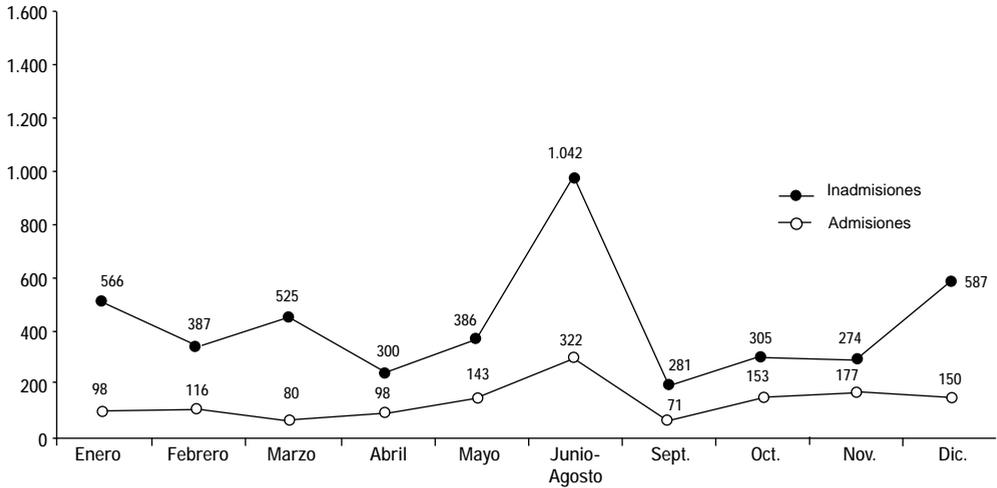
MES	ADMITIDAS	INADMITIDAS	BAJAS
Enero	98	566	12
Febrero	116	387	11
Marzo	80	525	11
Abril	98	300	6
Mayo	143	386	10
Junio-Agosto	322	1.042	17
Septiembre	71	281	8
Octubre	153	305	10
Noviembre	177	274	9
Diciembre	150	587	6
Total	1.408	4.653	100

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

Ahora bien, el artículo 5.6 de la Ley de Asilo contiene excesivos conceptos jurídicamente indeterminados porque, por ejemplo, cómo se establece que una solicitud de asilo es “manifiestamente inverosímil”, cuándo puede asegurarse que las alegaciones “carecen de vigencia actual”, cómo se valora la “seguridad” del tercer estado cuya protección el solicitante de asilo hubiera podido pedir... Esta falta de

concreción permite al Ministerio del Interior emplear esta fase del procedimiento de asilo de modo abusivo.

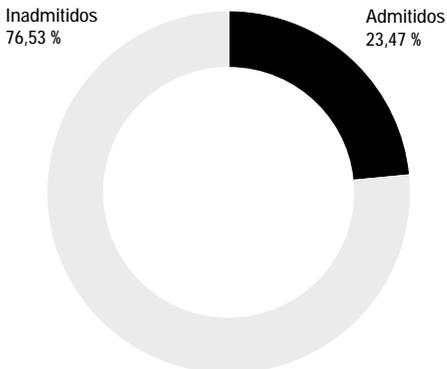
GRÁFICO 1
SOLICITUDES DE ASILO ADMITIDAS E INADMITIDAS A TRÁMITE EN 2004



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

De las tres formas de solicitar asilo en España (en una misión diplomática, en un puesto fronterizo o en el territorio nacional), sólo en la primera no existe la fase de inadmisión a trámite, ya que no hay un “riesgo” inminente de entrada, mientras que las peticiones de asilo presentadas en frontera y en territorio tienen normativas distintas.

GRÁFICO 2
RESOLUCIONES DE LA OAR SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS PETICIONES DE ASILO DURANTE 2004



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

CUADRO 3

CAUSAS DE RESOLUCIONES DE INADMISIÓN ENTRE 1997 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

CAUSAS	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	TOTAL	%
Las previstas en los arts. 1F y 33.2 de la Convención de Ginebra art. 5.6.a) de la Ley de Asilo.	0	0	0	0	0	0	1	1	0%
Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado art. 5.6.b) de la Ley de Asilo.	3.028	3.163	4.435	2.778	2.555	2.079	1.790	19.828	53,97%
Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, toda vez que no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud art. 5.6.c) de la Ley de Asilo.	7	18	28	8	18	26	47	152	0,41%
Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección art. 5.6.d de la Ley de Asilo.	2.289	2.017	2.436	1.981	1.566	1.405	1.962	13.656	37,17%
Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los convenios internacionales en que sea parte... art. 5.6.e) de la Ley de Asilo.	75	99	123	186	112	87	148	830	2,26%
Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado o tenga derecho de residir o a obtener asilo en el tercer Estado, o cuando proceda a un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar... art. 5.6.f) de la Ley de Asilo.	145	124	223	512	485	283	498	2.270	6,18%
TOTAL	5.544	5.421	7.245	5.465	4.736	3.880	4.446	36.737	100%

FUENTE: OAR. ESTOS DATOS SON FRECUENCIAS Y, SEGUN LA OAR, SE APRECIAN MÁS DE UN MOTIVO DE INADMISIÓN EN NUMEROSAS SOLICITUDES. EN LAS MEMORIAS ANUALES DE LA OAR DE 1994-1996 NO FIGURAN ESTOS DATOS Y TAMPOCO EN LOS BOLETINES ESTADÍSTICOS DE LA OAR DE 2004.

La solicitud de asilo en territorio es la que presenta aquella persona que ha podido atravesar los controles fronterizos y se formaliza ante la OAR, si se encuentra en Madrid, o ante una comisaría de la Policía Nacional, si se halla en otra provincia y de allí la enviarán a la OAR.

Una vez que el solicitante se encuentra en territorio español tiene un mes de plazo para formalizar su petición. La demora será uno de los criterios para valorar su verosimilitud, ya que la OAR entiende que, cuanto más tiempo tarde, tiene menos urgencia y por tanto menos necesidad de protección, hasta el punto de que, si permanece más de un mes en situación irregular (desde que caducó su visado o su período de estancia temporal), el artículo 7.2 del Reglamento de Asilo señala que sus alegaciones podrán ser consideradas inverosímiles. No obstante, la OAR no aplica este artículo a rajatabla y tampoco inadmite una solicitud sólo por este motivo.

Cuando el solicitante haya permanecido en situación irregular durante más de un mes o presente la solicitud teniendo incoada una orden de expulsión, se presumirá incluida en el motivo de inadmisión del artículo 5.6 d). Sin embargo, puede haber una o varias causas que expliquen esta demora: desconocimiento del derecho de asilo, mal asesoramiento, temor a que las autoridades de su país sepan que ha solicitado el estatuto de refugiado... Conviene, pues, resaltar que el retraso en la presentación no significa que las alegaciones sean inverosímiles, sobre todo cuando la información aportada confirma que se ha podido sufrir persecución, según la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo del 23 de junio de 2004.

El solicitante es entrevistado en la OAR por un funcionario en una cabina separada de otras por mamparas que no llegan al techo y, si es necesario, dispondrá de un intérprete. El funcionario le pregunta múltiples detalles personales: nombre, apellidos, estado civil, nombre de sus padres, de sus hijos si los tiene, formación académica, trabajo, filiación política si es necesario, países por los que pasado en su viaje hacia España..., hasta que finalmente le interroga por los motivos por los que solicita asilo.

Al finalizar le informa de la posibilidad de disponer de un abogado, si así lo desea, y le concede un plazo de diez días para aportar toda la documentación oportuna, aunque puede entregarla a lo largo de toda la fase de inadmisión a trámite. Además, recibe un volante blanco con su fotografía, sus datos personales y el número de expediente.

Entonces, la OAR comunica a la delegación de ACNUR la solicitud y este organismo puede apoyar o no la admisión a trámite a través de un informe que, aunque no es vinculante, sí tiene importancia en esa resolución. La OAR tiene un plazo de 60 días hábiles (incluyendo los sábados) para adoptar la decisión y notificarla al

solicitante. Si se excediese de este plazo, la petición de asilo sería admitida a trámite de manera automática, tal y como señala el artículo 17.2 del Reglamento de Asilo.

CUADRO 4

PORCENTAJE DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS PETICIONES DE ASILO DE 7 PAÍSES EN 2004

	ADMITIDOS		INADMITIDOS	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Argelia	18	2,09%	841	97,91%
Colombia	540	62,79%	320	37,21%
Costa de Marfil	53	29,12%	129	70,88%
Guinea	5	1,95%	252	98,05%
Nigeria	36	2,96%	1.182	97,04%
R. D. Congo	76	30,89%	170	69,11%
Rusia	60	65,93%	31	34,07%

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

Respecto a la solicitud en frontera, la presentan todas aquellas personas que no han podido entrar en territorio español y son retenidas en un puesto fronterizo. Dejamos al margen los casos de los polizones y de las personas que llegan en patera a Andalucía y Canarias, explicados en el capítulo anterior, y examinaremos el caso de una persona que solicita asilo en un aeropuerto.

Cuando le impiden el acceso a territorio español, esta persona formula su deseo de solicitar el estatuto de refugiado en nuestro país. Entonces, será conducida a las dependencias del aeropuerto, donde permanecerá los días que dure el proceso; también le ofrecerán la posibilidad de disponer de un abogado, que será del turno de oficio, salvo que solicite la asistencia de un letrado de una organización no gubernamental como CEAR.

Un instructor de la OAR la entrevistará en presencia del abogado y le hará las preguntas ya citadas. Después la OAR tendrá cuatro días para resolver sobre la admisión a trámite de la solicitud, un plazo que ha suscitado una larga polémica, ya que CEAR entiende que supera el máximo que una persona puede estar detenida por la policía, según lo establecido en la Constitución, aunque el Reglamento de Asilo lo reduce a 72 horas.

El artículo 19.2 del Reglamento de Asilo señala que durante la tramitación de la solicitud de asilo y, en su caso también del reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo. Ante ello, y a instancias de CEAR, en 1994 la Defensora del

Pueblo en funciones, Margarita Retuerto, interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional porque entendía que la permanencia en frontera hasta la resolución del recurso podría alargarse más de las 72 horas, que el artículo 17.1 de la Constitución establece como plazo máximo de detención antes de pasar a disposición judicial.

Finalmente, el 27 de febrero de 2002 (siete años y medio después) el Tribunal Constitucional resolvió que no había lugar al recurso al considerar que, en el caso de un solicitante de asilo, no se podía recurrir al plazo de 72 horas puesto que no está detenido¹, decisión que CEAR no comparte ya que considera evidente que el solicitante de asilo sí lo está durante esos tres días porque, o solicita asilo o será devuelto a su país, donde su seguridad corre peligro².

Si la OAR no adopta una resolución y la notifica en el plazo previsto, la resolución queda admitida a trámite, pero si la inadmite el solicitante tendrá un plazo de 24 horas para presentar un recurso llamado reexamen, que deberá ser resuelto en 48 horas.

Estas solicitudes también son comunicadas al ACNUR para que emita un informe, pero con una diferencia fundamental respecto a la petición de asilo en territorio ya que, si éste recomienda la admisión, determinará de manera automática la entrada en territorio del solicitante, según establece el artículo 21.1 c) del Reglamento de Asilo.

Durante los primeros años de vigencia de la fase de inadmisión a trámite, la OAR interpretó que los plazos había que contarlos en días laborables, pero la Audiencia Nacional, sentencia a sentencia, ha logrado imponer que, en virtud de la urgencia del procedimiento, los plazos deben contarse en días naturales.

4.2. A FONDO: ANÁLISIS DE LOS DATOS Y LA JURISPRUDENCIA

Entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 2004 se presentaron en España 56.107 solicitudes de asilo que afectaron a más de 70.000 personas, unas cifras muy reducidas si tenemos en cuenta que, por ejemplo, sólo en 1999, Alemania tuvo 95.113 solicitudes, el Reino Unido, 71.332 y Francia, 30.832. De todas esas peticiones, más del 80 por ciento fueron presentadas dentro del territorio nacional. El país de origen de mayor número de solicitantes en esta década en España fue Nigeria (7.374), seguido de Colombia (7.250), Cuba (6.709), Argelia (6.249) y Sierra Leona (3.311).

El porcentaje global de expedientes de solicitudes de asilo admitidos a trámite entre 1994 y 2003 es sólo del 31,64 por ciento, mientras que el 68,36 por ciento fue inadmitido. Estas cifras empeorarán aún más cuando podamos sumar las de los

CUADRO 5

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE ENTRE 1994 Y 2003 (EXPEDIENTES Y PERSONAS)

	2003		2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995		1994		TOTAL		
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.																			
Admisión	1.292	1.718	1.482	2.034	2.026	3.026	1.688	2.551	2.661	3.943	1.838	2.794	1.134	1.554	1.294	1.979	1.682	2.308	1.319	1.709	16.416	23.616	31,64% 36,39%
Inadmisión	3.943	4.229	4.029	4.532	5.689	6.535	4.905	4.960	3.280	4.128	2.977	3.780	2.684	3.384	2.119	2.688	2.712	3.344	3.131	3.706	35.469	41.286	68,36% 63,61%
TOTAL	5.235	5.947	5.511	6.566	7.715	9.561	6.593	7.511	5.941	8.071	4.815	6.574	3.818	4.938	3.413	4.667	4.394	5.652	4.450	5.415	51.885	64.902	100% 100%

EXP.: EXPEDIENTES. PERS.: PERSONAS AFECTADAS.
FUENTE: OAR.
LOS DATOS DE 1994 COMPRENDEN DESDE EL 13 DE JUNIO DE AQUEL AÑO, CUANDO ENTRÓ EN VIGOR LA REFORMA DE LA LEY DE ASILO QUE INTRODUJO LA FASE DE INADMISIÓN A TRÁMITE.
NO DISPONEMOS DE LOS DATOS DE ADMISIÓN E INADMISIÓN A TRÁMITE DE 2004 DESGLOSADOS EN EXPEDIENTES Y PERSONAS.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE GENERAL ANUAL DE LAS DECISIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE (1994-2003)

	2003		2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995		1994		TOTAL	
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.																		
% Admisión	24,6	28,9	26,9	31	73,8	68,3	29,2	34	44,8	48,9	38,2	42,5	29,7	31,5	37,9	42,4	38,3	40,8	29,6	29,6	31,6	31,6
% Inadmisión	75,4	71,1	73,1	69	26,2	31,7	70,8	66	55,2	51,1	61,8	57,5	70,3	68,5	62,1	57,6	61,7	59,2	70,4	70,4	68,4	68,4

EXP.: EXPEDIENTES. PERS.: PERSONAS AFECTADAS.
FUENTE: OAR.
LOS DATOS DE 1994 COMPRENDEN DESDE EL 13 DE JUNIO DE AQUEL AÑO, CUANDO ENTRÓ EN VIGOR LA REFORMA DE LA LEY DE ASILO QUE INTRODUJO LA FASE DE INADMISIÓN A TRÁMITE.
NO DISPONEMOS DE LOS DATOS DE ADMISIÓN E INADMISIÓN A TRÁMITE DE 2004 DESGLOSADOS EN EXPEDIENTES Y PERSONAS.

expedientes de 2004, ya que el año pasado, según los Boletines de Asilo de la OAR, sólo el 23,47 por ciento de los solicitantes de asilo fueron admitidos a trámite.

El promedio de solicitudes de asilo presentadas en territorio nacional y admitidas a trámite no alcanza el 30 por ciento y tuvo un pico negativo en 2003 de tan sólo el 19,01 por ciento. Los porcentajes anuales de inadmisión de las solicitudes presentadas en puestos fronterizos son menores que los anteriores y presentan una mayor oscilación. Así, en 1994 el 62,77 por ciento de las 231 solicitudes de asilo interpuestas en frontera fueron admitidas a trámite, mientras que entre 2000 y 2002, cuando se constató un mayor número, los porcentajes cayeron incluso al 16,08 por ciento de 2002.

En cuanto a países, entre 1994 y 2003 fueron inadmitidas el 33,22 por ciento de las solicitudes de ciudadanos iraquíes, el 34,77 por ciento de ciudadanos colombianos, el 40,37 por ciento de ciudadanos rusos, el 68,25 por ciento de ciudadanos cubanos, el 76,09 por ciento de ciudadanos sierraleoneses y hasta el 90,77 por ciento de ciudadanos nigerianos.

Por lo que respecta a las causas de inadmisión a trámite, entre 1997 y 2003 el 91,14 por ciento de las solicitudes fueron rechazadas por no haber alegado ninguno de los supuestos de persecución contemplados en la Convención de Ginebra, o por haber hecho alegaciones manifiestamente inverosímiles o falsas.

Éstas son algunas de las cifras más importantes que incluyen los cuadros estadísticos que ilustran este capítulo y demuestran no sólo que España recibe muchísimas menos peticiones de asilo que la mayor parte de los países de la Unión Europea, sino también que los porcentajes de solicitudes de asilo inadmitidas a trámite son demasiados elevados, incluso en el caso de ciudadanos de países donde las violaciones de los derechos humanos son una tragedia cotidiana.

Dado que la OAR inadmite la inmensa mayoría de las solicitudes de asilo por los motivos recogidos en los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, vamos a analizar su evolución a lo largo de esta década, así como la del motivo recogido en el apartado e), por el procedimiento que emplea la OAR en su aplicación.

4.2.1. EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 5.6 B) DE LA LEY DE ASILO

La Sección Quinta del Tribunal Supremo, en su sentencia del 22 de junio de 2004, señaló:

Para determinar la concurrencia o no de este motivo de inadmisión basta con comprobar si lo alegado puede incardinarse o no entre los motivos que teóricamente podría dar lugar al asilo, sin que en fase de admisión haga falta probar nada sobre los hechos alegados.

CUADRO 7

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS CIUDADANOS DE 29 PAÍSES Y APÁTRIDAS ENTRE 1994-1996

	1994		1995		1996		1996		1996			
	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.		
Afganistán	2	2	1	1	7	8	2	2	14	27	2	2
Angola	22	24	54	56	19	25	34	36	13	16	12	13
Argelia	88	134	63	63	107	143	122	122	44	65	38	38
Armenia	25	59	13	25	41	75	23	47	73	186	21	35
Bangladesh	38	38	41	41	25	25	45	45	9	9	34	34
Bielorrusia	0	0	3	5	-	-	-	-	0	0	1	1
Camerún	11	11	5	5	20	27	12	12	15	15	9	11
Colombia	8	9	176	193	12	14	51	53	5	10	41	47
Congo	1	1	1	1	1	1	0	0	6	9	2	2
Costa de Marfil	3	3	1	1	9	9	2	2	0	0	1	1
Cuba	294	367	78	84	272	353	127	138	218	259	110	125
Etiopía	59	60	1	1	5	11	3	3	2	2	4	4
Gambia	3	3	8	6	1	1	2	2	2	2	5	5
Georgia	7	7	7	13	24	38	11	15	11	13	4	4
Guinea	3	3	25	25	1	1	25	25	3	3	26	26
Guinea Ec.	153	171	145	159	222	246	46	49	79	99	34	36
Irak	61	92	21	32	61	98	26	30	77	168	22	32
Mali	0	0	11	11	0	0	20	20	3	3	76	76

	1994		1995		1996		1996		1996	
	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.
Marruecos	9	10	22	22	17	17	46	46	22	23
Nigeria	61	65	56	56	68	70	68	68	72	73
Pakistán	22	22	37	37	31	31	155	155	6	6
R. D. Congo	16	23	11	12	21	27	3	3	47	52
Ruanda	11	11	17	17	15	20	29	30	11	12
Rusia	6	16	33	38	23	37	39	54	15	31
Sierra Leona	2	2	12	12	8	9	21	21	8	8
Somalia	20	25	26	29	23	43	23	23	27	32
Sudán	5	5	1	1	12	12	5	5	7	7
Yugoslavia	3	6	0	0	1	1	8	19	2	9
Apátridas	5	5	1	1	12	15	11	11	1	1

LOS DATOS DE 1994 COMPRENDEN DESDE EL 13 DE JUNIO DE AQUEL AÑO, CUANDO ENTRÓ EN VIGOR LA REFORMA DE LA LEY DE ASILO QUE INTRODUCIÓ LA FASE DE INADMISIÓN A TRÁMITE.

EXP.: EXPEDIENTES. PERS.: PERSONAS AFECTADAS FUENTE: OAR

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS CIUDADANOS DE 29 PAÍSES Y APÁTRIDAS ENTRE 1997-1999

	1997		1998		1999		INADM. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.
	ADMIT. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.						
Afganistán	14	33	1	1	18	32	0	0	21	26	2	2
Angola	10	12	2	8	10	12	8	9	43	55	3	3
Argelia	113	140	121	132	502	853	699	711	349	659	624	673
Armenia	70	140	20	37	66	122	28	51	370	611	105	156
Bangladesh	6	6	38	40	8	11	23	25	8	8	21	21
Bielorrusia	3	7	2	3	8	8	2	3	8	15	3	4
Camerún	18	21	25	26	17	23	5	5	5	6	6	7
Colombia	47	66	30	32	65	107	44	49	230	370	168	193
Congo	7	7	3	3	5	6	1	1	22	23	2	2
Costa de Marfil	0	0	3	3	3	8	4	4	5	5	2	2
Cuba	150	186	92	96	110	141	61	65	126	155	114	119
Etiopía	6	6	1	1	3	4	1	1	20	23	1	1
Gambia	1	1	4	4	2	2	0	0	0	0	1	1
Georgia	44	86	8	8	88	159	36	46	144	189	42	47
Guinea	4	4	18	18	3	3	7	7	10	10	5	5
Guinea Ee.	27	35	9	11	55	7	10	13	59	78	8	9
Irak	24	41	3	3	43	74	20	28	59	86	58	102
Mali	0	0	105	105	0	0	19	20	-	-	-	-
Marruecos	53	60	64	68	52	61	173	178	52	71	16	178

	1997		1998		1999		INADM.		INADM.		PERS.	
	ADMIT. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.
Nigeria	65	70	43	303	27	48	203	208	27	27	145	147
Pakistán	7	7	22	94	37	23	90	94	37	44	60	60
R. D. Congo	53	65	116	47	100	145	44	46	100	150	25	28
Ruanda	19	27	6	22	9	8	3	3	9	20	0	0
Rusia	33	54	50	28	142	106	25	34	142	255	42	49
Sierra Leona	66	67	171	35	252	171	192	193	252	256	496	497
Somalia	21	36	20	19	16	46	9	11	16	30	0	0
Sudán	7	7	16	1	13	20	18	18	13	13	48	48
Yugoslavia	6	12	77	6	150	109	24	52	150	169	31	47
Apatridas	-	-	8	-	10	10	11	11	10	10	7	12

EXP: EXPEDIENTES. PERS.: PERSONAS AFECTADAS.
 FUENTE: OAR.
 LOS DATOS DE 1994 COMPRENDEN DESDE EL 13 DE JUNIO DE AQUEL AÑO, CUANDO ENTRO EN VIGOR LA REFORMA DE LA
 LEY DE ASILO QUE INTRODUIÓ LA FASE DE INADMISIÓN A TRÁMITE.

CUADRO 9 EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS CIUDADANOS DE 29 PAISES Y APÁTRIDAS ENTRE 2000-2002

	2000			2001			2002							
	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.					
Afganistán	34	46	2	2	2	38	70	3	3	4	4	9	7	8
Angola	30	39	11	15	28	28	37	12	13	26	26	32	49	63
Argelia	27	47	175	220	20	20	42	189	210	21	21	35	215	248
Armenia	93	185	288	404	35	35	55	117	189	33	33	60	28	40
Bangladesh	1	1	90	90	6	6	6	24	24	7	7	9	8	8
Bielorrusia	9	18	18	25	7	7	9	10	11	7	7	9	7	8
Camerún	4	4	9	9	3	3	3	9	9	9	9	9	15	16
Colombia	512	862	248	317	971	971	1.614	540	722	598	598	915	366	515
Congo	28	32	6	7	11	11	11	7	8	14	14	25	13	13
Costa de Marfil	6	6	4	4	-	-	-	11	11	22	22	22	16	16
Cuba	134	173	524	589	184	184	225	1.983	2.177	109	109	125	982	1.082
Etiopía	33	36	1	1	41	41	45	9	9	27	27	30	5	5
Gambia	3	3	1	1	2	2	2	1	1	3	3	3	7	7
Georgia	37	67	108	121	21	21	28	69	85	18	18	26	44	47
Guinea	2	2	16	16	5	5	5	21	21	16	16	17	26	26
Guinea Ec.	54	59	2	2	47	47	58	10	10	41	41	48	1	4
Irak	30	55	35	59	29	29	32	33	42	20	20	27	29	37
Mali	-	-	4	4	1	1	1	6	6	3	3	3	21	21
Marruecos	7	7	30	32	6	6	6	10	14	17	17	17	25	29

	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.
Nigeria	15	18	640	650	90	96	1.202	1.239	76	79	1.199	1.215
Pakistán	14	18	64	64	19	19	15	15	9	10	11	11
R. D. Congo	36	46	26	26	75	94	37	38	62	66	109	125
Ruanda	3	3	-	-	4	5	3	3	4	7	4	4
Rusia	119	227	134	200	77	160	119	181	60	108	50	72
Sierra Leona	132	132	666	669	82	91	589	594	26	26	288	289
Somalia	58	70	8	8	27	29	6	7	38	39	4	4
Sudán	8	8	17	17	5	7	13	13	6	6	48	49
Yugoslavia	17	22	98	143	4	5	18	29	2	2	11	22
Apátridas	8	11	9	9	8	8	5	9	29	38	29	31

LOS DATOS DE 1994 COMPRENDEN DESDE EL 13 DE JUNIO DE AQUEL AÑO, CUANDO ENTRO EN VIGOR LA REFORMA DE LA LEY DE ASILO QUE INTRODUIÓ LA FASE DE INADMISIÓN A TRÁMITE.
 EXP: EXPEDIENTES. PERS.: PERSONAS AFECTADAS.
 FUENTE: OAR.

CUADRO 10

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS CIUDADANOS DE 29 PAÍSES Y APÁTRIDAS (1994-2003)

	2003 ADMIT. EXP.	PERS.	INADM. EXP.	PERS.	TOTAL 1994-2003		INADM. EXP.	PERS.
					ADMIT. EXP.	PERS.		
Afganistán	2	2	8	8	154	255	28	29
Angola	13	23	8	16	214	275	193	232
Argelia	26	32	626	694	1.297	2.150	2.872	3.111
Armenia	45	81	20	36	851	1.574	663	1.020
Bangladesh	7	7	17	17	115	120	341	345
Bielorrusia	14	14	7	7	56	80	53	67
Camerún	47	51	111	115	149	170	206	215
Colombia	257	405	157	209	2.705	4.372	1.821	2.330
Congo	8	8	17	19	103	123	52	56
Costa de Marfil	91	93	77	77	139	146	121	121
Cuba	98	123	47	55	1.695	2.107	4.118	4.530
Etiopía	29	29	10	10	225	246	36	36
Gambia	4	5	35	35	21	22	64	62
Georgia	15	20	33	41	409	633	362	427
Guinea	26	26	108	108	73	74	277	277
Guinea Ec.	26	30	1	1	763	831	266	294
Irak	76	127	26	33	480	800	273	398
Malí	1	1	32	32	8	8	294	295
Marruecos	4	4	23	23	239	276	430	611
Nigeria	44	44	1.705	1.723	561	590	5.710	5.805
Pakistán	10	12	12	12	177	192	637	641
R. D. Congo	81	84	128	131	607	752	439	475
Ruanda	4	4	1	1	86	117	98	102
Rusia	56	105	29	50	581	1.099	522	744
Sierra Leona	21	21	130	130	768	783	2.444	2.455
Somalia	59	68	46	57	309	418	145	166
Sudán	8	8	7	7	87	93	161	162
Yugoslavia	4	7	4	4	266	342	205	328
Apátridas	21	28	26	27	102	126	100	112
TOTAL	1.097	1.462	3.451	3.678	13.240	18.774	22.931	25.446

EXP: EXPEDIENTES. PERS.: PERSONAS AFECTADAS.
FUENTE: OAR.

LOS DATOS DE 1994 COMPRENEN DESDE EL 13 DE JUNIO DE AQUEL AÑO, CUANDO ENTRÓ EN VIGOR LA REFORMA DE LA LEY DE ASILO QUE INTRODUJO LA FASE DE INADMISIÓN A TRÁMITE.

En principio, este criterio es cristalino: si los hechos que alega el solicitante encajan en los supuestos de persecución que recoge la Convención de Ginebra, la solicitud de asilo será admitida a trámite. Por ello, sorprende que más de la mitad de las peticiones inadmitidas entre 1997 y 2003 lo hayan sido por esta causa.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que muchos refugiados cuando llegan a España desconocen que tienen la posibilidad de solicitar asilo, incluso se sorprenden al descubrirlo. Por tanto, es comprensible que no sepan cómo encajar los motivos de su persecución dentro los supuestos citados en una Convención que les resulta extraña.

En este sentido, el *Manual de Procedimientos* del ACNUR es muy claro al señalar que el refugiado “no está obligado, sin embargo, a analizar su situación hasta el punto de poder especificar detalladamente los motivos. Incumbe al examinador, al investigar los hechos, averiguar el motivo o los motivos de la persecución temida y decidir si se reúnen los requisitos exigidos a este respecto por la definición de la Convención de 1951”.

Desde la memoria de 1997 la OAR recoge en sus memorias anuales la aplicación de los distintos apartados del artículo 5.6 de la Ley de Asilo para inadmitir las solicitudes de asilo y, además, explicita las causas para imponer cada uno de ellos, que para el caso del apartado (b) son: proceder de un país con una situación política estable, con un régimen multipartidista y del que los informes de derechos humanos no señalen abusos sistemáticos; por alegaciones generales relativas a la situación del país; por alegar motivaciones de índole económica o porque existen dudas razonables sobre la nacionalidad invocada.

Pero de nuevo tropezamos con un concepto jurídico indeterminado como el de “dudas razonables”. Así, la OAR llegó a la conclusión de que un solicitante de asilo de 18 años originario de Sierra Leona, con un pasaporte que nunca fue considerado falso y que hablaba krío (uno de los dialectos de la zona), no procedía de este país después de hacerle su prueba de nacionalidad.

El caso de Nigeria es paradigmático por el escasísimo porcentaje de solicitudes de asilo de sus ciudadanos que son admitidas a trámite: en 2004 sólo 36 de 1.218 (2,96 por ciento). Es cierto que muchas solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos nigerianos son escuetas, de apenas unas líneas, pero también lo es que, en el caso de las mujeres, exponen los hechos que les ordenan las redes mafiosas de tráfico de personas, que no suelen guardar relación con lo que les ha sucedido y, además, muchas veces con la persona que les obliga a prostituirse esperando en la puerta.

Son mujeres que, en muchos casos, han sido esclavizadas incluso por sus propias familias, han sido forzadas a casarse, han sufrido una mutilación genital o son cristianas que viven en los estados donde está vigente la *sharia*. Pero la OAR inadmite

sus solicitudes de asilo. Puede que hayan sido centenares las mujeres nigerianas que hayan alegado estos motivos de persecución en los últimos años en España y sus solicitudes han sido rechazadas en esta primera fase del procedimiento.

En numerosos casos la OAR sigue interpretando que la persecución debe proceder de un estado, sin valorar su capacidad de protección. De este modo, cuando la persecución procede de un tercer grupo o de una parte de la sociedad determina muchas veces que lo alegado no encaja en la Convención de Ginebra. Tenemos el caso de una ciudadana armenia miembro de los testigos de Jehová que alegó haber sido perseguida por la sociedad por sus creencias religiosas y cuya petición de asilo fue inadmitida a trámite, entre otros, por este motivo.

Sin embargo, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8 ha determinado que “la persecución por terceros, cuando el estado no pueda proporcionar protección, está incluida en la Convención de Ginebra”, posición también recogida en la Directiva 2004/83, de 29 de abril, que, aunque todavía no ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español, sí posee ya un valor interpretativo.

Colombia es un caso paradigmático en este sentido por dos aspectos. Por una parte, por la actuación en el conflicto de dos facciones que tendrían la consideración de “grupos terceros”, la guerrilla (FARC y ELN) y los paramilitares, si bien las organizaciones de derechos humanos revelaron hace ya muchos años la dependencia del estado de estos últimos. Y, por otra, porque muchos colombianos sufren la extorsión económica de ambos bandos.

En primer lugar, debemos señalar que la persecución sufrida por parte de una de estas facciones armadas sí encaja en el contenido de la Convención de Ginebra, como recoge con amplitud la jurisprudencia³. Respecto al segundo punto, la extorsión económica suscita una mayor polémica, aunque es evidente que esta práctica en el contexto del conflicto colombiano tiene un cariz político, ya que esos grupos amenazan a toda aquella persona que no satisface el pago exigido, tal y como recogen múltiples informes, entre ellos el documento de ACNUR *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, de 2002.

Hace años la OAR asumía esta interpretación, pero varió sin explicación alguna cuando el número de solicitantes colombianos empezó a aumentar de manera sustancial y, así, la persona que antes podía ser un refugiado ahora es inadmitida a trámite. Incluso llegó a elaborar un “contrainforme” al citado documento de ACNUR, repleto de valoraciones sin apoyo documental o jurídico alguno.

También la jurisprudencia ha sido tozuda en este punto, como muestran las sentencias de 18 de febrero de 2004 de la Sección Octava y de 13 de enero de 2005 de la Sección Tercera de la Audiencia Nacional, que confirmaron que la extorsión económica en el marco del conflicto colombiano encaja en la Convención de Ginebra.

CUADRO 11

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE AFGANISTÁN ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	2	9	70	46	26	32	33	27	8	2	255	89,79%
Inadmitidos	8	8	3	2	2	0	1	2	2	1	29	10,21%

EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

FUENTE: OAR.

CUADRO 12

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE IRAK ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	127	27	32	55	86	74	41	168	98	92	800	66,89%
Inadmitidos	33	37	42	59	102	26	3	32	30	32	396	33,11%

EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

FUENTE: OAR.

CUADRO 13

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE ARGELIA ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	32	35	42	47	659	853	140	65	143	134	2.150	40,87%
Inadmitidos	694	248	210	220	673	711	132	38	122	63	3.111	59,13%

EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

FUENTE: OAR.

La cantidad de conceptos jurídicos indeterminados permite a la OAR tener un amplio margen de maniobra y sólo así se entiende el caso de una ciudadana colombiana que solicitó asilo en 2003 y que fue inadmitida a trámite, pese a alegar que desde 1992 hasta que salió de su país, a principios de 2003, su familia había sufrido persecución. Durante aquella década, además de continuas amenazas telefónicas, su padre, tres hermanos y un cuñado fueron asesinados, otro hermano está desaparecido y una hermana fue herida.

En la historia que relató al funcionario de la OAR ocultó la causa de esta persecución (a finales de la década de los 80 dos hermanos suyos militaron en las Juventudes Comunistas, una organización a la que el ejército ha acusado en reiteradas ocasiones de tener vinculación con las FARC) por miedo a que este detalle le perjudicara, ya que no recibió asesoramiento jurídico. Sí aportó los certificados de defunción en los que constaba que las muertes de todos sus familiares se habían producido por causas violentas. Parece indiscutible que tales asesinatos no podían ser fruto de la casualidad y que en su solicitud de asilo había indicios más que suficientes que justificaban un estudio más profundo.

A pesar de todo ello, la solicitud fue inadmitida a trámite porque no alegó ninguna causa de la Convención de Ginebra, aunque la OAR no puso en duda la documentación que aportó. La Sección Octava de la Audiencia Nacional, en una sentencia de 29 de septiembre de 2004, resolvió la admisión a trámite de su solicitud.

En definitiva, CEAR entiende que la OAR emplea este motivo de inadmisión de una manera restrictiva y arbitraria, porque sólo así se explican los elevadísimos porcentajes de rechazo de solicitudes de ciudadanos de países que obviamente no pueden ser considerados seguros.

4.2.2. EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 5.6 D) DE LA LEY DE ASILO

Este apartado incluye tres posibilidades: que las alegaciones sean manifiestamente inverosímiles, manifiestamente falsas o que, por carecer de vigencia, sea innecesaria la protección. Queremos resaltar el adverbio "manifiestamente", es decir, la causa de inadmisión debe ser clara y contundente, si existen dudas en la OAR la solicitud debe ser admitida a trámite.

La Audiencia Nacional ha expuesto en numerosas sentencias que para rechazar una petición de asilo por este apartado es preciso que no exista ni un solo indicio de prueba; hay que tener cuenta, además, que en esta primera fase del procedimiento no se puede entrar en el análisis de fondo de la solicitud y que la exigencia para la apreciación de la existencia de "indicios" es notablemente inferior.

CUADRO 14

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE COLOMBIA ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	405	915	1.614	862	370	107	66	10	14	9	4.372	65,23%
Inadmitidos	209	515	722	317	193	49	32	47	53	193	2.330	34,77%

EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS. FUENTE: OAR.

CUADRO 15

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE GUINEA ECUATORIAL ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	30	48	58	59	78	7	35	99	246	171	831	73,87%
Inadmitidos	1	4	10	2	9	13	11	36	49	159	294	26,13%

EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS. FUENTE: OAR.

CUADRO 16

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE NIGERIA ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	44	79	96	18	27	48	70	73	70	65	590	9,23%
Inadmitidos	1.723	1.215	1.239	650	147	208	303	196	68	56	5.805	90,77%

EN LOS BOLETINES ESTADÍSTICOS DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS. FUENTE: OAR.

En todo caso, de nuevo estamos ante un concepto jurídico indeterminado (“indicios”) que la OAR emplea de modo arbitrario. Una buena medida es el informe de ACNUR, pero a lo largo de esta década en no pocas ocasiones la OAR ha inadmitido una solicitud de asilo, a pesar de que este organismo internacional recomendó que fuera aceptada, si bien en 2004 hubo un cierto cambio y tomaron en mayor consideración sus informes.

Si existe un atisbo de duda, pues, no cabe más opción que la admisión a trámite de la solicitud, porque esa incertidumbre no puede perjudicar al solicitante, como estableció la sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Nacional del 18 de febrero de 2004. Para valorar la verosimilitud de las alegaciones, la OAR no puede detenerse en detalles intrascendentes (como la fecha de salida del país de origen) o meras suposiciones, sólo debe comprobar si lo alegado no es manifiestamente inverosímil, falso o carente de vigencia; incluso pueden existir contradicciones y la OAR debe analizar las alegaciones en el marco de la documentación que aporte el solicitante.

Así, la Sección Primera de la Audiencia Nacional, señaló en una sentencia del 14 de enero de 2004:

A juicio del recurrente, la persecución fue llevada a cabo por paramilitares. Pues bien, con independencia de si dicha muerte corresponde o no a dichos grupos, lo cierto es que el recurrente describe una persecución intensa por parte de los grupos paramilitares.

Resulta indiscutible que la OAR aplica de manera abusiva este apartado, puesto que entra en el fondo de las alegaciones y las desmenuza cuando su cometido debiera ser meramente formal.

CUADRO 17

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	84	66	94	46	150	145	65	52	27	23	752	61,29%
Inadmitidos	131	125	38	26	28	46	47	19	3	12	475	38,71%

FUENTE: OAR.
EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

4.2.3. EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 5.6 E) DE LA LEY DE ASILO

Ya hemos dicho que las dos causas de inadmisión a trámite más empleadas por la OAR son las previstas en los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, pero es oportuno analizar también el apartado e) porque procede de una norma

emanada de la Unión Europea y por el procedimiento de inadmisión condicionada que la OAR emplea para rechazar solicitudes de asilo por este motivo.

Los Estados miembro de la UE han aprobado un conjunto de normas para establecer qué país debe atender a determinados solicitantes de asilo. Así, el 1 de septiembre de 1997 entró en vigor el Convenio de Dublín, que seis años después, en septiembre de 2003, fue sustituido por el Reglamento Dublín II, tal y como analizamos en profundidad en el Informe 2004 de CEAR. Ambas normas definen un conjunto de reglas que básicamente establecen que el país responsable de la entrada en territorio comunitario de un extranjero tramitará su petición de asilo, pero entre las novedades que introdujo el Reglamento Dublín II están algunos criterios complementarios que privilegian la reagrupación familiar por encima de esta directriz.

Tampoco conviene olvidar dos principios del Reglamento Dublín II que ya regían en el Convenio: el de autonomía (un país comunitario puede asumir el estudio de cualquier solicitud de asilo si así lo desea) y el humanitario, que impide la aplicación de estas normas jurídicas si se perjudican los derechos humanos más básicos.

Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al pronunciarse sobre el recurso presentado por un solicitante de asilo contra el Reino Unido, señaló:

... el estado británico debe asegurarse de que el solicitante no es, como resultado de su decisión de rechazarlo, expuesto a un tratamiento contrario al artículo 3 de la Convención ("nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas ni a tratos inhumanos o degradantes"). El Reino Unido no puede basarse automáticamente en el contexto de los acuerdos del Convenio de Dublín [...] para decidir sobre las solicitudes de asilo.

Además, existe la presunción de que todos los países comunitarios son "países seguros" y sin embargo no es así ya que, por ejemplo, Alemania no concede el estatuto de refugiado a aquellas personas que alegan haber sido perseguidas por agentes terceros distintos del estado. De hecho, el edicto de la Corte Británica, de 23 de julio de 1999, no consideró a Alemania como un tercer estado seguro, en virtud de su regulación del derecho de asilo.

No obstante, todos los países, España incluido, ignoran estas situaciones y se limitan a aplicar el Reglamento al pie de la letra porque así pueden inadmitir a trámite la solicitud de asilo y quitarse de encima lo que para ellos es sólo una carga.

CEAR considera que, en la aplicación de esta causa de inadmisión, la OAR emplea un procedimiento contrario a derecho, ya que no está estipulado ni en la Ley ni en el Reglamento de Asilo. La inmensa mayoría de las solicitudes inadmitidas por este motivo han sido presentadas en territorio nacional, caso en el que la

CUADRO 18

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL CONVENIO DE DUBLÍN EN 2003

	PETICIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL
Austria	26	5%
Bélgica	54	10,4%
Alemania	97	18,7%
Dinamarca	13	2,5%
Francia	47	9,1%
Finlandia	16	3,1%
Grecia	0	0%
Italia	19	3,7%
Irlanda	5	1%
Luxemburgo	4	0,8%
Noruega	52	10%
Países Bajos	38	7,3%
Portugal	2	0,4%
Suecia	100	19,3%
Reino Unido	45	8,7%
Islandia	0	0%
TOTAL	518	100%

FUENTE: OAR.

CUADRO 19

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL CONVENIO DE DUBLÍN EN 2003

	PRESENTADAS	ACEPTADAS	PRÓRROGAS	DENEGADAS	ARCHIVADAS	TRASLADOS
Austria	26	13	1	13	-	2
Bélgica	54	35	2	19	-	3
Alemania	97	50	-	47	-	14
Dinamarca	13	13	-	-	-	8
Francia	47	35	-	12	-	9
Finlandia	16	13	-	3	-	3
Grecia	-	-	-	-	-	-
Italia	19	5	1	14	-	1
Irlanda	5	5	1	-	-	-
Luxemburgo	4	4	1	-	-	2
Noruega	52	34	17	18	-	8

	PRESENTADAS	ACEPTADAS	PRÓRROGAS	DENEGADAS	ARCHIVADAS	TRASLADOS
Países Bajos	38	16	5	21	1	3
Portugal	2	1	-	1	-	1
Suecia	100	87	7	11	2	35
Reino Unido	45	32	10	13	-	13
Islandia	-	-	-	-	-	-
TOTAL	518	343	45	172	3	102

FUENTE: OAR.

OAR tiene un plazo de sesenta días para emitir y notificar su decisión, aunque el Reglamento Dublín II señala que, una vez detectada una solicitud que pueda corresponder a otro país, la resolución se puede demorar hasta cinco meses mientras el estado requerido acepta.

Ante esta notable diferencia temporal, la OAR aplicó un nuevo procedimiento para cumplir el plazo de sesenta días: inadmitía de manera provisional la solicitud de asilo mientras el país requerido no contestara y, al final, se hubiese producido o no la respuesta, emitía una nueva resolución confirmando la anterior.

Esa "inadmisión provisional" era contraria a derecho, y con ella todo el procedimiento, puesto que las resoluciones sólo pueden tener un carácter firme, ya que deben resolver de un modo u otro el asunto planteado. En este sentido, la sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Nacional, de 9 de diciembre de 2004, que confirmó otra de la Sección Octava, de 3 de febrero de 2004, es esclarecedora:

... para que la administración pueda inadmitir una solicitud de asilo por la citada causa es necesario que el estado responsable haya aceptado expresamente su responsabilidad. [...] Ni la Ley de Asilo ni su Reglamento permiten que la administración pueda inadmitir provisionalmente una solicitud de asilo. [...] Consecuentemente, transcurridos sesenta días desde que se presente una solicitud de asilo sin que el estado responsable hubiera comunicado expresamente su aceptación, la administración debe admitir a trámite la solicitud. [...] Este tipo de resoluciones "provisionales" no se ajustan a la legalidad, en todo caso, la segunda resolución debía haberse notificado dentro de los 60 días.

Ante tan severas críticas de los tribunales y de las organizaciones sociales, en 2004 la OAR no tuvo más remedio que cambiar el procedimiento y ampliar el plazo de resolución sobre la inadmisión a trámite en estos casos a 90 días, en virtud del artículo 49.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, una

opción igualmente criticable, ya que la normativa que debe aplicarse siempre es la de asilo.

CUADRO 20

PETICIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA A OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL CONVENIO DE DUBLIN EN 2003

ESTADOS	PETICIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL
Alemania	31	21,5%
Austria	3	2,1%
Bélgica	1	0,7%
Dinamarca	0	0%
Finlandia	9	6,3%
Francia	32	22,2%
Grecia	16	11,1%
Países Bajos	11	7,6%
Irlanda	0	0%
Italia	5	3,5%
Luxemburgo	0	0%
Noruega	6	4,2%
Portugal	14	9,7%
Reino Unido	15	10,4%
Suecia	1	0,7%
Islandia	-	-
TOTAL	144	100%

FUENTE: OAR.

CUADRO 21

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA A OTROS ESTADOS MIEMBRO DEL CONVENIO DE DUBLIN EN 2003

	PRESENTADAS	APROBADAS	PRÓRROGAS	DENEGADAS	ARCHIVADAS	TRASLADOS
Alemania	31	27	-	4	-	7
Austria	3	3	-	-	-	-
Bélgica	1	1	-	-	-	-
Dinamarca	-	-	-	-	-	-
Finlandia	9	9	-	-	-	-
Francia	32	30	-	2	-	7
Grecia	16	16	-	2	-	3
Irlanda	-	-	-	-	-	-

	PRESENTADAS	APROBADAS	PRÓRROGAS	DENEGADAS	ARCHIVADAS	TRASLADOS
Islandia	-	-	-	-	-	-
Italia	5	5	-	-	-	1
Luxemburgo	-	-	-	-	-	-
Noruega	6	-	-	5	1	-
Países Bajos	11	10	-	1	-	1
Portugal	14	12	-	2	-	-
Reino Unido	15	13	-	2	-	-
Suecia	1	-	-	-	1	-
TOTAL	144	126	0	18	2	19

FUENTE: OAR.

4.2.4. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 17.2 DE LA LEY DE ASILO

El artículo 17.2 de la Ley de Asilo establece que, a pesar de la inadmisión a trámite, se podrá autorizar la permanencia del solicitante de asilo en España cuando concurren razones humanitarias, por lo que de nuevo tropezamos con un concepto jurídico indeterminado. Normalmente, cuando no exista una persecución personal, este tipo de razones están íntimamente vinculadas a la situación del país de origen, al tipo de conflicto que se viva allí, aunque también contribuye si el solicitante ha logrado arraigarse en España o si su salud se encuentra en un estado precario, según distintas sentencias de la Audiencia Nacional.

Sin embargo, la concesión de una protección complementaria durante la fase de inadmisión a trámite está sujeta a las prácticas restrictivas y arbitrarias de la OAR, ya que sólo así podemos explicar que haya concedido este estatuto sólo en 41 ocasiones y que todas estas resoluciones se produjeran entre 1994 y 1998.

CUADRO 22

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE CUBA ENTRE 1994 Y 2003 (PERSONAS AFECTADAS)

	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	TOTAL	%
Admitidos	123	125	225	173	155	141	186	259	353	367	2.107	31,75%
Inadmitidos	55	1.082	2.177	589	119	65	96	125	138	84	4.530	68,25%

FUENTE: OAR.
EN LOS BOLETINES DE ASILO DE LA OAR DE 2004 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES Y POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

A modo de ejemplo, podemos citar el caso de una ciudadana cubana que llegó junto con sus dos hijos menores de edad a Barajas a finales de 2002 y que solicitó asilo con el argumento de que tenía problemas en su país por su fe católica. La OAR

consideró que su situación no era grave e inadmitió su petición y tampoco ACNUR apoyó la admisión, pero CEAR consideró que esta mujer debía obtener protección ya que presentaba un deteriorado estado físico y psicológico, y su esposo y padre de sus hijos residía en España.

En su informe, ACNUR aceptó la inadmisión, pero recomendó que se permitiera su entrada en España por la vía de extranjería, dado su estado de salud. En su sentencia del 14 de octubre de 2004, la Sección Primera de la Audiencia Nacional valoró los motivos humanitarios alegados y entendió que existían “razones de peso para autorizar la estancia en España por razones humanitarias al amparo de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo”.

4.2.5. LA MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES

Ésta es una de las fallas más importantes del procedimiento de asilo en España, tanto para la fase de inadmisión a trámite como para la definitiva de la concesión o denegación del estatuto de refugiado. El ordenamiento jurídico impone que las resoluciones administrativas deban ser motivadas y en el caso del asilo deberían recoger las causas por las que la solicitud es inadmitida o denegada.

Sin embargo, en la inmensa mayoría de las ocasiones la OAR emplea una resolución que se limita a reproducir la redacción del motivo de inadmisión que se aplica, sin mencionar qué aspectos esenciales son inverosímiles, falsos o no encajan en la Convención de Ginebra. Así lo recogió la sentencia de la Audiencia Nacional del 27 de octubre de 1999 al afirmar que el acto administrativo impugnado es un mero modelo en el que ninguna motivación particularizada se verifica en relación con el solicitante de asilo y se genera, por tanto, una absoluta indefensión en la persona que recurre.

Como subrayó una sentencia de la Audiencia Nacional del 7 de noviembre de 1997, el solicitante de asilo tiene derecho a saber por qué la OAR rechaza su petición y este organismo público el deber de explicárselo con un mínimo de concreción, pero en muchos casos la OAR se limita, sin mayor explicación, a negar validez a los hechos alegados por el solicitante y esto es inadmisibles.

La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo del 2 de abril de 2002 señala:

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.

4.2.6. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Desde el 15 de enero de 2004 los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Madrid, son los competentes para resolver los recursos contra las resoluciones de inadmisión a trámite que, hasta ese momento, se tramitaban por un procedimiento administrativo ordinario ante la Audiencia Nacional.

La valoración de este cambio es positiva, ya que, una vez superado el desconcierto inicial de algunos de los juzgados centrales, los plazos de resolución se han reducido y es conveniente que exista un contacto directo entre el solicitante y el órgano jurisdiccional en la vista, así como la posibilidad de última palabra que el procedimiento abreviado ofrece al interesado.

No obstante, sería oportuno que estos juzgados centrales unificasen criterios, sobre todo en lo relativo a la representación, ya que resuelven casos de toda España. Estamos hablando también de personas, en muchos supuestos, con escasos medios económicos, normalmente indocumentadas y que no van a poder personarse en el juzgado u obtener un poder notarial para otorgar la representación. En algunos juzgados un simple escrito del abogado es suficiente, pero en otros no es así.

CUADRO 23

RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2004 (PERSONAS)

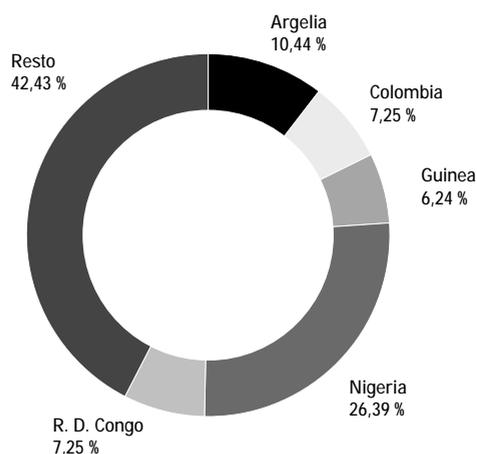
Nigeria	495	Rusia	18
Argelia	196	Etiopia	13
Colombia	136	Senegal	13
R. D. Congo	136	Mauritania	11
Guinea	117	Benin	7
Costa de Marfil	93	Ucrania	7
Mali	65	Congo	6
Liberia	58	Nepal	6
Camerún	56	Brasil	5
Sierra Leona	38	Irán	5
Guinea Bissau	31	Kazajstán	5
Armenia	30	R. Centroafricana	4
Gambia	27	Libano	4
Cuba	24	Venezuela	4
Somalia	22	Bielorrusia	3
Ghana	18	China	3

Georgia	3	Siria	2
Níger	3	Sudán	2
Togo	3	Turquía	2
Afganistán	2	Uganda	2
Guinea Ecuatorial	2	Túnez	1
Jordania	2	Otros países	194
Rumanía	2	TOTAL	1.876

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

GRÁFICO 3

RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2004 (PERSONAS)



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

No debemos olvidar que la sentencia del 27 de octubre de 2004 de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional, en el caso de una solicitante de asilo con escasos recursos económicos y residente en una ciudad andaluza, estableció: "Según el Tribunal Constitucional, están proscritas todas aquellas decisiones que por su rigorismo o formalismo excesivo revelen una clara desproporción".

En segundo lugar, llama la atención la inexistencia de un órgano judicial contencioso-administrativo de guardia, necesario sobre todo para los casos de solicitudes de asilo presentadas en puestos fronterizos, ya que se les puede comunicar la inadmisión en sábado, domingo o festivo y, al hallarse los órganos competentes cerrados, no pueden interponer una medida cautelarísima para evitar su devolución.

CEAR sugiere que tales medidas puedan interponerse ante los juzgados de instrucción de guardia en el ámbito penal, que no resolverían acerca de la medida propuesta, pero sí podrían suspender la devolución al menos hasta que el órgano

competente pueda resolver el primer día laborable. Precisamente así resolvió el Juzgado de Instrucción nº 27 de Madrid en un auto del 9 de septiembre de 2003.

CUADRO 24

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

	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES
Afganistán	1	0
Albania	1	0
Angola	4	0
Apátridas	3	0
Argelia	1	0
Armenia	7	2
Bangladesh	1	0
Bielorrusia	2	0
Bosnia Herzegovina	2	0
Camerún	2	0
Colombia	38	2
Costa de Marfil	5	3
Costa Rica	1	0
Cuba	28	4
Eritrea	2	0
Eslovaquia	1	0
Etiopía	1	0
Georgia	3	0
Guinea	5	0
Guinea Bissau	1	0
Guinea Ecuatorial	3	0
Irak	4	0
Irán	1	0
Liberia	2	0
Nigeria	14	5
Pakistán	2	0
R. D. Congo	9	0
Rusia	6	0
Sierra Leona	10	0
Sri Lanka	1	0

	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES
Somalia	2	0
Turquía	2	0
Ucrania	5	0
Yugoslavia	9	6
TOTAL	179	22

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

CUADRO 25

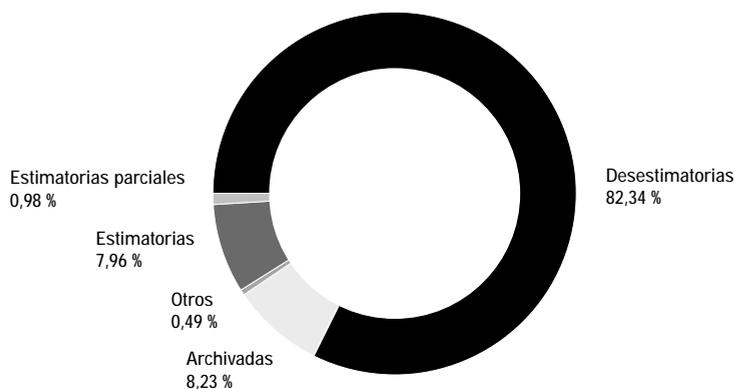
SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)

MES	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	ARCHIVADAS	OTROS
Enero	14	1	158	5	-
Febrero	13	7	182	11	1
Marzo	20	0	108	11	4
Abril	6	1	82	11	1
Mayo	26	0	182	25	3
Junio-Agosto	35	10	443	52	0
Septiembre	16	0	200	34	0
Octubre	8	0	201	3	2
Noviembre	16	1	143	16	0
Diciembre	24	2	143	16	0
Total	178	22	1.842	184	11

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

GRÁFICO 4

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)



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

No obstante, la respuesta normal de estos juzgados es negativa con el argumento de que son incompetentes. Por tanto, cuando la notificación de la inadmisión a trámite se produce en fin de semana o festivo, existen pocas posibilidades de recurrir una devolución que es ilegal y vulnera derechos humanos esenciales.

4.3. UN PROCEDIMIENTO DESVIRTUADO

Después de este detallado análisis podemos concluir que las prácticas de la Oficina de Asilo y Refugio han desnaturalizado la concepción original del procedimiento de inadmisión a trámite hasta convertirlo en un filtro insuperable para tres de cada cuatro solicitantes de asilo en el último año, es decir, en una vía acelerada de denegación.

El objetivo inicial de la reforma de la Ley de Asilo era evitar el estudio de solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, pero es inaceptable asumir que el 68,36 por ciento de las más de 50.000 solicitudes presentadas en España desde el 13 de junio de 1994 encajan en los supuestos del artículo 5.6 de la Ley de Asilo.

La exposición de motivos de la Ley 9/94 es elocuente cuando señala que una de las razones para instaurar este procedimiento es evitar que el asilo sea utilizado como vía de entrada por "inmigrantes", es decir, sea usado de manera fraudulenta. Desde entonces, la OAR ha justificado los elevados porcentajes de inadmisiones con la excusa de que la mayor parte de los afectados son inmigrantes económicos que intentan aprovecharse de este procedimiento.

Pero un análisis sereno de las cifras desmiente este discurso ya que, mientras que España es el país de la Unión Europea que menos solicitantes de asilo recibe en proporción a su número de habitantes y de los que menos también en términos absolutos, en 2003, por ejemplo, llegaron más de medio millón de extranjeros que se quedaron en su territorio. Por tanto, es obvio que el asilo no es una de las vías de entrada de los inmigrantes en nuestro país.

La política de asilo en España se incluye dentro de la política general de extranjería, cuya clave de bóveda es el control de las fronteras, no la protección de los derechos humanos. Es evidente que muchos refugiados no pueden cumplir los requisitos exigidos para entrar en nuestro país y se ven perjudicados por esa política de control. Aquí de nuevo citamos el informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los trabajadores inmigrantes en España de enero de 2004, que constató el desconocimiento de las garantías y derechos que la legislación atribuye y reconoce a estas personas, una situación que puede ocasionar decisiones arbitrarias y eventuales violaciones de los derechos humanos, producto en muchos casos de la ausencia o insuficiencia de asistencia letrada.

Además, la Relatora constató que los cuerpos de seguridad encargados de aplicar la ley no siempre conocen con precisión la diferencia entre la devolución y la expulsión, y las distintas garantías que ofrecen estos procedimientos. En su informe también recoge la preocupación de ACNUR ante la ausencia de asistencia letrada o una asistencia insatisfactoria (por falta de intérpretes por ejemplo), que dificultan el acceso al procedimiento de asilo.

CEAR considera que el primer derecho básico del solicitante de asilo es el asesoramiento jurídico especializado, un derecho constitucional que debe ejercerse sin ninguna traba, más aún en el marco de la política de extranjería española, y es inadmisibles que se produzca después de la presentación de la solicitud en el caso de las interpuestas en territorio nacional. En el de las presentadas en un puesto fronterizo, es inaceptable que los abogados no puedan acceder al solicitante en cualquier momento.

Para valorar en su justa medida la trascendencia de la asistencia jurídica especializada, podemos decir que, si en 2003 el porcentaje de solicitudes admitidas a trámite fue del 28,88 por ciento, el 67,01 por ciento de los solicitantes de asilo que contaron con la asistencia de un abogado de CEAR en la Comunidad de Madrid fueron admitidos a trámite. En 2004 estas cifras fueron del 23,47 por ciento y 62,22 por ciento, respectivamente.

Además, éste es un procedimiento plagado de conceptos jurídicos indeterminados, no hay que olvidar que más del 90 por ciento de las inadmisiones obedecen a la aplicación de los motivos de inadmisión contemplados en los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo.

Y finalmente la OAR cae una y otra vez en prácticas arbitrarias, de las que no sólo dan prueba los datos, sino también mil y una actitudes de sus funcionarios: las dudas sobre qué tipos de persecución están incluidos en la Convención de Ginebra (matrimonio forzado, dote, esclavitud familiar, extorsión económica en Colombia, trata, persecución por terceros agentes...); los análisis sobre las contradicciones entre detalles menores en el fondo de las alegaciones; la invención de un procedimiento de inadmisión a trámite, en virtud del artículo 5.6 e) contrario a derecho y alegar; la no concesión de ningún estatuto de protección complementaria en esta fase del procedimiento desde 1998, la escasa o nula motivación de las resoluciones...

Todas estas actitudes contradicen los objetivos que el Gobierno de turno dice defender y encajan en una política de extranjería que intenta impedir que los extranjeros soliciten asilo en España. Es obvio que el procedimiento de asilo no puede estar contagiado por una política de control de los flujos migratorios, sino que debe atenerse al imperativo de proteger los derechos humanos. Y el

procedimiento de inadmisión a trámite, ya que existe, debiera servir para desechar sólo aquellas solicitudes de asilo que lo merezcan a partir de los criterios expuestos en la normativa.

NOTAS

1. Véase al respecto: Santolaya Machetti, Pablo, "¿A qué derecho fundamental afecta que el solicitante de asilo deba permanecer en frontera? Detenciones y restricciones de la libertad. Comentario a la STC 53/2002, de 27 de febrero", en *La situación de los refugiados en España. Informe 2003 de CEAR*, pp. 229-238.
2. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, señaló: "No cabe hablar de libre voluntad [...] cuando una de las opciones [...] sea jurídicamente necesaria y la otra entrañe, por lo mismo, una contravención". Y en su sentencia 98/1986, de 10 de julio, aseveró que no existen zonas intermedias entre detención y libertad, "siendo admisible teóricamente que la detención pueda producirse en el curso de una situación voluntariamente iniciada por la persona".
3. Véanse, por ejemplo, las sentencias de la Sección Primera de la Audiencia Nacional de 14 de enero y de 6 de octubre de 2004.

Durante 2004 España mantuvo sus reducidos índices de concesión del estatuto de refugiado y de las otras formas de protección. Si bien nuestro análisis se centra cada año en las propuestas de resolución de la CIAR, que no contabilizan las resoluciones de inadmisión a trámite, debemos dejar constancia de los porcentajes “reales” de protección en nuestro país durante el año pasado a partir de las resoluciones firmadas por el ministro del Interior.

Así, en 2004 sólo el 4,89 por ciento de las personas obtuvieron protección (el 2,43 por ciento el asilo y el 2,46 por ciento la protección complementaria), el 24,92 por ciento recibió la notificación de denegación de la CIAR y el 70,19 por ciento fue inadmitida a trámite. Es decir, de las 6.629 personas sobre cuya petición de asilo el ministro del Interior firmó la resolución definitiva del procedimiento, sólo 324 obtuvieron protección (161 el estatuto de refugiado y 163 la protección complementaria).

En este capítulo también examinamos por primera vez la controvertida aplicación de las cláusulas de exclusión para la denegación del estatuto de refugiado, una posibilidad cuya utilización por los gobiernos occidentales se ha multiplicado desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El análisis de las concesiones del estatuto de apátrida da paso al exhaustivo estudio de las enormes complicaciones que tienen los menores no acompañados para solicitar asilo.

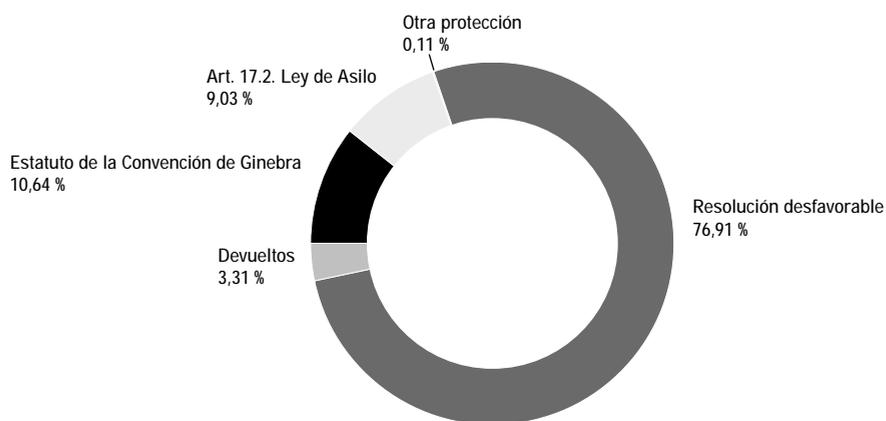
5.1. PERSISTEN LOS REDUCIDOS ÍNDICES DE PROTECCIÓN

Al igual que en los últimos años, durante 2004, el Ministerio del Interior mantuvo una proporción extremadamente reducida de reconocimiento de la condición de refugiado así como de otros estatutos de protección complementaria. Para examinar la evolución de la concesión de estatutos de protección hemos optado por analizar las propuestas adoptadas por la CIAR, tal y como hemos hecho en los últimos años, pero, si bien esto nos permite seguir una evolución de la concesión del estatuto de refugiado, esta opción no contabiliza todas aquellas solicitudes de asilo inadmitidas a trámite, así que las cifras que examinamos son más elevadas que las reales.

Durante 2004, de un total de 1.871 personas cuyos expedientes estudió en sus reuniones mensuales y elevó al ministro del Interior, la CIAR propuso la concesión del estatuto de refugiado a 199 personas (10,64 por ciento del total); la autorización de permanencia en España por aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo a 169 personas (9,03 por ciento del total); y dos personas obtuvieron "otra protección", lo que significa que, tras la desaparición de la figura del desplazado de la legislación española de asilo con la aprobación del reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, les reconocieron el principio de no devolución consagrado en el artículo 17.3 de la Ley de Asilo (0,11 por ciento del total).

GRÁFICO 1

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2004 (PERSONAS)



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

CUADRO 1

CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y DE OTROS TIPOS DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA (1990-2004)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Solicitudes de asilo	8.647	8.138	11.708	12.615	11.992	5.678	4.730	4.938	6.764	8.405	7.926	9.490	6.309	5.918	5.401
Decisiones	3.128	4.879	8.540	17.537	12.818	6.294	4.782	5.127	6.085	7.055	7.533	9.074	6.268	6.948	6.671
Estatutos de refugiado	490	313	549	1.287	627	464	243	156	238	294	381	314	168	227	177
% de estatutos de refugiado	15,7	6,4	6,4	7,3	4,9	7,4	5,1	3,0	3,91	4,1	5,1	3,4	2,6	3,2	2,6
Otros tipos de protección	127	56	183	125	62	209	193	218	758	738	388	266	126	142	190
% de otros tipos de protección	4,1	1,1	2,1	0,7	0,5	3,3	4,0	4,2	12,4	10,4	5,2	2,9	2,0	2,04	2,8
Estatutos de refugiado y otros tipos de protección	617	369	732	1.412	689	673	436	374	996	1.032	769	580	294	369	367
% de estatutos de refugiado y otros tipos de protección	19,7	7,6	8,6	8,1	5,4	10,7	9,1	7,2	16,3	14,6	10,3	6,3	4,6	5,3	5,5

FUENTE: ACNUR.
LOS DATOS DE 2004 SON PROVISIONALES.

CUADRO 2

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2004 (PERSONAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO-AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	8	19	11	23	-	44	33	31	17	13	199
Art. 17.2 Ley de Asilo	15	30	26	8	-	43	24	10	8	5	169
Otra Protección	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Desfavorable	104	204	199	150	-	348	144	72	125	93	1.439
Devueltos	5	0	1	0	-	12	5	17	12	10	62
TOTAL	133	254	237	181	-	447	206	130	162	121	1.871

EL CONCEPTO "OTRA PROTECCIÓN" COMPRENDE TANTO A LOS DESPLAZADOS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DEL REGLAMENTO DE ASILO COMO LOS CASOS DE CONCESIONES DE TRATO MAS FAVORABLE COMO FAMILIAR DE ASILO DEL ARTICULO 34.1 DE DICHO REGLAMENTO. FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACION PROPIA.

EN MAYO LA CIAR NO CELEBRÓ NINGUNA REUNIÓN

CUADRO 3

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR ENTRE 2002 Y 2004

	ARTÍCULO 17.2 DE LA LEY DE ASILO	OTRA PROTECCIÓN	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE	DEVUELTOS	TOTAL
2004	199	2	1.439	62	1.871
2003	213	55	2.253	60	2.647
2002	153	58	1.460	42	1.770
TOTAL	565	115	5.152	164	6.288

FUENTE: OAR.

El número de personas a las que afectaron propuestas de resolución desfavorables fue de 1.439 (76,91 por ciento). Por último, un número indeterminado de expedientes de 62 personas fueron devueltos al órgano instructor para una nueva instrucción (3,31 por ciento).

Si comparamos estas cifras con las de 2003, apreciamos un aumento en el número de estatutos de refugiado concedidos o, cuanto menos, un incremento del número de personas afectadas por los mismos. Así, mientras que en 2003 hubo un 85,11 por ciento de personas afectadas por la resolución desfavorable de la CIAR, en 2004 esta cifra cayó al 76,91 por ciento.

Además, si nos fijamos en los cuadros estadísticos incluidos en este capítulo, podemos apreciar que durante la segunda mitad del año aumentó de manera considerable el número de expedientes devueltos al órgano instructor para que procediera a un nuevo examen, lo que sugiere que el cambio de Gobierno y de algunos miembros de la CIAR puede haber influido en este sentido.

No obstante, el descenso de las denegaciones de alguna forma de protección debe analizarse en su debido contexto, es decir, considerando que el número de expedientes que llegaron a la CIAR disminuyó de manera considerable respecto al año anterior y así, mientras que en 2003 la CIAR examinó los expedientes de 2.647 personas, en 2004 tal cifra se redujo en un 29,32 por ciento. Como ya hemos señalado, las cada vez más restrictivas políticas de inmigración están dificultando en gran medida el acceso al procedimiento de asilo en España.

GRÁFICO 2

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR ENTRE 2002 Y 2004



FUENTE: OAR.

Además de la persistencia de unos reducidos índices de concesión del estatuto de refugiado, debemos analizar los confusos criterios del Ministerio del Interior para decidir qué personas merecen protección, ya que hay bastantes que a juicio de CEAR deberían obtener el estatuto, pero cuya solicitud es denegada sin mayores explicaciones.

A modo de ejemplo, podemos citar el caso de un periodista colombiano que se vio obligado a exiliarse en España para solicitar protección debido a la persecución que padecía en su país por su trabajo de investigación en el departamento de Urabá, de lo que informó a las autoridades de su país, así como a organismos de defensa de los derechos humanos y asociaciones de periodistas, entre ellas Reporteros sin Fronteras, que en su Informe anual de 2002 mencionó su caso.

A pesar de que este periodista pudo acreditar su identidad, su profesión y su participación en los diversos proyectos periodísticos y de investigación que originaron las amenazas, así como las denuncias efectuadas en su país, que desgraciadamente no sirvieron para proteger su integridad física, su solicitud de asilo fue denegada.

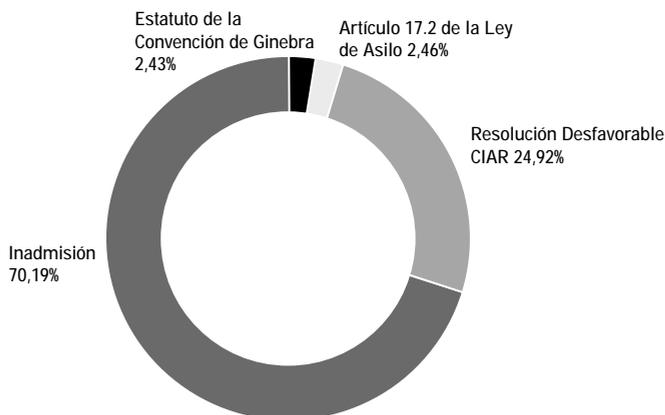
En su resolución el Ministerio del Interior ignoró hechos tales como la situación de los periodistas en Colombia ("grupo de riesgo" según el ACNUR), la violencia en Urabá, uno de los departamentos de origen de un gran número de desplazados internos, y otra información objetiva sobre su persecución relatada por este solicitante de asilo. Al cierre de este Informe, CEAR había presentado un recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria del estatuto de refugiado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional sin que hubiese resolución judicial todavía.

La arbitrariedad asoma también en las valoraciones que a lo largo de 2004 el Ministerio del Interior hizo sobre las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Costa de Marfil. Ya en el Informe 2004 analizamos en profundidad la situación de este país, que se ha agravado en el último año y que, por tanto, justifica que sus ciudadanos obtengan, al menos, un estatuto de protección complementaria hasta que puedan retornar con plenas garantías de seguridad. Sin embargo, en 2004 la OAR inadmitió a trámite el 70,88 por ciento de las peticiones de asilo presentadas por ciudadanos marfileños.

Parece oportuno recordar que la concesión de un estatuto de protección temporal no depende tanto de la situación concreta del solicitante de asilo como de las circunstancias de su país. Sin embargo, de manera absolutamente arbitraria el Ministerio del Interior sólo autorizó la permanencia en España a algunos ciudadanos marfileños, mientras que denegó la protección a la gran mayoría, a pesar de haber acreditado su nacionalidad con la aportación de pasaportes y otros documentos de origen cuya autenticidad la OAR no discutió. CEAR considera inadmisibles estas claras evidencias de arbitrariedad que muchas veces caracterizan la actuación de la OAR y la CIAR.

GRÁFICO 3

RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2004 (PERSONAS AFECTADAS)



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

CUADRO 4

RECURSOS JUDICIALES PRESENTADOS CONTRA RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)

	TOTAL		TOTAL
Angola	3	Irán	3
Argelia	31	Liberia	4
Armenia	27	Marruecos	3
Camerún	24	Mauritania	2
Colombia	462	Moldavia	3
Congo	5	Nigeria	49
Costa de Marfil	33	R. D. Congo	42
Cuba	39	Rusia	25
Etiopía	7	Sierra Leona	4
Gambia	1	Somalia	8
Georgia	3	Túnez	4
Guinea	26	Turquía	3
Guinea Bissau	2	Ucrania	3
Guinea Ecuatorial	21	Otros	85
		TOTAL	922

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

Con respecto a las sentencias judiciales relativas a los recursos interpuestos contra resoluciones denegatorias del reconocimiento de la condición de refugiado, durante 2004 los porcentajes de estimaciones y desestimaciones apenas sufrieron alteraciones respecto al año anterior. En 2004 la OAR recibió de la Audiencia Nacional un conjunto de sentencias que afectaron a 531 personas; de ellas, un

CUADRO 5

RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2004 (PERSONAS AFECTADAS)

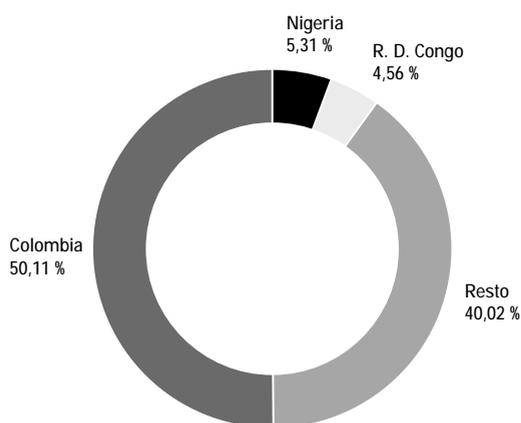
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO-AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	17	6	7	30	-	23	44	-	-	34	161
Art. 17.2 Ley de Asilo	12	4	15	56	-	8	43	-	-	25	163
Desfavorable CIAR	187	139	100	398	-	150	349	-	-	329	1.652
Inadmisión	566	387	525	300	386	1.042	281	305	274	587	4.653
TOTAL	782	536	647	784	386	1.223	717	305	274	975	6.629

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACION PROPIA.

número indeterminado afectaron a 445 personas y fueron desestimatorias (el 83,80 por ciento del total), mientras que sólo para 33 personas fueron estimatorias (el 6,22 por ciento) y para 15, estimatorias parciales (2,82 por ciento). En 2003 el porcentaje de sentencias desestimatorias fue similar (85,40 por ciento), aunque el de las estimatorias fue ligeramente superior (8,76 por ciento).

GRÁFICO 4

RECURSOS JUDICIALES PRESENTADOS CONTRA RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)



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

CUADRO 6

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)

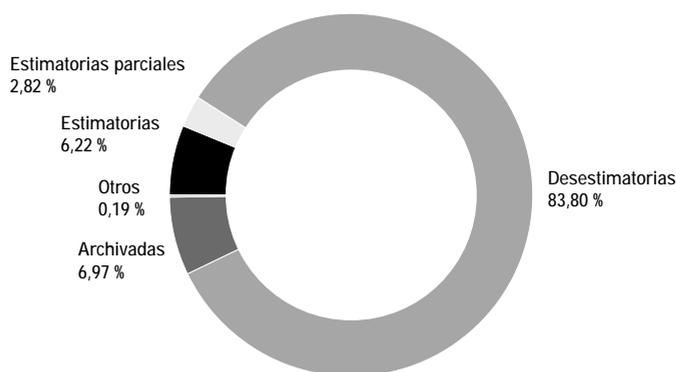
MES	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	ARCHIVADAS	OTRAS
Enero	0	1	22	0	-
Febrero	5	3	31	2	-
Marzo	1	2	35	1	-
Abril	6	0	12	1	-
Mayo	3	0	130	-	-
Junio-Agosto	0	0	94	11	0
Septiembre	8	7	36	12	0
Octubre	6	0	12	2	0
Noviembre	4	2	46	4	1
Diciembre	0	0	27	4	0
TOTAL	33	15	445	37	1

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

Del análisis de estos datos y de los cuadros estadísticos podemos concluir, como en los años anteriores, que las decisiones de la OAR, la CIAR y el Ministerio del Interior no son refrendadas íntegramente por los tribunales, como en numerosas ocasiones pretenden sostener, sino que un apreciable porcentaje de ellas son modificadas por la Audiencia Nacional.

GRÁFICO 5

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)



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

Podemos detenernos, por ejemplo, en una sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del 19 de febrero de 2004 relativa a un ciudadano colombiano cuya familia fue acosada y extorsionada por uno de los grupos armados que operan en su país. Ante la constatación del secuestro de un familiar suyo, la muerte de una niña de cinco años y las heridas por tiroteo que sufrieron otros tres allegados suyos, la Sala estimó el recurso y, en consecuencia, otorgó a los demandantes el estatuto de refugiado.

Esta sentencia es muy significativa porque la OAR suele emplear el criterio de que la extorsión por parte de los grupos armados que actúan en el conflicto colombiano no encaja dentro del ámbito de protección de la Convención de Ginebra, de modo que olvida las dramáticas violaciones de los derechos humanos que lleva aparejado el rechazo de tales exigencias.

También nos parece llamativa la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de junio de 2004 relativa a una ciudadana etíope que en su fundamento tercero establece:

Es de reseñar, además, que la Administración se ha limitado al respecto a no tener por ciertos los hechos alegados, que considera inverosímiles, mas no ha requerido de la interesada aclaración alguna, ni ha abierto

prueba sobre ellos, ni ha incorporado al expediente citado la fuente de la "documentación disponible sobre el país" a que alude en la resolución denegatoria, por lo que, obviamente, tampoco la parte actora ni esta Sala han podido contrastar la veracidad, precisión, exactitud y fiabilidad de la misma.

CUADRO 7

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2004 (PERSONAS)

PAÍS	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES
Argelia	0	1
Armenia	0	2
Burkina Faso	1	0
Colombia	16	8
Etiopía	3	0
Cuba	2	0
Guinea Ecuatorial	2	1
Irak	3	0
Rusia	6	2
Sierra Leona	0	1
Total	33	15

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

Esta valoración revela una de las prácticas más frecuentes de la OAR que, en demasiadas ocasiones, hace valoraciones sobre la verosimilitud de las alegaciones de los solicitantes sin ni siquiera entrevistarlos ni aportar documentación alguna a los expedientes para fundamentar su argumentación.

CUADRO 8

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO ENTRE 2002 Y 2004 (PERSONAS)

	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	TOTAL
2004	33	15	445	493
2003	24	16	234	274
2002	17	18	213	248
TOTAL	74	49	892	1.015

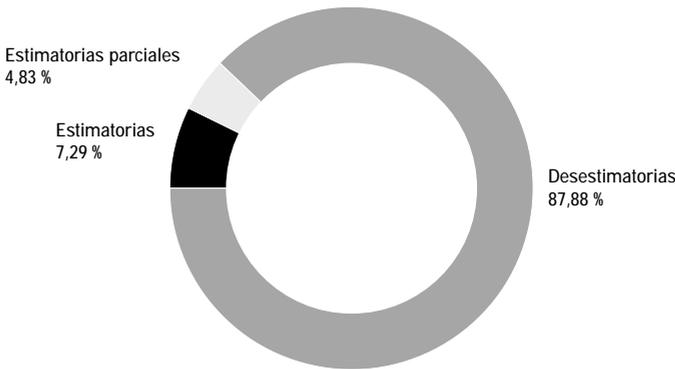
FUENTE: OAR.

Por último, queremos mencionar otra sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del 20 de diciembre de 2004 que admitió de manera parcial el recurso de un ciudadano colombiano perseguido por uno de los grupos armados y le autorizó a residir en España. En su fundamento tercero subrayó:

Aun cuando no se aprecie propiamente una persecución "personal" respecto a los recurrentes, esto es, debido a su pertenencia a un grupo social, político o religioso, sí se constata un temor por la integridad física y moral de los demandantes.

GRÁFICO 6

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO ENTRE 2002 Y 2004 (PERSONAS)



FUENTE: OAR.

Además, la sentencia establece:

La existencia de una alternativa viable de huida interna a que hace referencia la instructora debe ser descartada por cuanto que, con base en el informe del ACNUR de septiembre de 2002 titulado Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados colombianos, puede afirmarse, por una parte, que no son de apreciar actualmente áreas o zonas libres de riesgo en el país y, por otra, que la mención de esta posibilidad exige que quien la realiza proporcione los datos necesarios que acrediten la existencia de la misma y, por tanto, que dicha alternativa sea susceptible de proporcionar una protección real y eficaz, y que no obligue al desplazado a un sacrificio desproporcionado, como el que resultaría de trasladarse a un núcleo urbano saturado de personas en una situación similar a la suya, donde las condiciones de vida resulten sumamente difíciles y donde se encuentren, asimismo, otros desplazados por amenazas de un grupo contrario al que causó la huida de aquellos, que pueden presentar un nuevo peligro real

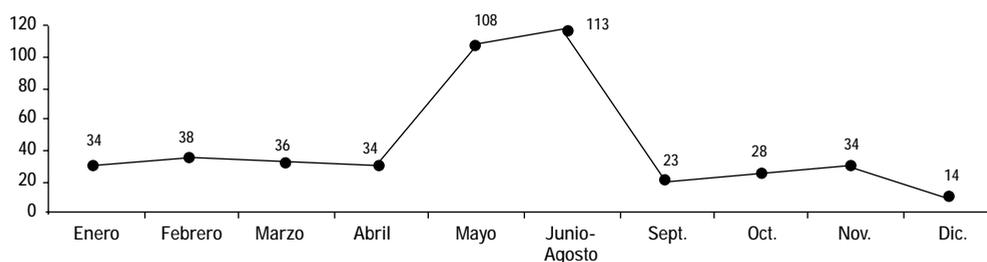
por las mismas razones que determinaron el abandono precipitado del lugar en el que vivían.

Esta sentencia es significativa porque reconoce las enormes dificultades que entraña la huida interna en el marco del conflicto colombiano, argumento que, sin embargo, es utilizado de manera indiscriminada por los instructores de la OAR para denegar la protección a cientos de personas.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de estas sentencias judiciales, que contravienen una parte de los criterios manejados por la OAR y la CIAR para denegar el estatuto de refugiado, aún estamos muy lejos de unos porcentajes de concesiones del asilo que se ajusten a la realidad de los solicitantes.

GRÁFICO 7

RECURSOS JUDICIALES PRESENTADOS CONTRA RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO POR CIUDADANOS COLOMBIANOS EN 2004



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

En 2004 tampoco se produjeron novedades en cuanto a la concesión de la extensión familiar del derecho de asilo, el procedimiento especial que la normativa de asilo contempla, en cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de Ginebra sobre el derecho a la vida en familia de los refugiados, para posibilitar que sus allegados más cercanos puedan venir a España para residir con ellos con el mismo régimen jurídico.

Como ya hemos analizado en profundidad en nuestros dos informes anuales anteriores, el artículo 10 de la Ley de Asilo precisa que la extensión familiar puede extenderse a los padres, a los hijos y a la pareja, aunque la OAR sólo otorga el beneficio de este artículo, salvo contadas excepciones, a los hijos menores de 18 años y a los padres mayores de 65, al extrapolar los criterios de mayoría de edad y edad de jubilación que rigen en España. Prima en este criterio una concepción etnocéntrica, ya que en muchos países empobrecidos la esperanza de vida media no alcanza siquiera los 60 años.

Aunque desde un punto de vista teórico, esta regulación incluye muchas de las situaciones familiares (entre ellas la extensión a las parejas de hecho), algunas

quedan fuera, por ejemplo la solicitud de la extensión del estatuto de refugiado obtenido también por esta vía.

Éste ha sido el caso de una mujer etíope y su hermano, quienes obtuvieron el estatuto de refugiado en España en 1998. Después solicitaron la extensión de su estatuto en favor de su madre y la obtuvieron, así que desde hace algunos años vive en España documentada como refugiada. Pero ahora tres hermanos menores de edad que quedaron al cuidado de su abuela en su país van a quedarse desamparados, puesto que esta mujer está hospitalizada y su fallecimiento es inminente.

Por ello, solicitaron ante la OAR la extensión del estatuto de refugiado a favor también de los tres menores, pero, aunque este organismo aún no ha resuelto, la realidad es que la normativa de asilo no cubre este supuesto, pues ni los hermanos pueden extender el asilo a sus hermanos, ni la madre puede hacerlo en favor de sus tres hijos menores ya que su estatuto lo obtuvo a través de la extensión del de sus dos hijos mayores.

Por otro lado, respecto a la protección complementaria, destacamos la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del 22 de diciembre de 2004 que resolvió un recurso interpuesto contra la denegación del estatuto de refugiado a través de la extensión familiar a un matrimonio cubano de elevada edad y enfermos ambos, padres de una ciudadana cubana con el estatuto de asilada obtenido mediante la extensión del estatuto de su esposo.

La CIAR denegó la extensión familiar a este matrimonio con el argumento de que la hija ya lo había obtenido por este procedimiento. En cambio, la Audiencia Nacional estimó de manera parcial el recurso, reconociendo la autorización de permanencia en España a los recurrentes por razones humanitarias, al señalar en su fundamento sexto:

Para autorizar esta permanencia en territorio español debe valorarse la situación del extranjero conforme al principio de solidaridad internacional proyectada sobre el valor de la dignidad humana, de forma que sólo cuando entren en juego estos dos valores cabe hablar con fundamento de esta modalidad.

Por último, al igual que en los años anteriores tenemos que destacar las dificultades más comunes en la tramitación de estos expedientes, como la lentitud, puesto que hay resoluciones que tardan incluso un año y medio. Asimismo, en el caso de determinados países africanos, las autoridades españolas examinan la documentación acreditativa de los vínculos de parentesco de manera exhaustiva, con el lógico retraso en la tramitación.

Por otra parte, en algunos casos es difícil pedir las solicitudes de los visados específicos de asilo por ser poco comunes, como sucede, por ejemplo, en el consulado de Bogotá, que no incluye el visado de asilo por extensión familiar en la página web creada para solicitar cita previa.

5.2. LA APLICACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN

La Ley de Asilo introduce en sus artículos 3 y 5.6. a) las cláusulas que señala el artículo 1 f) de la Convención de Ginebra para denegar la concesión del estatuto de refugiado y que establecen que no podrá obtener la protección internacional que ofrece aquella persona:

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 admitido en él como refugiado. c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas¹.

Además, y de modo complementario, el artículo 33.2 de la Convención de Ginebra subraya:

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.

Por otra parte, a escala europea la interpretación de las cláusulas de exclusión por la administración correspondiente debe ser restrictiva y ajustarse a lo previsto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Existe también un límite general a la aplicación de dichas cláusulas de exclusión: el principio de "no devolución", núcleo central de la Convención de Ginebra. En aquellos casos en que se demuestre que la devolución entraña un grave riesgo para la integridad física o la vida del solicitante o del refugiado, incluso cuando se acredite su participación en un acto contrario a la paz o la seguridad interna de su país de origen, no será forzado a regresar al mismo.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, según ACNUR ha crecido de manera espectacular la aplicación de las cláusulas de exclusión

para la denegación del estatuto de refugiado o incluso para su retirada a personas que ya lo habían obtenido.

El temor al terrorismo islamista, hábilmente manipulado por el Gobierno de Bush y sus aliados para exacerbarlo hasta el paroxismo en favor de sus intereses, ha convertido en sospechosos a todos los ciudadanos de los países árabes o de religión musulmana. De esta situación no se han librado ni siquiera los miles de solicitantes de asilo y refugiados originarios de estos países, que están sometidos a un control que muchas veces conculca las garantías democráticas.

Incluso los Gobiernos occidentales, a partir de las indicaciones de sus respectivos organismos de inteligencia, han dispuesto un cambio radical en la consideración de movimientos y organizaciones políticas islámicas perseguidos por los Gobiernos de sus países, que antaño catalogaban como moderados y a las que ahora imputan los recurrentes adjetivos de "radicales" y "terroristas" y, en consecuencia, sus miembros son excluidos de la protección del estatuto de refugiado.

Por tanto, existe el grave peligro de que se califique como "presunto terrorista" a toda persona que solicite asilo en Occidente y que tenga algún vínculo con el mundo islámico (nacionalidad, etnia, religión...). Esta calificación menoscaba con absoluta impunidad los principios de protección que vertebran las legislaciones de asilo y condena a estas personas a una indefensión jurídica aberrante. Así lo han reconocido tanto el Parlamento Europeo, en su resolución del 22 de julio de 2002 informada por la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores, como ACNUR en diversas recomendaciones e informes.

ACNUR ha presentado en distintos documentos un conjunto de recomendaciones a los estados occidentales para la acogida de solicitantes de asilo con algún vínculo con el mundo islámico.

En primer lugar, sugiere el examen individualizado de cada caso, ya que la acusación a los solicitantes de asilo islámicos de ser terroristas potencia la xenofobia y el racismo de las sociedades de acogida. En segundo lugar, recuerda que toda persona tiene derecho a solicitar el estatuto de refugiado y a un proceso legal individual para su concesión o denegación. El rechazo automático de su petición en frontera vulnera todas las garantías judiciales y el principio de no devolución.

En tercer lugar, es preocupante que los estados puedan aplicar de manera automática las cláusulas de exclusión a los solicitantes de asilo tan sólo por sus creencias religiosas, su etnia, nacionalidad o ideología política y que sean considerados sospechosos de vinculación con el terrorismo. ACNUR recuerda a los estados que los refugiados son víctimas del terrorismo o han sufrido graves violaciones de sus derechos humanos.

En cuarto lugar, un Gobierno sólo debería decretar la retirada o anulación de un estatuto de refugiado en función de las cláusulas de exclusión a partir de hechos probados directamente imputables al afectado y, por supuesto, debe garantizar su acceso a los tribunales y a los recursos judiciales.

En quinto lugar, recomienda que desaparezcan las deportaciones masivas de solicitantes de asilo y refugiados, mientras que las individuales deberán estudiarse en profundidad para no conculcar el principio de no devolución. El reasentamiento de modo individual de estos refugiados podría ser una solución ante el respeto debido al principio de no devolución.

En sexto lugar, si bien la Resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada el 28 de septiembre de 2001, llamó a los estados a colaborar en la prevención de los actos terroristas y complementar esta cooperación internacional con las medidas nacionales pertinentes, estas medidas deben respetar los derechos humanos y, en particular, los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados, ya que ninguna ley o disposición de lucha contra el terrorismo puede negarlos o disminuirlos.

Por último, ACNUR recuerda que en ningún caso la Convención de Ginebra ofrece un estatuto legal a los terroristas hasta convertirse en una suerte de "santuario" normativo y para evitarlo están precisamente las cláusulas de exclusión.

A partir de estas sugerencias ACNUR y el Parlamento Europeo han definido una serie de "criterios objetivos y recomendaciones" que ayudan a los estados de acogida a la interpretación correcta de las cláusulas que excluyen la concesión del estatuto de refugiado.

En primer lugar, en cuanto a la seguridad interna de los países de acogida, se han potenciado de manera sensible las cláusulas de exclusión de la Convención de Ginebra para garantizar que presuntos terroristas no puedan acogerse a la legislación de asilo para entrar en el territorio de otro país. Por ello, se prevé un reforzamiento de las medidas de seguridad, pero siempre desde el respeto irrestricto a los derechos humanos.

En segundo lugar, las peticiones de asilo no se desestimarán jamás de manera automática, dada la tendencia de los estados a sospechar de casi todas las solicitudes de asilo presentadas, sino que cada una deberá estudiarse de manera particular y las cláusulas de exclusión habrán de ser interpretadas de manera restrictiva y con elevada precaución, de acuerdo a lo debatido por los expertos de ACNUR en Lisboa en mayo de 2001.

En tercer lugar, el terrorismo entra a formar parte, por analogía, de las cláusulas de exclusión de los artículos 1 f) y 33 de la Convención de Ginebra, pero la pertenencia activa de una persona a un grupo terrorista deberá acreditarse de manera fehaciente para ser considerada como cláusula de exclusión.

En cuarto lugar, incluso cuando se haga en aplicación de una cláusula de exclusión, la extradición de esta persona a su país de origen deberá gozar de las garantías de que su vida y su seguridad no corren peligro, de acuerdo con los artículos 3 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En quinto lugar, puede darse el caso de una persona que quede fuera del procedimiento de asilo por una cláusula de exclusión, pero cuya pertenencia a un grupo terrorista o su participación en una actividad contraria a la seguridad interna o internacional no se hayan probado con claridad. En consecuencia, no podrá ser devuelta a su país y además el estado de acogida deberá ofrecerle otra forma de protección u optar por su reasentamiento en terceros países considerados seguros.

En sexto lugar, la retirada del estatuto de refugiado será posible si se acredita con claridad que esa persona se ha visto implicada en actividades terroristas o en delitos contrarios a la humanidad. Por último, el rechazo en frontera deberá ser especialmente vigilado ya que pueden darse situaciones de conculcación del principio de no devolución.

El término "terrorismo" ha aparecido por primera vez en el Derecho Internacional en dos normas muy recientes: el Convenio Internacional de Naciones Unidas para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997) y el Convenio Internacional de Naciones Unidas para la represión de la financiación del terrorismo (1999).

Ambos textos coinciden en una interesante paradoja puesto que, si bien el término "terrorismo", como adjetivo o sustantivo, figura en sus títulos, no se encuentra entre los conceptos fundamentales definidos en los primeros artículos. Se procura, sin duda, pasar de la pluralidad de los actos punibles, contemplados en las disposiciones anteriores, a una delimitación general de las circunstancias del hecho terrorista, sin que esta delimitación llegue a constituir una definición explícita.

De este modo, el artículo 6 del Convenio Internacional de Naciones Unidas para la represión de la financiación del terrorismo establece:

Cada estado adoptará las medidas que resulten necesarias, incluida, cuando proceda la adopción de legislación interna, para asegurar que los actos criminales comprendidos en el ámbito del presente Convenio no puedan justificarse en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, racial, étnica, religiosa u otra similar.

Y, sin embargo, la definición de terrorismo más aceptada en los países occidentales habla de la finalidad política de este tipo de actos, cuyo propósito por su naturaleza o contexto es intimidar a la población civil u obligar a un Gobierno a realizar unos actos determinados o abstenerse de hacerlos. Por supuesto, el debate de

qué actos son terroristas es la polémica política de los últimos años y está envuelta en distintos mantos de hipocresía.

Así, por ejemplo, el Gobierno de Estados Unidos calificó de terroristas los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York, pero niega o justifica los crímenes contra la humanidad que sus tropas cometen en Irak y oculta la destrucción de este país bajo el discurso de una cruzada en favor de la libertad.

Durante 2004, el servicio jurídico de CEAR tramitó varios recursos contencioso-administrativos entablados por cuatro solicitantes de asilo tunecinos, a quienes se les denegó el estatuto de refugiado después de más de seis años de instrucción de sus expedientes. En las resoluciones de denegación aparece de manera expresa la aplicación de la cláusula de exclusión del artículo 33.2 de la Convención de Ginebra y del artículo 3.2 de la Ley de Asilo.

Al cierre de este Informe, sus recursos se hallaban aún en trámite, pero CEAR considera que el Gobierno ha conculcado los criterios legales de interpretación restrictiva y restringida de las cláusulas de exclusión porque ha denegado el estatuto de refugiado a estas personas, simplemente por su condición de miembros del movimiento religioso An Nahdha de Túnez, sin haber comprobado en modo alguno las imputaciones de haber perpetrado actos contrarios a la legalidad y la seguridad nacional de España.

Si profundizamos en las razones de fondo de la denegación del estatuto de refugiado, descubrimos la existencia de un informe del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) en cada uno de los expedientes administrativos de estas personas, cuyo esquema y conclusiones son idénticos en los cuatro casos: An Nahdha es un movimiento integrista islámico.

El CNI "cree" que An Nahdha fue el responsable del atentado de la isla de D'jerba (Túnez), donde murieron muchas personas, y que pertenece a la Yihad Islámica Internacional, liderada por Osama Bin Laden. Respecto a estos cuatro ciudadanos tunecinos señala que, aunque no han participado en atentados terroristas, pertenecen también a una supuesta red de financiación de la Yihad Internacional de Bin Laden, dado que el empresario que les contrató fue detenido por orden del juez Baltasar Garzón.

En dichos informes el organismo de inteligencia no aporta ninguna prueba o indicio, tan sólo algunos documentos del Departamento de Estado de Estados Unidos y el auto de detención del empresario que les contrató.

El servicio jurídico de CEAR impugnó el informe del CNI y manejó, entre otros argumentos, que antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 los informes del Departamento de Estado consideraban al Movimiento de Tendencia Islámica (muy similar a An Nahdha) un grupo islamista moderado y democrático

que estaba siendo perseguido por el Gobierno dictatorial de Túnez. Justo después de aquellos atentados, la posición del Departamento de Estado varió de manera radical y estigmatizó a casi todos los movimientos políticos islamistas y, por tanto, pasó a considerar al Movimiento de Tendencia Islámica terrorista.

Respecto al auto de detención del patrón de estos cuatro ciudadanos tunecinos dictado por Garzón, CEAR recalcó que no estableció que éstos tuvieran alguna vinculación con la supuesta red de financiación de la Yihad Internacional liderada por Bin Laden. Por otra parte, después de más de dos años de aquella detención, que duró pocos días, ese empresario continúa en libertad y CEAR no tiene constancia de que algún tribunal español o internacional haya imputado ningún delito a estos cuatro solicitantes de asilo tunecinos.

Además de presentar los mencionados recursos, CEAR solicitó una medida cautelar positiva en favor de estos ciudadanos tunecinos consistente en el mantenimiento de su estatus personal en España, la autorización de residencia y trabajo (lograda seis años antes), con el argumento de su plena integración y la de sus familias en nuestro país, ya que algunos habían adquirido una vivienda y todos tenían un trabajo estable.

Pero la respuesta de las respectivas Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha sido siempre la misma: la denegación de esas medidas cautelares positivas para no vaciar de contenido el fondo del recurso y porque, si se acreditara el peligro de los recurrentes contra la seguridad nacional, los daños al Estado serían irreversibles e irreparables. A juicio de CEAR, estas resoluciones contravienen la doctrina legal más usual en materia de suspensión de actos administrativos y por ello presentó recurso contra las mismas.

Al margen de este caso, debemos destacar que la OAR no ofrece estadísticas sobre la denegación del estatuto de refugiado por la aplicación de las cláusulas de exclusión, tan sólo recoge en sus memorias anuales el número de peticiones inadmitidas a trámite por este motivo, tal y como hemos visto en el capítulo anterior.

También es infrecuente que en las resoluciones de asilo consten los motivos cuando son denegadas por la aplicación de las cláusulas de exclusión, ya que entonces la CIAR tendría que demostrar los hechos que avalan tan severa decisión o, de lo contrario, tales decisiones podrían ser revocadas por las instancias judiciales.

5.3. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA

Los apátridas que viven en España son muchos menos que los refugiados, pero el acceso de estas personas a este estatuto de protección es vital para que puedan tener una vida digna, puesto que la carencia de nacionalidad les ha abocado a una situación

de vulnerabilidad extrema. Como en el Informe 2004 de CEAR ya dedicamos un amplio capítulo a la apatridia, nos ahorraremos los detalles del marco jurídico internacional y de la legislación española sobre la materia, que en nuestro país tiene como eje el Reglamento de Apatridia, aprobado el 20 de julio de 2001, y en la OAR, el organismo competente para resolver sobre las solicitudes de este estatuto.

CUADRO 9

SOLICITUDES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA EN 2003
(PERSONAS)

LUGAR DE ORIGEN	PERSONAS
Alemania	1
Angola	1
Apátrida	5
Argelia	3
Armenia	3
Azerbaiyán	4
Bangladesh	1
Bielorrusia	1
Burundi	1
Chad	1
Desconocido	3
España	4
Estados Unidos	1
Etiopía	1
Guinea Ecuatorial	1
India	2
Irak	1
Kuwait	1
Liberia	6
Lituania	4
Marruecos	6
Mauritania	1
Moldavia	1
Myanmar	2
Nigeria	1
No reconocidos (rohingya)	1
No reconocidos (Sáhara Occ.)	27
Rumanía	3

LUGAR DE ORIGEN	PERSONAS
Rusia	5
Siria	1
Sudáfrica	1
Turquía	1
Ucrania	2
Yugoslavia	2
TOTAL	99

FUENTE: OAR.

Como al cierre de este Informe la memoria de la OAR referida a 2004 aún no estaba elaborada, los datos más recientes sobre solicitantes del estatuto de apatridia en España de que disponemos son los de 2003, año en que se presentaron 99 peticiones, más del doble de las 46 de 2002. Se resolvieron 91 expedientes que afectaron a 104 personas y sólo 10 resoluciones fueron favorables a la concesión de este estatuto (el 9,1 por ciento). Más de la mitad de esas 99 solicitudes se presentaron en Tenerife (30) y Madrid (24).

CUADRO 10

RESOLUCIONES SOBRE EL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN 2003 (PERSONAS)

PAÍS DE NACIMIENTO	ARCHIVADAS	DESFAVORABLES	FAVORABLES	DESISTIDOS
Alemania		1	1	
Angola		1		
Argelia		3		
Armenia		1		
Azerbaiján		3		
Bangladesh		-	3	
Bielorrusia		7		
Burundi		1		
Chad		1		
Desconocido		2		
Dinamarca		-	1	
Estados Unidos		-	1	
España		4	-	2
Georgia		3		1
Irak		2	-	
Italia		2		

PAÍS DE NACIMIENTO	ARCHIVADAS	DESFAVORABLES	FAVORABLES	DESISTIDOS
Kazajstán		3		
Kirguzia		1		
Kuwait		-	1	
Liberia		7		
Lituania		2		
Marruecos		7		
Mauritania		1		
Myanmar		2		
Níger		1		
Nigeria	1	2		
No reconocidos (rohingya)		1		
Sáhara Occ.		2		
R. D. Congo		1		
Rumanía		12		
Rusia		3	1	
Siria		-	1	
Somalia	1			
Sudáfrica		1		
Suecia		1		
Tayikistán		1		
Turquía		-	1	
URSS		4		
Ucrania		1		
Uzbekistán		1		
Vietnam		1		
Yugoslavia		1	-	1
TOTAL	2	87	10	4

FUENTE: OAR.

Aunque los porcentajes de concesiones del estatuto de apátrida triplican los del estatuto de refugiado, éstos no dejan de ser muy reducidos y se explican, en primer lugar, por las dificultades probatorias de las circunstancias que motivan la carencia de nacionalidad. Es muy difícil, por ejemplo, que puedan obtener un certificado de nacimiento o algún otro documento que acredite su origen.

La gran cantidad de datos relativos al nacimiento, a los países de residencia, no sólo del solicitante del estatuto de apátrida, sino también de sus padres e incluso abuelos, así como la inflexibilidad de la OAR ante las dificultades probatorias y,

en ocasiones, la insuficiente instrucción de los expedientes propician que para muchos apátridas sea casi imposible acreditar tal condición. Además, los criterios restrictivos que la OAR aplica muchas veces, por ejemplo, niegan la protección a muchas personas que la necesitan.

A lo largo de 2004 CEAR atendió en su delegación de Madrid, donde tiene un equipo especializado en apatridia, a unas 30 personas interesadas en solicitar esta protección. Cabe destacar que un número considerable de solicitudes han sido presentadas por personas de origen palestino, categoría que no recogen las estadísticas de la OAR, ya que España no ha reconocido el estado palestino, y por tanto estas peticiones se incluyen en el apartado de las de origen desconocido.

En cuanto a la actuación de la OAR durante 2004, sus prácticas han permanecido inalteradas e ignoran, por ejemplo, la situación de los apátridas de hecho (lo son debido a la renuncia voluntaria a su nacionalidad o por problemas burocráticos), porque, haciendo caso omiso de la recomendación recogida en el Acta Final de la Convención de Ginebra de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, sigue un criterio estrictamente legalista para el reconocimiento de esta condición.

Podemos destacar, por ejemplo, la aplicación de unas determinadas cláusulas, que implican que todo ciudadano palestino incluido en los registros de la Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA) queda excluido de manera automática de la protección del estatuto de apátrida, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento de Apatridia en relación con el artículo 1.2 i) de la Convención de Ginebra de 1954. Pero, si bien es cierto que el cometido de la UNRWA es la protección de los refugiados palestinos y la gran mayoría de los palestinos están inscritos en sus registros, en realidad son muy pocos los que reciben una protección efectiva.

La OAR emplea el mismo argumento en el caso de los saharauis y la Misión de Naciones Unidas para el Sáhara Occidental (MINURSO), pese a que el principal objetivo de esta Misión es la elaboración de un censo electoral que permita la celebración del legítimo referéndum de autodeterminación de este pueblo.

También hay casos particulares en los que la aplicación de las cláusulas de exclusión del reconocimiento de la apatridia es abusiva. Éste fue el caso de un joven nacido en la India en 1978, cuyos padres se habían refugiado allí después de la invasión china del Tíbet en 1959. La OAR le denegó el estatuto de apátrida en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.2 ii) de la Convención de Ginebra de 1954, porque consideró que los refugiados tibetanos en la India tienen reconocidos los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos indios.

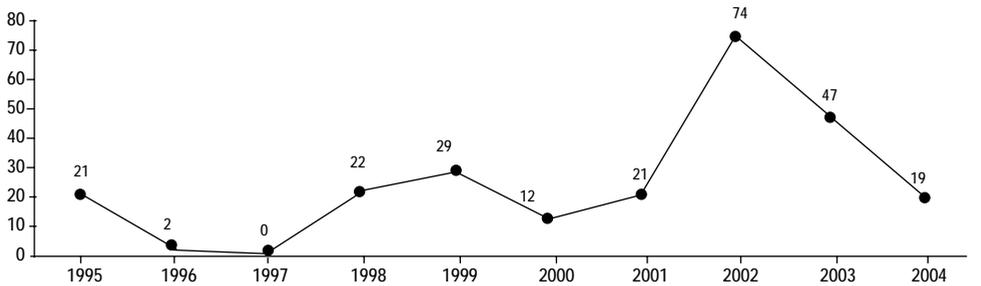
Pero esta percepción de la OAR queda muy lejos de la realidad, ya que los informes de distintas organizaciones de defensa de los derechos humanos atestiguan

las dificultades de este colectivo para ejercer sus derechos básicos, ya que la India no ha ratificado ni la Convención de Ginebra de 1951 ni el Protocolo de Nueva York de 1967 y el trato que dispensa a estos refugiados oscila en función de su política exterior.

Respecto a la actuación de los tribunales, llama la atención el desconocimiento de los profesionales de la administración de justicia. De hecho, CEAR ha tenido constancia de respuestas formuladas por abogados del Estado en las que se oponían a la concesión del estatuto de refugiado en lugar de a la concesión del de apátrida.

GRÁFICO 8

SOLICITANTES APÁTRIDAS DE ASILO EN ESPAÑA (1995-2004)



FUENTE: OAR.

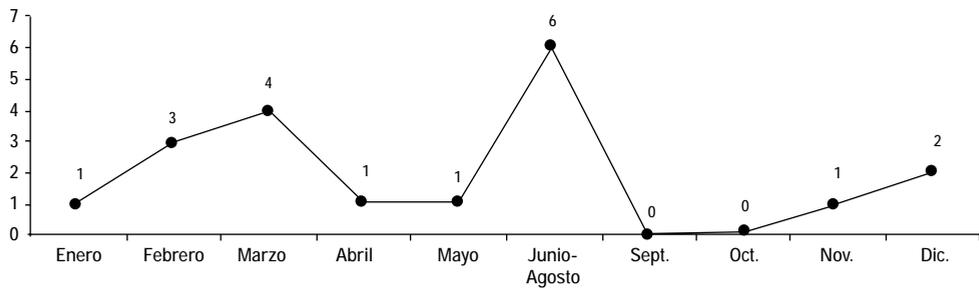
También debemos detenernos en algunas de las sentencias dictadas por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En primer lugar, es significativa la interpretación sobre la definición de apátrida. Por una parte, en una sentencia del 29 de abril de 2004 encontramos afirmaciones como ésta, que revela el desconocimiento que citábamos:

El reconocimiento del estatuto de apátrida supone una situación excepcional que conlleva el derecho de asilo y la posibilidad de residir en España y de realizar actividades laborales.

La concesión del estatuto de apátrida conlleva la posibilidad de residir en España y de realizar actividades lucrativas, pero en ningún caso significa un reconocimiento del derecho de asilo como señala esta sentencia. El contenido básico del derecho de asilo es el principio de "no devolución", que no se reconoce a los apátridas, que pueden ser expulsados del territorio nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de Apatridia y el 31 de la Convención de Ginebra de 1954.

GRÁFICO 9

SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS EN ESPAÑA POR APÁTRIDAS EN 2004



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

Por otra parte, se excluye de la definición a todas aquellas personas que de hecho son apátridas, con lo que se ignora, por tanto, la recomendación del Acta Final de la Convención de Ginebra de 1954, así como la posibilidad de que una persona haya renunciado a su nacionalidad en un momento determinado sin que ello implique necesariamente que la pueda recuperar.

Así, según tres sentencias del 13 de mayo, del 29 de julio y del 4 de noviembre de 2004, "sólo puede ser reconocido como apátrida la persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún otro estado, entendiéndose que la imposibilidad deviene no por problemas burocráticos o por propia conveniencia del interesado de carecer de la citada nacionalidad, sino que se trata de una imposibilidad jurídica".

Por otro lado, queremos destacar el tratamiento judicial que se da a las solicitudes de este estatuto presentadas por saharauis. La República Árabe Saharaui Democrática (RASD), proclamada por el Frente Polisario, ha sido reconocida como estado soberano e independiente por la Organización para la Unidad Africana y por más de 80 países pero, como España no está entre ellos, sí debería concederles este estatuto.

Sin embargo, en la práctica existen muchos obstáculos. En primer lugar, la OAR sigue el criterio de que todo saharauí censado por la MINURSO queda excluido de su protección y así lo ratificó la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que en su sentencia del 22 de diciembre de 2004 estableció:

Entiende esta Sala que, a la vista de las funciones que desarrolla la MINURSO, no se puede aplicar al interesado nacido en el campamento de Tindouf (Argelia) y de origen saharauí la Convención de Apátrida, ya que si bien la misión principal de esa Misión es la celebración de un referéndum del Sáhara occidental, también tiene otros objetivos que se pueden calificar de "protección", no siendo necesario para excluir su aplicación que, además,

dicha Misión preste servicios de asistencia médica y de desarrollo social y económico ya que el artículo 1.2 (i) de la Convención [...] de 1954 excluye la protección "o" asistencia, siendo por tanto suficiente que exista una de las dos funciones para que sea aplicable dicho artículo.

Por otra parte, una sentencia del 20 de noviembre de 2003 de este mismo órgano jurisdiccional en relación a una ciudadana saharauí que tenía un pasaporte argelino estableció que la demandante no había acreditado no poder ser nacional de otro estado conforme a su legislación. En consecuencia, según dicha sentencia, a pesar de que las autoridades argelinas no habían querido renovar su pasaporte, esta mujer no había probado que hubiese agotado todas las vías de impugnación existentes en el ordenamiento jurídico argelino, a fin de concluir que no poseía la nacionalidad de un país que previamente se la había concedido, confundiendo así la posesión de un pasaporte con la ostentación de la nacionalidad.

Muchos saharauís han tenido pasaportes concedidos por las autoridades argelinas para viajar a aquellos países que no reconocen la RASD. De este modo, una sentencia del 22 de diciembre de 2004 del mismo órgano jurisdiccional y con el mismo magistrado como ponente reconoce:

El hecho de que existan acuerdos de colaboración entre el Frente Polisario y Argelia en materia de documentación, que establecen la concesión de pasaportes ordinarios argelinos a ciudadanos saharauís, no implica que los saharauís documentados con pasaporte argelino posean esa nacionalidad.

Por último, debemos destacar la interpretación que la jurisprudencia realiza sobre la posibilidad de obtención de la nacionalidad marroquí por parte de los saharauís, ya que es inviable por las implicaciones que tendría en el marco de un conflicto que ya dura casi tres décadas. El hecho de que el régimen marroquí haya anunciado de manera artera su disposición a otorgar su nacionalidad a los saharauís no debiera impedir que estas personas obtengan el estatuto de apátrida en España.

Sin embargo, no opinan así los tribunales ya que la citada sentencia del 22 de diciembre de 2004 señala:

Se comprende que el recurrente entienda que no puede considerarse como una posibilidad válida para una persona de origen saharauí el poder optar a la nacionalidad marroquí, pues implicaría una renuncia a unos ideales como es la posibilidad de autodeterminación de su pueblo. Pero esas razones no determinan que deba reconocérsele el estatuto de apartida, ya que, como hemos dicho anteriormente, sólo puede ser reconocido como apátrida la persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún otro estado...

Una novedad importante en 2004 fue que el nuevo Gobierno reconoció la necesidad de que los apátridas puedan acceder a algún tipo de ayuda social para su integración en España. Dado que, según el Reglamento de Apatridia, los solicitantes de este estatuto no pueden trabajar en España durante el período de tramitación de su expediente, quedaban en una situación paradójica ya que se autorizaba su permanencia en España, pero se les impedía trabajar para satisfacer sus necesidades básicas y se les negaba el acceso a algún programa de ayudas sociales, por lo que quedaban desamparados.

Después de varios años de negociaciones infructuosas, por fin a finales de 2004 CEAR persuadió a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de que los incluyera junto con los solicitantes de asilo en los programas de la Orden Comunicada que cada año acuerda con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Por otra parte, y consciente de la situación de precariedad de muchas de estas personas, CEAR presentó un proyecto con cargo al IRPF dirigido a cubrir las necesidades básicas de los solicitantes y de los apátridas reconocidos, que también fue aprobado.

Si bien su inclusión en los programas sociales es un gran avance, aún es necesaria una reforma legislativa que permita su acceso al mercado laboral una vez que han solicitado esta protección, puesto que de lo contrario los programas sociales sólo son una acción puramente asistencialista.

5.4. A FONDO: LAS SOLICITUDES DE ASILO DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

Las solicitudes de asilo presentadas en territorio español por menores de 18 años que llegaron solos tienen unas particularidades que merecen ser examinadas en profundidad, no en vano hace ya algunos años CEAR creó un equipo especializado que atiende y da seguimiento a estos casos en su delegación territorial de la Comunidad de Madrid². El modo de explicar la persecución, el hecho de que muchas veces hayan sufrido el problema de manera indirecta, o por asuntos familiares o los traumas que padecen, les convierten en un grupo específico que por su fragilidad merece especial atención. También la normativa de asilo y el ordenamiento jurídico les amparan con más énfasis que a los inmigrantes o a los refugiados adultos.

Antes de profundizar en la materia, conviene precisar la definición de menor no acompañado: es aquella persona de edad inferior a 18 años que se encuentra sin la compañía de sus padres y en desamparo, sin nadie (familiar o amigo) que pueda

asumir su tutela y protección. Sea español o extranjero, las administraciones públicas, en este caso las comunidades autónomas, deben asumir su custodia.

La legislación internacional de protección de menores señala que son “niños” todas las personas que no han alcanzado los 18 años. Esta normativa internacional, encabezada por la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 1989, ratificada por España en 1990, jamás puede olvidarse, ya que no estamos ante una mera declaración de intenciones, como en otros casos, sino que es plenamente vinculante y así lo prueba la norma española que la desarrolla, la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor.

Como no podía ser menos, esta ley es, en muchos puntos, una copia de dicha Convención y lo mismo sucede con las normas inferiores que siguieron a la Ley Orgánica 1/96, incluidas las aprobadas en las comunidades autónomas.

Esta normativa internacional gira sobre cuatro principios básicos que debemos tener siempre presentes: las personas menores de 18 años, por su especial condición y vulnerabilidad, merecen una protección especial, unas normas específicas que les protejan y permitan su desarrollo; niños son todas las personas menores de edad; todos los menores tienen la misma condición y legalidad, por lo que no pueden sufrir ninguna discriminación, tampoco por razón de su origen o nacionalidad; por último, está el interés superior del menor, su opinión debe ser siempre escuchada y prevalecerá en todo caso. Sin embargo, casi siempre la práctica se aleja mucho de este impecable marco legal.

A continuación, vamos a repasar el proceso legal de asilo de estos menores de manera cronológica para comprender así mejor todos los problemas que suelen aparecer y lo haremos con una referencia al proceso paralelo de protección y documentación por su influencia en la solicitud del asilo.

Su presentación no está exenta de problemas, ya que el desconocimiento de la existencia del estatuto de refugiado entre los menores es más elevado todavía que entre los adultos. La experiencia traumática que han vivido y el contexto en que han crecido impiden muchas veces que confíen en la asesoría de organizaciones como CEAR y menos aún en las autoridades. Si los adultos son desconfiados y reacios a detallar sus vivencias, más aún lo son los menores.

También a CEAR le asaltan algunas dudas sobre si presentar la solicitud de asilo de un menor no acompañado ante las consecuencias derivadas de la legislación vigente. Todo menor desamparado debe ser protegido y tutelado por las autoridades en un plazo de 48 horas desde que se detecta su presencia. Después de las primeras horas, en que el menor es recogido por el grupo especial de menores de la Policía Nacional (GRUME), es enviado a un centro de acogida, donde se van a realizar todos los trámites para su acogida y tutela, y la pertinente comunicación al Ministerio Fiscal.

Después de un primer mes de trámites burocráticos, el menor es destinado a una residencia pública, una pensión o un piso tutelado y se inicia con ello todo un proceso de vivencias y social que debe desembocar en su documentación con un permiso de residencia a los nueve meses, según el artículo 92 del nuevo Reglamento de Extranjería. Durante estos nueve meses debe intentarse la reagrupación del menor con su familia, pero, si éste solicita asilo, el contacto con las autoridades de su país es imposible y la reagrupación es inviable mientras se tramita la solicitud.

Además, si su petición de asilo es admitida a trámite, la entidad pública que lo tutela no tramitará su permiso de residencia a los nueve meses, puesto que considera incompatible ambos procesos.

Conviene tener presente que la legislación que se aplica a estas personas cambiará de manera radical cuando cumplan 18 años. En consecuencia, si el niño solicita asilo y es admitido a trámite, con los plazos actuales de instrucción (entre un año y medio y dos años) puede alcanzar la mayoría de edad sin que haya todavía una resolución sobre la concesión del estatuto. No tendría entonces ni estatuto de refugiado ni permiso de residencia y quedaría en una situación de irregularidad absoluta.

A modo de ejemplo, podemos mencionar el caso de un niño angoleño que llegó a España en enero de 2003, con una edad de 16 años y dos meses. Desde el principio relató la persecución que sufrió a causa de la guerra civil, pero no formalizó su solicitud de asilo hasta marzo de 2003. Fue admitida a trámite y se inició una lenta instrucción que concluyó en abril de 2004 con la denegación del estatuto. Tenía entonces 17 años y medio y, aunque llevaba tutelado más de un año, ninguna instancia de la Comunidad de Madrid inició el proceso para documentarle.

Supuestamente en el momento de la denegación del estatuto comenzaría el plazo de nueve meses, lo que supondría en su caso cumplir 18 años sin permiso. En este caso, se presentó el permiso antes de noviembre de 2004, cuando alcanzó la mayoría de edad, y se admitió gracias a la mediación de una organización no gubernamental de acogida.

Pero incluso antes de enfrentarse a la decisión de presentar la solicitud de asilo, CEAR se encuentra frente a varios problemas de orden práctico y uno de ellos es la determinación de la edad del menor. La gran mayoría de los menores no acompañados proceden del África subsahariana y cuando llegan a España su falta de documentación es absoluta, carecen de pasaporte y de partida de nacimiento.

En estos casos la ley obliga a realizar unas pruebas médicas para determinar la edad, pero el obsoleto procedimiento que se emplea, el análisis de la muñeca, impide discernir la fecha de nacimiento y sólo ofrece una horquilla de dos años. Además, el médico casi siempre señala, por inercia y para evitar comprometerse,

la edad de 17 a 19 años con preferencia por los 17, en aplicación de lo que han dicho los tribunales y porque así la Fiscalía General del Estado lo ha determinado en unas instrucciones.

Aunque podemos mencionar muchos ejemplos, el más llamativo que ha conocido CEAR es el de un muchacho ghanés que llegó a Canarias sin documentación y allí se le puso como edad 22 años, pese a su apariencia física evidente de menor. Fue internado en un centro donde sólo residían adultos y cuando no pudo ejecutarse su expulsión fue trasladado a la Península.

Una vez en Madrid, al llegar a las oficinas de la delegación territorial de CEAR fue conducido al Grupo de Menores de la Policía Nacional por su aspecto irrefutable de menor e ingresó en el centro de primera acogida situado en el distrito de Hortaleza. Después de vivir algunos días allí, la dirección del mismo consultó con la policía y le dejaron en la calle con la excusa de que en los archivos policiales constaba que tenía 22 años por la expulsión que le incoaron en Canarias.

Un letrado de CEAR lo acompañó al Grupo de Menores de la Policía Nacional (GRUME) y compareció ante la Fiscalía para exigir que le hiciera una prueba de edad, que reveló que tenía 17 años y que su fecha de nacimiento fue el 1 de enero de 1987, por lo que fue de nuevo tutelado. Ahora ya ha obtenido su pasaporte y le han modificado la fecha de nacimiento en favor de la que siempre expresó: 21 de abril de 1987. Gracias al cambio de fecha, cumplirá los nueve meses de tutela y se le podrá tramitar un permiso de residencia antes de que alcance la mayoría de edad.

Si se obtiene, como suele ser habitual, una edad de 17 años, nos encontramos con un período de tiempo muy breve por delante para lograr la documentación. Por tanto, al colocarse siempre en estos casos la fecha de nacimiento del 1 de enero, si no hay nueve meses hasta el 1 de enero del año próximo desde que es tutelado, quedará sin documentación al alcanzar la mayoría de edad. Y lo mismo ocurrirá si el menor solicita asilo. El proceso legal de admisión a trámite y posterior instrucción más detallada se iniciará, pero verá imposibilitada la opción del permiso de residencia, aun cuando transcurran más de nueve meses desde la tutela hasta que cumpla 18 años.

Durante 2004 CEAR hizo lo posible para cambiar el criterio que establece una incompatibilidad entre la solicitud de asilo y la regularización ordinaria, al menos en la Comunidad de Madrid, con la elaboración de un informe que repasa toda la normativa internacional en materia de refugiados y demuestra su distinto espíritu y objetivo respecto a la legislación de extranjería.

Recibieron este Informe instituciones como ACNUR o el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, que asumieron las posiciones de CEAR, pero el competente en la tutela de los menores no acompañados, el Instituto Madrileño del Menor y de la Familia, mantiene su actuación y sus pautas.

Después de las variaciones en su estructura producto del cambio de Gobierno, la OAR se muestra más receptiva a estos planteamientos, pero durante mucho tiempo se negó a asumir la diferencia de los procesos con el argumento de que, como no podía aplicarse el principio de reagrupación familiar, tampoco debía aplicarse lo siguiente que disponía el Reglamento de Extranjería respecto de la necesidad de documentación a los nueve meses. Este criterio, que no se sostenía ante ninguno de los principios que deben inspirar el derecho, fue el mantenido por la anterior dirección de la OAR.

La determinación exacta de la edad del niño tiene una gran relevancia no sólo para los plazos de la documentación, sino también porque, sin una edad determinada médicamente y contando sólo con lo declarado por él, aparecerán obstáculos para la tutela y el proceso de asilo.

Para la tutela surgen estos problemas porque la mayor parte de las personas que proceden del África subsahariana llegan a la Península después de haber estado antes un tiempo en Canarias, Ceuta o Melilla, donde muchas veces no se les realiza prueba médica alguna, por mucha apariencia de menor que tengan, y se les asigna una fecha de nacimiento que les convierte en adultos. Esto sucede unas veces porque el menor es aleccionado por la red de tráfico de seres humanos para que oculte su verdadera edad y otras porque la policía así lo señala para poder proceder a su devolución o expulsión.

Por tanto, a la gran mayoría les abren un procedimiento de expulsión o un acuerdo de devolución y los ingresan en un centro de internamiento, medidas que conculcan la legalidad nacional e internacional. Son internados con la autorización de un juez, ante quien supuestamente se presentan. Sin embargo, la apariencia física de algunos menores que llegan a las oficinas de CEAR y que han pasado por estas situaciones plantea la duda de que realmente un juez los haya visto y haya decretado su internamiento como si fueran adultos.

El expediente de expulsión les va a traer bastantes problemas. CEAR conoce más casos como el explicado de menores que, tras pasar por Canarias, donde han sido tratados como adultos, han sido tutelados en Madrid y llevados al centro de primera acogida. Sin embargo, este centro ha solicitado información a la policía, que les ha comunicado que el niño tiene una orden de expulsión y es mayor de 18 años, y lo han dejado en la calle. Después de este hecho, CEAR ha exigido una prueba de edad para obligar así a que sea tutelado.

Posteriormente, en todos los casos similares a éste los menores han logrado su pasaporte oficial, con su verdadera edad, y todos ellos son niños. Así, hasta ese momento en que se clarifica su situación las autoridades españolas han vulnerado la protección que debiera haberles dispensado.

Es evidente, pues, la importancia de que la prueba de edad sea rigurosa y evite que el menor deambule de un lado a otro. También en este punto CEAR ha hecho esfuerzos importantes y ha preparado un informe en el que se recogen procedimientos más modernos para determinar la edad (prueba molar, endoscopia en la rodilla...) que se emplean en otros países europeos. Estos métodos son más caros y ésta es la razón que esgrime la Administración para no implantarlos.

Si nos situamos en el mejor de los supuestos (el menor solicita asilo y la comunidad autónoma asume su tutela), nos encontramos con las particularidades de la solicitud de asilo de un menor. Su edad, su falta de formación y de expresividad, su desconocimiento del problema... influirán en la entrevista personal para formalizar la solicitud de asilo. Tampoco ayuda la ausencia de personal especializado en la atención a menores no acompañados en la OAR.

No existe ninguna diferencia entre la entrevista que los funcionarios realizan a un adulto y a un menor, lo que impide la recogida de datos y detalles en condiciones. Debemos pensar que muchas veces el menor es víctima indirecta de la persecución que puede haber afectado a sus padres o a algún otro miembro de su familia y que probablemente no le han narrado con detalle los motivos de la misma.

Por ello, los funcionarios no les pueden exigir un grado de concreción tan minucioso como a los adultos, además de que no debiera requerirse a un chico de apenas 15 años en algunos casos que describa una historia de persecución con los mismos detalles que un adulto. También es probable que el conflicto del que ha huido haya impedido u obstaculizado su formación y puede que tenga un grado de instrucción mínimo.

Pese a todo, la entrevista inicial tiene las características ya conocidas: funcionarios desconocedores de las realidades de estos niños, preguntas insidiosas que enfadan al solicitante de asilo... La OAR incumple de esta manera las declaraciones de buenas prácticas promovidas por organizaciones internacionales como ACNUR o Save the Children, que abogan por la existencia de instructores especializados y ambientes adecuados.

Mención aparte merecen las solicitudes de asilo en frontera, ya que la retención del solicitante en la zona internacional del aeropuerto, en ocasiones hasta siete días, no es la mejor atención, ni siquiera para un adulto. Sin embargo, aunque la declaración antes citada pide que se suprima esta fase en los casos de menores, y la OAR y la fiscalía, que debe autorizar la entrevista, lo han respetado, la ya derogada Instrucción 3/2003 de la Fiscalía General del Estado causó el año pasado situaciones vergonzosas.

Esta Instrucción, amparándose en un preámbulo xenófobo y en una interpretación discutida por toda la doctrina y la jurisprudencia, ordenaba que los menores no acompañados de 16 y 17 años que llegaban solos a España debían de considerarse emancipados de hecho por el viaje que habían realizado. Esta orden permitía la aplicación con toda su dureza de la legislación de extranjería al menor y podía ser, por tanto, expulsado o devuelto, por lo que vulneraba así de manera flagrante la Convención de Naciones Unidas.

Ello supuso, por ejemplo, que niños de 17 años que llegaron al aeropuerto de Barajas y solicitaron asilo, en lugar de entrar directamente en territorio español, fueran entrevistados en la zona de retención al aplicárseles el procedimiento en frontera como si fueran adultos.

CEAR conoció el caso de una niña colombiana de 17 años que fue sometida a todo este proceso y además su solicitud de asilo fue inadmitida a trámite y el Ministerio del Interior quiso proceder a su devolución. CEAR reaccionó con la tramitación de una medida cautelarísima ante los tribunales para impedir de urgencia que fuera enviada a Colombia. Esta iniciativa no fue admitida, pero finalmente la menor permaneció en España, aunque no sabemos si por incompetencia de las autoridades o por su temor a que la opinión pública conociese hasta qué punto vulneran la legalidad internacional.

Una vez realizada la entrevista para formalizar la presentación de la solicitud de asilo, el menor es documentado y comienza el período de sesenta días hábiles para la resolución sobre la admisión a trámite. La Declaración de Buenas Prácticas, firmada por ACNUR, permite que este organismo, con una participación muy importante en la decisión, se posicione siempre a favor del solicitante y esto posibilita que casi todas las peticiones de menores sean admitidas.

Tampoco debemos olvidar los citados defectos de la primera entrevista que, si bien no van a perjudicar la admisión a trámite, sí pueden ser decisivos para la propuesta final de la CIAR sobre la concesión del estatuto. Haber relatado la persecución sin detalles o no haber hablado lo suficiente por miedo a las autoridades puede llegar a ser considerado en el futuro como una contradicción. El servicio jurídico de CEAR intenta aclarar estos asuntos, pero en general tropieza con la escasa sensibilidad de la OAR para comprenderlos.

Desde la preparación de la primera entrevista hasta la última decisión, los abogados de CEAR cuentan con el apoyo imprescindible del servicio de atención psicológica para obtener toda la información posible que avale la petición del asilo. El bloqueo psicológico que se produce habitualmente al recordar experiencias traumáticas, la forma de narrarlas, exige un estudio detallado y una manera diferente de abordar las entrevistas. Durante este proceso también se intenta hacer un especial seguimiento y ganarse la confianza del menor.

CEAR también está pendiente de solicitar que sea documentado nueve meses después de que sea tutelado, haya solicitado o no asilo, a pesar de que la comunidad autónoma y el Ministerio del Interior consideran incompatibles ambos procesos. No obstante, a partir de una sólida base jurídica, CEAR cree lo contrario y está luchando por cambiar esta situación, asesorando al menor para que solicite durante ese tiempo su permiso de residencia, en particular si es mayor de 16 años.

Según el principio del interés superior del menor y lo que señala al respecto el artículo 162 del Código Civil, CEAR cree en la capacidad del niño para actuar por sí mismo. Sin embargo, al presentar estas solicitudes tropieza con la negativa de comunidades autónomas como Madrid a darles validez, incluso a la posibilidad de que los menores puedan presentarlas. Con esta decisión, en el caso del asilo se impide, por ejemplo, que a los nueve meses de la tutela el niño documentado como solicitante pueda pedir el permiso de residencia.

Esperamos que las acciones realizadas para revocar esta posición fructifiquen y se respete, ante todo, la voluntad del niño. De lo contrario, dejaríamos su documentación en manos de ciertas comunidades autónomas que ni son ágiles en la tramitación de sus solicitudes, ni les dejan tener sus propios asesores y tramitarlas ellos mismos.

Si no puede documentarse al menor solicitante de asilo con un permiso de residencia, al cumplir los 18 años se quedará con la única opción del asilo. Hay casos, de todas maneras, que sí pueden defenderse en condiciones y lograr el estatus de refugiado o la protección complementaria y en éstos cuando alcance la mayoría de edad tendrá su residencia en España regularizada. Pero, si su solicitud es denegada, quedará en una absoluta irregularidad, su proceso de acogida e integración se romperá y su caída en una situación de marginación será casi inevitable.

Esta cruda realidad se ve afectada por las últimas modificaciones de la legislación en materia de inmigración. El nuevo Reglamento de Extranjería, aprobado el 30 de diciembre de 2004, empeora la situación legal de los menores extranjeros y podría decirse, sin asomo de dudas, que es uno de los capítulos en los que más se ha endurecido la política migratoria. El nuevo Gobierno, al igual que el anterior, tampoco respeta los principios fundamentales de la legislación internacional de protección de los menores.

El recorte legal de los derechos afecta a todos los menores, acompañados de sus padres o tutores o no. Así, los hijos de personas con permiso de residencia que ya vivan en España deberán aguardar dos años para obtener su documentación. Por su parte, a los menores no acompañados les van a seguir aplicando el principio de reagrupación familiar y no respetarán su propio interés, violando de nuevo la normativa internacional. La reagrupación familiar se permite incluso cuando ya se ha

obtenido el permiso de residencia, que se realiza sin las debidas condiciones y poniendo en riesgo la seguridad de los niños.

Supuestamente, los niños se reencontrarían con sus familias, pero la realidad es que, por los testimonios que CEAR ha recogido, en el caso, por ejemplo, de los niños marroquíes les llevan a una comisaría y en ocasiones son objeto de malos tratos. Incluso les han castigado, como si fueran delincuentes, por "regresar" de España, ya que la nueva ley de extranjería marroquí lo permite. La posibilidad cierta de tal vulneración de sus derechos plantea que los menores, antes de su repatriación, puedan solicitar asilo por todas estas circunstancias.

Por último, la nueva normativa también prevé la concesión de un permiso de residencia con excepción de permiso de trabajo al menor no acompañado a los nueve meses de su tutela. Parece una buena opción a primera vista, puesto que es un permiso de residencia que permite trabajar, sin embargo puede ser una trampa si se utiliza en algunos lugares contemplando al menor como un inmigrante, no como un niño. Es un permiso que no podrá renovar cuando cumpla los 18 años y, por tanto, en ese momento quedará en situación irregular y de nuevo se interrumpiría de manera abrupta todo su proceso de integración y quedaría sin protección alguna.

Todo esto deriva de que el expediente de los menores extranjeros suele abordarse desde el punto de vista del control y cierre de las fronteras, no desde una perspectiva humanitaria. Por ello se habla de manera recurrente de una supuesta o posible "avalancha" de menores, pero las cifras desmontan y convierten en ridículo este discurso xenófobo.

Respecto a los datos de solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados en los dos últimos años en España, CEAR consultó a la OAR, pero los funcionarios nos dijeron que carecen de ellos por "un problema informático". En todo caso, si nos atenemos a las cifras de menores atendidos por el servicio jurídico de CEAR y a las que tenemos de años anteriores a 2003, concluimos que son muy reducidas, más aún si las comparamos con el resto de países europeos.

Un documento de ACNUR de julio de 2004 enumera las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados en los países industrializados entre 2001 y 2003, que son exiguas si tenemos en cuenta la cantidad de conflictos abiertos en el mundo y de qué manera afectan a centenares de miles de niños. Según este organismo, el número de solicitudes de asilo de estos menores en 2003 fue de 12.800 en los 28 países industrializados, sólo el 4 por ciento del total de solicitudes presentadas en los mismos (303.400).

Esta cifra es un 40 por ciento inferior al número de solicitudes de 2002, año en que se redujeron un 11 por ciento respecto a 2001. Este descenso continuado obedece también a las crecientes limitaciones que existen para que las personas

puedan solicitar asilo en los países desarrollados. Entre 2000 y 2003, Holanda fue el país que más solicitudes recibió de menores no acompañados (17.100, el 27 por ciento del total), seguida del Reino Unido (15.200, el 24 por ciento del total) y Austria (9.200, el 15 por ciento del total). España figura en estas estadísticas con 8 solicitudes de asilo de un total de 29.491, una cifra irrisoria y sorprendente si consideramos que nuestro país es una de las principales puertas de entrada a la Unión Europea de miles de africanos que huyen de guerras y dictaduras.

Para 2004 sólo disponemos de las cifras de atenciones del servicio jurídico de CEAR, que atendió 48 casos, de los que 25 fueron informaciones relacionadas con el asilo. Estos 25 menores procedían principalmente de Colombia (7) y Somalia (6).

NOTAS

1. Para un análisis jurídico de las cláusulas de exclusión, véase: Mariño Menéndez, Fernando M., "Justicia penal internacional y cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado", en *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004, pp. 253-265.
2. El equipo de menores de CEAR-Madrid no sólo atiende las peticiones de asilo de este colectivo, también intenta realizar un trabajo de concienciación y sensibilización junto con otras organizaciones y plataformas para reforzar la idea de la especial protección que necesitan y merecen estos niños.
3. Se considerará "manifiestamente infundada" una solicitud de asilo si los hechos alegados no encajan en los supuestos contemplados por la Convención de Ginebra, si procede de un país seguro o si no puede beneficiarse del estatuto de refugiado en aplicación de la directiva relativa a las condiciones que los ciudadanos de terceros países deben cumplir para obtener el estatuto de refugiado.
4. El artículo 5 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, establece: "1. A la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, bajo la superior autoridad del Ministro, le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración. 2. De la Secretaría de Estado dependen los siguientes órganos directivos con rango de dirección general: a) La Dirección General de Inmigración. b) La Dirección General de Integración de los Inmigrantes. c) La Dirección General de Emigración. 3. Como órgano de apoyo y asistencia inmediata al titular de la Secretaría de Estado existe un Gabinete, con nivel orgánico de subdirección general, con la estructura que establece el artículo 17.3 del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril. 4. Quedan adscritos a la Secretaría de Estado los siguientes órganos colegiados, cuya presidencia corresponde al titular de la Secretaría de Estado: a) El Consejo Superior de Política de Inmigración. b) El Observatorio Permanente de la Inmigración. c) La Comisión Interministerial de Extranjería".
5. Justicia penal internacional y cláusulas de exclusión del estatuto de refugiado", en *La situación de los refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004, pp. 253-265.
6. El equipo de menores de CEAR-Madrid no sólo atiende las peticiones de asilo de este colectivo, también intenta realizar un trabajo de concienciación y sensibilización junto con otras organizaciones y plataformas para reforzar la idea de la especial protección que necesitan y merecen estos niños.

HACIA UN SISTEMA DE ASILO COMÚN EN LA UE: DE TAMPERE
AL TRATADO CONSTITUCIONAL

El Consejo Europeo celebrado en Tampere (Finlandia) los días 15 y 16 de octubre de 1999 destacó la voluntad de desarrollar una política común en materia de asilo basada en los siguientes objetivos: aplicación plena de la Convención de Ginebra garantizando el principio de no devolución; establecimiento de un procedimiento común de asilo; que sólo un país de la Unión Europea sea responsable de examinar la solicitud de asilo y el establecimiento de un régimen común sobre los desplazados ante los flujos masivos motivados por crisis internacionales.

El punto 13 de las conclusiones de Tampere señaló que el gran reto del proceso de armonización de las políticas europeas de asilo es compatibilizar el objetivo de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia con la aplicación de la Convención de Ginebra a “aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder al territorio europeo”.

Al expirar el plazo de cinco años que dio el artículo 63 del Tratado de Amsterdam, en 2004 la Comisión Europea, en su Comunicación al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo sobre “Espacio de libertad, seguridad y justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones”, si bien apuntó que los progresos en esta materia habían sido notables, reconoció que la ambición inicial se había visto limitada por impedimentos de naturaleza institucional y algunas veces también por un consenso político insuficiente.

Así pues, para la Comisión Europea la política de pequeños pasos ha sido la única alternativa posible para avanzar en este camino. Nos interesa aquí examinar la determinación política de las instituciones europeas para lograr estos objetivos y, en consecuencia, exponer las contradicciones evidentes entre el rumbo de este proceso y los niveles de protección internacional y de integración y las expectativas suscitadas.

Por otra parte, el Tratado Constitucional (la mal llamada "Constitución europea") intenta ir más allá de las "normas mínimas" que han caracterizado hasta ahora el proceso nacido en Tampere. En su artículo III-266 estipula que la Unión Europea desarrollará una política común en materia de asilo, protección complementaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el principio de no devolución.

El Tratado Constitucional recupera, pues, la definición de una política común de asilo como objetivo compartido por los 25 estados de la Unión Europea y replantea a largo plazo el señalado por el Consejo de Tampere: "El establecimiento de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para los asilados en la Unión Europea". Esto explica por qué, de todas las directivas previstas en la cumbre de Tampere, sólo está pendiente de aprobación la que se refiere a las normas mínimas sobre procedimientos, como analizaremos en el segundo epígrafe de este capítulo.

6.1. LA NORMATIVA APROBADA

6.1.1. EL FER II

En la apreciación del Consejo Europeo la aplicación de una política común de asilo debe sustentarse en mecanismos que propicien un esfuerzo equitativo de los Estados-miembro en la acogida de las personas desplazadas. Por ello, en septiembre de 2000 se creó el Fondo Europeo para los Refugiados (FER), destinado a apoyar a los estados en la acogida de los solicitantes de asilo, la integración de los refugiados y los programas de retorno voluntario.

El 29 de noviembre de 2004, el Consejo Europeo aprobó una Decisión por la que estableció la segunda fase del Fondo Europeo para los Refugiados (FER II) conforme a la cláusula de revisión contenida en el artículo 25 de la Decisión 2000/596, aprobada el 28 de septiembre de 2000. Las principales novedades del FER II son cinco.

En primer lugar, la programación de dos períodos trianuales. El artículo 14 de la Decisión del 29 de noviembre de 2004 estipula:

Las acciones en los Estados-miembros se ejecutarán a lo largo de dos períodos de programación plurianual de una duración de tres años cada uno (2005-2007 y 2008-2010).

En consecuencia, esta innovación implica una reestructuración de la organización del trabajo entre la Comisión y los Estados-miembro. Esta Decisión obliga a éstos a proponer un proyecto de programa plurianual que debe inspirarse en las directrices relativas a las prioridades de los programas plurianuales y las dotaciones financieras que la Comisión debe emitir para cada período de programación plurianual. Este proyecto debe ser presentado por los Estados-miembro cuatro meses después de la comunicación de directrices de la Comisión, que los aprobará en un plazo de tres meses después de su recepción.

En segundo lugar, los refugiados reasentados en el territorio de la Unión Europea son un grupo nuevo que puede ser beneficiario de los proyectos aprobados por el FER II. La Decisión recoge, de manera expresa, como nueva categoría "las personas admitidas en la UE por razones de protección internacional de conformidad con los dispositivos de reinstalación". Aunque este colectivo de refugiados no estaba excluido del FER I, ahora son mencionados de manera explícita para evitar una posible confusión.

En tercer lugar, la dotación presupuestaria de las acciones comunitarias pasa del 5 por ciento al 10 por ciento del total del presupuesto del FER II.

En cuarto lugar, está la delegación de determinadas tareas de gestión y de ejecución presupuestaria a los Estados-miembro. El FER II implanta un método de "gestión compartida" con la delegación de tareas de gestión en los Estados-miembro, por medio de la autoridad nacional responsable del FER. De esta manera, el papel de la Comisión se ceñirá a la planificación y puesta en común de la información y la aplicación del reglamento financiero.

Por último, respecto al sistema de asignación de recursos y los criterios de reparto, estos últimos no han variado de manera sustancial. La referencia de base continúa siendo el número de solicitantes de asilo y de las personas que necesitan ser acogidas en cada estado miembro. También se mantiene el "principio corrector" del importe fijo.

El artículo 16.1 de la Decisión contempla:

Cada estado miembro recibirá de la dotación anual del Fondo un importe fijo de 300.000 euros. Este importe se elevará a 500.000 euros anuales en los años 2005, 2006 y 2007, en el caso de los estados que adhieren a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004.

La novedad de la Decisión consiste en la anulación de la asignación regresiva del importe fijo. Se eleva la dotación al importe de 300.000 euros con el fin de que todos los Estados-miembro hagan frente a sus obligaciones de gestión del Fondo. Por otra parte, como hemos visto, la propuesta prevé un apoyo específico a los nuevos Estados-miembro durante los tres primeros años de medio millón de euros con el objetivo de que se destinen de manera prioritaria a paliar las carencias estructurales.

6.1.2. LA PROTECCIÓN TEMPORAL

En julio de 2001, el Consejo Europeo adoptó la directiva de normas mínimas para dar protección temporal en el caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados-miembro para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (Directiva 2001/55/CE). Esta directiva tiene una importancia considerable porque contiene el compromiso de todos los Estados-miembro de otorgar protección temporal a las personas que hayan llegado huyendo de un conflicto o de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en sus países.

Su contenido desarrolla y regula un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de la afluencia masiva de personas desplazadas, procedentes de terceros países que no pueden regresar a sus países de origen, garantiza la protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efecto contrario a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección. Y, en consecuencia, regula las obligaciones de los Estados-miembros con los beneficiarios de la protección temporal y el acceso al procedimiento de asilo en este contexto.

6.1.3. LA ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE ASILO

La directiva sobre normas mínimas de acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembro (Directiva 2003/9 CE) afecta a todos los nacionales de terceros países y apátridas a los que un estado miembro de la Unión Europea reconoce la condición de solicitante de asilo, así como a su familia. Así pues, cualquier solicitud de protección internacional se considera solicitud de asilo excepto si el interesado pide de manera explícita otro tipo de protección que pueda solicitarse por separado.

En esta perspectiva, se excluye de su ámbito de aplicación a las personas que solicitan una protección temporal por causa de afluencia masiva y violaciones sistemáticas de los derechos humanos, de acuerdo a la ya citada Directiva del Consejo

2001/55/CE, y quienes solicitan asilo por vía diplomática. Por otra parte, esta normativa deja libertad a los Estados-miembro para incluir en este ámbito de aplicación las solicitudes de otros tipos de protección no contemplados en la Convención de Ginebra.

Asimismo, enumera un conjunto de principios y modalidades sobre las condiciones de acogida, esto es, el conjunto de medidas que los Estados miembro conceden a los solicitantes de asilo, y también las condiciones materiales de acogida.

En efecto, las disposiciones de esta directiva establecen varias normas mínimas suficientes: la provisión de información y documentación a los solicitantes de asilo; el acceso a organizaciones no gubernamentales y asesores jurídicos; el acceso del solicitante de asilo, de acuerdo al procedimiento regular, a la asistencia sanitaria primaria; la confirmación del mayor provecho del niño y de su derecho a la educación; el reconocimiento de la necesidad de mantener la unidad familiar, así como el reconocimiento de las necesidades especiales de determinados grupos vulnerables.

También contiene disposiciones sobre el acceso de los solicitantes al mercado laboral. El régimen de empleo organizado por el artículo 11 de la directiva sobre normas mínimas de acogida gira en torno a cuatro principios básicos.

En primer lugar, el plazo de exclusión del solicitante de asilo del mercado de trabajo. La incorporación al mercado laboral no puede ser automática desde la fecha de presentación de la solicitud. Esta prohibición obedece, como hemos subrayado en el capítulo 4, a la división del procedimiento de asilo en dos fases, con una primera de admisión a trámite de las solicitudes. Por otra parte, desde el punto de vista práctico, es necesario un breve período de conocimiento de las realidades laborales del país de acogida y una mínima preparación psicológica.

En segundo lugar, si la Administración nacional correspondiente no ha resuelto sobre la admisión a trámite de una solicitud de asilo un año después de su presentación, deberá otorgar la autorización de trabajo al solicitante de asilo, siempre que no sea éste el responsable de la demora.

En tercer lugar, está la prohibición de privar al solicitante de asilo de la autorización de trabajo cuando se presente un recurso con efectos suspensivos contra una resolución negativa en procedimiento ordinario hasta la notificación de su desestimación.

Por último, es necesario subrayar que la normativa establece un orden de preferencia que discrimina en función de las políticas nacionales de empleo y privilegia a los ciudadanos comunitarios y a los nacionales de los estados del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (AEEE) y los nacionales de terceros países que tengan permiso de residencia.

En cuanto a la acogida de personas con necesidades especiales, la directiva establece como principio general que, en aplicación de todas las disposiciones relativas a las condiciones materiales de acogida, debe tenerse en cuenta la situación específica de las personas vulnerables. Sin embargo, no define con exactitud el concepto de vulnerabilidad, sino que tal caracterización debe definirse a partir de una evaluación de cada situación individual.

Ahora bien, además de dar normas específicas sobre tres grupos considerados vulnerables (menores, menores no acompañados y personas víctimas de la tortura o de la violencia), su artículo 17 menciona, como ejemplo de vulnerabilidad, a las personas con discapacidades, ancianos, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores...

6.1.4. LA DIRECTIVA 2004/83

La directiva 2004/83 del Consejo Europeo sobre normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida es muy importante.

En un mismo documento se enfrentan dos asuntos sobre la base del artículo 63 del Tratado de Amsterdam: la interpretación uniforme del artículo 1 de la Convención de Ginebra, así como todos los problemas que conlleva esta interpretación en relación a asuntos como el agente responsable de la persecución o la alternativa de la huida interna, y la exigencia de una definición del estatuto de protección complementaria.

Esta directiva propone tres elementos alternativos para obtener el reconocimiento del estatuto de protección complementaria: en primer lugar, haber sido condenado a muerte. En segundo lugar, no poder ser deportados porque pueden sufrir tortura y otros tratos inhumanos y degradantes, es decir, según la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Estrasburgo, las personas protegidas por el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Y, en tercer lugar, las personas que proceden de lugares en guerra o donde se producen violaciones sistemáticas de los derechos humanos y donde existe la posibilidad de expulsiones masivas, ya que en el caso de la protección complementaria es innecesario examinar el caso de manera individual.

Esta previsión se proyecta en los casos de flujos masivos en el instrumento ya adoptado por el Consejo de Europa de la protección temporal. Es necesario distinguir con claridad entre los conceptos de protección complementaria y de protección temporal. La primera implica siempre el reconocimiento individual de un estatuto y se trata de un elemento objetivo.

También vamos a detenernos en el contenido del estatuto de protección complementaria, qué derechos ofrece y en qué se distinguen de los de quienes han obtenido el estatuto de refugiado.

En algunos aspectos, según la directiva, no se distinguen en absoluto, por ejemplo en la disponibilidad de los servicios de salud y educación. En cambio, sí hay diferencias en el acceso al mercado de trabajo ya que la directiva señala que sólo después de seis meses de permanencia de la persona bajo protección complementaria puede obtener un permiso de trabajo, a diferencia del refugiado, que tiene derecho al mismo desde que obtiene el estatuto.

También en lo referente al documento de viaje sólo a los refugiados reconocidos, y conforme al artículo 23 de la Convención de Ginebra, se les concede uno. A las personas que disfrutan de la protección complementaria se les puede dar un documento nacional que les permita viajar.

Respecto a la duración de cada estatuto, la directiva señala que al refugiado se le concede un permiso de residencia con una duración mínima de cinco años y que se puede renovar de manera automática. En cambio, un extranjero que disfruta de la protección complementaria tiene derecho a un permiso de residencia de un año, renovable cada año, sin proceder a un nuevo examen hasta un máximo de cinco o hasta el momento del cambio de la situación que motivó su exilio.

Más preocupante es la cuestión de la reagrupación familiar ya que la directiva no dice nada al respecto y, por tanto, quienes obtienen la protección complementaria no tienen derecho a ella. Por su parte, para el reencuentro con sus familiares en un país de la Unión Europea los refugiados se guían por el capítulo quinto de la Directiva 2003/86/CE de 22 de septiembre de 2003.

6.2. LA DIRECTIVA SOBRE NORMAS MÍNIMAS DE PROCEDIMIENTO, LA ASIGNATURA PENDIENTE

La principal norma pendiente de aprobación formal en el proceso de armonización de las políticas europeas de asilo es la directiva sobre normas mínimas de procedimiento, aunque ya se alcanzó un acuerdo político el 29 de abril de 2004. La propuesta del Consejo señala que ésta se aplicará a todo ciudadano extracomunitario que presente una solicitud de asilo en un punto fronterizo de la Unión Europea o dentro del territorio de cualquiera de los Estados-miembro.

La propuesta de directiva enumera el conjunto de garantías que tendrán todos los solicitantes de asilo durante el procedimiento. En primer lugar, la permanencia

en el punto fronterizo o en el territorio nacional mientras el Gobierno correspondiente no adopte la resolución sobre la concesión del estatuto de refugiado.

En segundo lugar, tendrá derecho a una información previa en un idioma que conozca y comprenda sobre las características del procedimiento de asilo, sus derechos y obligaciones y para ello tendrá un intérprete a su disposición cuando sea necesario. El solicitante podrá comunicarse (por teléfono, carta, fax...) con la oficina de ACNUR u otra organización que actúe en su nombre.

En tercer lugar, tendrá derecho a la comunicación por escrito de todas las decisiones, que se notificarán en un plazo y de manera adecuada. Además, cualquier decisión negativa deberá incluir la exposición de los hechos y los motivos que la justifican y el detalle de las conclusiones a las que ha llegado la autoridad, así como la información pertinente sobre las vías de recurso.

En cuarto lugar, antes de que la autoridad competente adopte una decisión, el solicitante de asilo tendrá derecho a solicitar una entrevista personal con un funcionario habilitado a tal efecto, que será recogida en un acta cuyo contenido podrá someterse a su aprobación. No obstante, la desaprobación del solicitante no podrá impedir que la autoridad responsable adopte su decisión.

En quinto lugar, las garantías previstas a lo largo del procedimiento para el solicitante de asilo en materia de asistencia judicial serán varias. El solicitante podrá contactar con una organización no gubernamental que le preste asistencia jurídica. En el caso de que la decisión sea la denegación del estatuto de refugiado y desee presentar un recurso, dispondrá de asesoramiento jurídico gratuito si carece de medios económicos para sufragarlo. El abogado tendrá acceso a toda la información relativa al expediente del solicitante y, en su caso, a la zona reservada a su alojamiento al objeto de visitarle.

En sexto lugar, durante el examen de su solicitud el solicitante de asilo sólo podrá ser detenido si esta medida resulta objetivamente necesaria a efectos de un examen eficaz, existe un elevado riesgo de fuga ante su comportamiento o cuando otro estado se haga responsable de su solicitud de asilo de acuerdo con el Reglamento Dublín II.

Por último, la propuesta de directiva señala que los Estados-miembro deberán garantizar la confidencialidad de las informaciones relativas a cada solicitud y permitirá a ACNUR el acceso a las solicitudes de asilo, a las informaciones y a los lugares de detención.

La propuesta de directiva también contempla dos tipos de procedimiento, el habitual y uno más acelerado, que sólo será aplicable en estos cuatro supuestos: cuando la solicitud de asilo se considere "inadmisible"; cuando se considere "manifiestamente infundada"¹; cuando se presente una nueva solicitud, que se

examinará previamente para establecer si la situación personal del solicitante ha cambiado, si existe nueva información al respecto o si la decisión precedente se estableció sobre una base errónea; o cuando el solicitante de asilo en frontera presente una solicitud de entrada en el territorio nacional.

Por último, el solicitante de asilo tendrá derecho a presentar un recurso, referido tanto a hechos como a aspectos jurídicos, contra cualquier decisión. En el marco de un procedimiento denominado "normal", el recurso tendrá en principio un efecto suspensivo excepto cuando se cumplan determinadas condiciones específicas (leyes y reglamento vigentes en el momento de la aprobación de la presente directiva, razones de orden público, seguridad nacional...). Eso significa que el solicitante podrá permanecer en el territorio del estado miembro afectado hasta el resultado de este recurso.

Por el contrario, en el marco del procedimiento denominado "acelerado", el recurso no tendrá en principio un efecto suspensivo. En cualquier caso, en cada estado miembro será competente una determinada jurisdicción para estudiar la situación personal del solicitante de asilo, que le permita permanecer en el territorio nacional.

NOTAS

1. Se considerará "manifiestamente infundada" una solicitud de asilo si los hechos alegados no encajan en los supuestos contemplados por la Convención de Ginebra, si procede de un país seguro o si no puede beneficiarse del estatuto de refugiado en aplicación de la directiva relativa a las condiciones que los ciudadanos de terceros países deben cumplir para obtener el estatuto de refugiado.

Los ocho años de gobierno del Partido Popular, en particular los últimos cuatro de mayoría absoluta, produjeron un grave retroceso en las políticas de asilo en España, quizás no tan llamativo como la reforma legislativa de 1994, pero de efectos igualmente perniciosos. El endurecimiento de las políticas de extranjería (con medidas como el aumento de las sanciones a los transportistas, la generalización de los controles fronterizos y la extensión de la obligatoriedad del visado de entrada) contribuyeron, de manera decisiva, a la sostenida disminución del número de solicitantes de asilo.

Además, la Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior, donde estaba encuadrada la Subdirección General de Asilo, empleó de manera desmesurada el mecanismo de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo (tal y como hemos examinado en el capítulo 4) e impuso una interpretación cada vez más restrictiva de la Convención de Ginebra, hasta situar a España entre los países de la Unión Europea que concede menos estatutos de refugiado.

Otro aspecto muy grave fue el enrarecimiento del clima de cooperación y respeto al papel que algunas organizaciones, entre ellas CEAR, desempeñan en el proceso de asilo, al interpretar las críticas como ataques personales o instrumentos de una supuesta conspiración, mientras que la dirección política del Ministerio del Interior impuso cada vez con más severidad sus criterios más restrictivos. Esta

tendencia afectó de manera muy preocupante a la CIAR, que llegó a perder su autonomía y su capacidad de incidencia en los expedientes que analizaba.

En este capítulo analizamos los cambios introducidos por el nuevo Gobierno en las instituciones que se ocupan directamente de las políticas de asilo y, al final, con mayor detenimiento, las consecuencias de las modificaciones introducidas en el Reglamento de Asilo y el nuevo Reglamento de Extranjería. Antes de ello, detallamos la propuesta realizada al Ejecutivo por cuatro organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR, y ACNUR para que España se convierta en un país de reasentamiento de refugiados.

7.1. UN NUEVO ENCAJE INSTITUCIONAL

El cambio de Gobierno tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 despertó una gran expectativa en las organizaciones sociales y la esperanza de superar el clima de enfrentamiento y de que, después de un retroceso continuado, se abordaran viejas reivindicaciones para promover un mayor compromiso de España con la protección de los refugiados.

Como el horizonte de análisis de este Informe alcanza sólo hasta el 31 de diciembre de 2004, aún es demasiado pronto para evaluar en estas páginas si la política de asilo española ha sufrido una transformación apreciable, pero sí es posible un primer balance del nuevo encaje institucional de los organismos que gestionan tales políticas en España.

La primera consecuencia del cambio de Gobierno fue una nueva distribución competencial de las políticas de extranjería. La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, que coordinaba el conjunto de las políticas en los distintos departamentos y estaba adscrita al Ministerio del Interior, que imponía su enfoque característico, ha sido sustituida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, encuadrada en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales¹. Este nuevo y positivo encaje institucional ha sido expresamente teorizado como muestra de la voluntad de imprimir un giro a las políticas y apostar con decisión por la integración social.

Después de algunos debates iniciales, la Subdirección General de Asilo se mantuvo en el Ministerio del Interior, dentro de la Dirección General de Política Interior, por lo que se desgaja del resto de las políticas de extranjería, aunque en teoría la planificación a largo plazo recae también en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. En ésta la Dirección General de Integración de los Inmigrantes asume las competencias del sistema de acogida a los solicitantes de

asilo y las ayudas previstas para la integración de los refugiados que antes gestionaba el IMSERSO.

La gran novedad del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, es la inclusión de los apátridas como colectivo susceptible de ser objeto de sus programas —artículo 7.1.a)—, una vieja reivindicación de CEAR. Por otra parte, la Dirección General de Inmigración asume las competencias generales sobre política de extranjería y autorizaciones de residencia que antes radicaban en el Ministerio del Interior, algo muy importante para los beneficiarios de una protección complementaria.

Esta redistribución tan profunda de competencias ha generado una cierta y comprensible confusión inicial, por lo que se han paralizado o retrasado algunos procedimientos. Si bien la valoración de su mayor eficacia e idoneidad deberá realizarse también con una mayor perspectiva, ya podemos adelantar dos impresiones.

En primer lugar, CEAR aprecia de manera muy positiva el énfasis en la integración social de las políticas para la inmigración, en detrimento de la concepción de este fenómeno como un problema de orden público.

En segundo lugar, y pese a la observación anterior, CEAR observa una resistencia al cambio en los funcionarios que gestionan las autorizaciones de residencia y que deben aplicar esas orientaciones, ya que pesa la impronta impuesta con mucha insistencia en los últimos años. En este sentido, podemos reseñar las dificultades de la Dirección General de Inmigración y Emigración, así como de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno para hacer efectivas sus directrices en algunas Oficinas de Extranjeros y Brigadas de Extranjería y Documentación de la Policía Nacional.

Por otra parte, la asignación de las políticas de asilo a la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior y el relevo en la dirección de la OAR han contribuido a mejorar el ambiente enrarecido que señalábamos y a abrir un período de comunicación y colaboración mucho más fluida. Este clima ha permitido resolver de manera ágil conflictos y concretar aspiraciones como la elaboración de un nuevo folleto informativo para los solicitantes de asilo, con la participación de todos los agentes implicados.

En este sentido, cabe destacar por su importancia el impulso dado a la CIAR por la nueva representante del Ministerio del Interior, con la posibilidad real de someter a su consideración distintas posiciones y tratar asuntos necesarios para el desarrollo de la práctica administrativa.

Con relación a los asuntos de fondo, la redacción del nuevo Reglamento de Extranjería y el proceso de regularización de inmigrantes y sus consecuencias para

los solicitantes de asilo, sobre todo si lo comparamos con los anteriores procesos, permiten aventurar algunas tendencias y nos ofrecen un primer panorama con aspectos positivos y negativos.

CEAR considera innecesarios los mecanismos extraordinarios de normalización administrativa de la vida de centenares de miles de extranjeros en España, ya que el Gobierno siempre cae en el error de fijar una normativa imposible de aplicar en la mayoría de los casos y tiempo después anuncia procesos extraordinarios y excepcionales de difícil justificación.

La actual Ley de Extranjería, por muy injusta que resulte en muchos de sus apartados y a pesar de sus numerosas modificaciones restrictivas, permitía un margen de maniobra suficiente para establecer en el nuevo Reglamento de Extranjería mecanismos normativos a largo plazo que resolvieran los problemas más acuciantes. Sin embargo, el texto aprobado por el Gobierno el 30 de diciembre de 2004 no avanza por este camino, y la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto que lo aprobó introdujo un proceso de normalización de tres meses.

Al menos, la Orden Ministerial y las distintas instrucciones que desarrollan el contenido de este proceso han considerado la posibilidad de compatibilizar la solicitud de regularización con el mantenimiento de la petición de asilo (algo que en anteriores procesos fue imposible), gracias a la intervención de la OAR, aunque todavía queda por comprobar la aplicación del resto de las particularidades del colectivo de los solicitantes de asilo (como la dificultad de aportar el certificado de antecedentes penales de su país).

En conclusión, podemos destacar que el cambio de Gobierno en 2004 ha favorecido el desarrollo de un clima nuevo, más favorable a los derechos de los refugiados, aunque por ahora los resultados prácticos son escasos y hay que posponer los análisis definitivos al próximo Informe anual.

7.2. UN PROGRAMA PARA EL REASENTAMIENTO DE REFUGIADOS EN ESPAÑA

Desde hace años y, en particular, desde que empezaron a sentirse con fuerza las consecuencias de las políticas de control de fronteras para las personas que buscan una protección internacional efectiva, CEAR ha solicitado a los distintos gobiernos españoles que asuman un compromiso con el reasentamiento de refugiados². Hasta el momento España, al contrario que otros países desarrollados e incluso algunos empobrecidos, sólo ha aceptado poner en práctica este mecanismo internacional en supuestos esporádicos y excepcionales, a pesar de contar con un número de solicitantes de asilo muy reducido e índices irrisorios de concesión del estatuto³.

CUADRO 1

REFUGIADOS REASENTADOS DESDE EL PAÍS DE PRIMERA ACOGIDA (1994-2003)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
África	5.858	7.734	2.623	6.630	7.930	15.795	18.231	12.439	5.597	15.165	98.002
Asia	21.554	13.982	11.302	11.688	7.868	8.730	15.852	14.231	10.802	9.112	125.121
Europa	376	9.590	6.864	4.661	5.299	4.188	5.389	2.578	3.118	1.263	43.326
América	97	17	14	166	95	34	44	46	40	341	894
Oceanía	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
TOTAL	27.897	31.323	20.803	23.145	21.192	28.747	39.516	29.294	19.557	25.881	267.355

FUENTE: ACNUR.

CUADRO 2

CONTINENTES DE ORIGEN DE LOS REFUGIADOS REASENTADOS (1994-2004)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
África	5.621	7.583	2.668	6.759	8.179	15.418	19.812	12.937	5.906	15.453	100.336
Asia	21.257	13.395	11.311	11.593	7.722	8.255	14.221	13.935	10.678	8.931	121.298
Europa	495	9.992	6.741	4.622	5.214	4.108	5.299	2.260	2.833	854	42.418
América	79	15	3	5	11	24	24	9	22	318	510
Oceanía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Apátridas	2	-	4	6	3		29	6	6	1	57
Desconocidos	443	338	76	160	63	942	131	147	112	324	2.736
TOTAL	27.897	31.323	20.803	23.145	21.192	28.747	39.516	29.294	19.557	25.881	267.355

FUENTE: ACNUR.

Por ello, las organizaciones sociales y ACNUR acogieron con satisfacción el interés del nuevo Gobierno por establecer un programa de reasentamiento permanente en España, una iniciativa que supondría un avance sustancial en la solidaridad y la protección internacional de los refugiados, mucho más real y efectivo que la retórica de grandes proyectos e iniciativas globales de difícil concreción.

El 20 de septiembre de 2004 cuatro organizaciones no gubernamentales (Cruz Roja, Comité Internacional de Rescate, Asociación Comisión Católica Española de Migraciones y CEAR) y ACNUR presentaron a la directora general de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales una propuesta para concretar la puesta en marcha de un programa de reasentamiento de refugiados que tiene ocho principios básicos.

En primer lugar, el reasentamiento es un instrumento esencial por el que los estados cumplen con las obligaciones adquiridas cuando se adhirieron a la Convención de Ginebra, dentro de una mirada amplia que, por supuesto, debe garantizar el acceso al procedimiento de asilo de aquellas personas que llegan por sus propios medios al territorio de ese país.

CUADRO 3

REFUGIADOS REASENTADOS SEGUN LOS PAISES DE ORIGEN Y ACOGIDA (1994-2003)

PAIS DE ORIGEN	PAIS DE ACOGIDA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Afganistán	India	309	399	269	494	762	677	1.138	1.434	673	512	6.667
Afganistán	Irán	-	6	1	8	8	240	1.072	978	844	819	3.976
Afganistán	Pakistán	-	12	31	30	209	830	1.613	2.042	1.933	1.224	7.924
Afganistán	Rusia	16	-	2	-	-	-	-	170	126	268	582
Bosnia-Herzegovina	Croacia	-	9.510	4.736	1.926	564	258	610	639	1.499	98	19.840
Bosnia-Herzegovina	Serbia y Montenegro	-	-	1.859	1.609	1.340	713	695	97	70	50	6.433
Bosnia-Herzegovina	Turquia	421	472	-	-	-	-	-	-	6	-	899
Burundi	Tanzania	2	-	1	6	153	103	207	187	115	149	923
Croacia	Serbia y Montenegro	-	-	117	1.065	3.306	2.606	3.723	1.286	805	420	13.328
R. D. Congo	Benin	-	-	-	1	-	19	716	9	9	6	760
R. D. Congo	Kenia	-	-	30	24	57	75	154	157	71	88	656
R. D. Congo	Tanzania	-	-	10	1	2	1	115	219	93	175	616
Eritrea	Sudán	-	530	14	125	-	-	161	116	100	-	1.046
Etiopia	Kenia	154	137	16	40	213	1.879	1.540	1.612	231	2.906	8.728
Etiopia	Sudán	-	612	17	86	-	-	75	143	53	39	1.025
Irak	Indonesia	-	-	-	-	4	2	-	40	395	198	639
Irak	Irán	32	34	70	35	40	53	90	60	66	73	553
Irak	Jordania	85	573	819	1.028	886	810	1.750	1.842	471	334	8.598
Irak	Kuwait	50	198	45	42	47	9	99	86	16	1	593

PAIS DE ORIGEN	PAIS DE ACOGIDA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Irak	Libano	90	88	77	95	168	169	1.042	653	257	321	2.960
Irak	Pakistán	18	71	32	39	224	473	365	184	38	24	1.468
Irak	Arabia Saudí	4.897	4.618	3.593	4.270	471	38	291	5	1	1	18.185
Irak	Siría	209	506	398	465	887	902	1.411	577	522	-	5.877
Irak	Turquía	1.262	667	564	615	765	666	323	474	482	236	6.054
Irán	Irak	275	258	514	1.616	1.140	816	413	752	314	-	6.098
Irán	Pakistán	120	142	171	282	608	386	579	378	66	39	2.771
Irán	Turquía	881	966	922	921	822	1.114	1.980	2.206	2.349	2.560	14.721
Laos	Tailandia	6.187	2.537	2.828	388	-	56	66	16	-	13	12.091
Liberia	Costa de Marfil	229	-	2	406	18	1.148	-	83	-	1.625	3.511
Liberia	Ghana	70	5	-	36	803	1.326	925	582	19	34	3.800
Liberia	Guinea	-	-	-	41	5	31	-	92	120	412	701
Myanmar	Tailandia	201	226	326	525	231	445	1.117	821	172	263	4.327
Nigeria	Benin	-	-	74	28	295	556	35	58	1	13	1.060
Ruanda	Kenia	-	117	-	73	136	121	119	75	29	52	722
Serbia y Montenegro	Albania	-	-	-	-	-	423	137	3	1	-	564
Sierra Leona	Gambia	-	-	-	8	133	148	339	120	-	-	748
Sierra Leona	Guinea	-	-	-	12	4	52	64	290	181	122	725
Somalia	Egipto	100	24	73	21	428	772	408	268	102	222	2.418
Somalia	Kenia	3.491	4.102	1.804	4.374	2.952	4.613	6.292	1.242	960	2.863	32.693
Somalia	Pakistán	3	8	17	-	7	136	759	63	8	2	1.003
Sudán	Egipto	7	25	142	167	885	1.624	2.519	1.555	1.558	3.204	11.686

PAIS DE ORIGEN	PAIS DE ACOGIDA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Sudán	Etiopia	-	-	-	165	439	776	892	508	439	458	3.677
Sudán	Kenia	1.279	1.676	45	99	311	365	1.107	2.624	571	1.264	9.341
Sudán	Libano	-	-	-	1	1	-	375	132	35	129	673
Sudán	Uganda	-	20	7	29	-	128	109	284	-	-	577
Togo	Benín	21	22	14	35	1	76	522	56	13	5	765
Vietnam	Camboya	2	-	-	-	2	-	-	38	791	163	996
Vietnam	China	945	628	298	482	160	51	6	-	-	1	2.571
Vietnam	Indonesia	1.783	78	7	4	-	11	-	-	-	-	1.883
Vietnam	Filipinas	1.754	645	40	11	3	24	-	-	-	-	2.477
Vietnam	Tailandia	1.493	516	19	20	-	2	2	6	10	2	2.070

EN ESTE CUADRO SOLO SE INCLUYEN AQUELLOS PAISES QUE RECIBIERON MAS DE 500 REFUGIADOS REASENTADOS.

FUENTE: ACNUR.

En segundo lugar, el reasentamiento conlleva un procedimiento de identificación, selección y traslado de los refugiados desde el país en que han pedido protección a un tercero que los ha aceptado con un estatuto duradero o permanente.

En tercer lugar, el reasentamiento desempeña tres funciones igualmente importantes: es un instrumento para brindar protección internacional y satisfacer las necesidades esenciales de aquellos refugiados que están en riesgo en el país de primera acogida; es una solución duradera para grupos de refugiados que tienen como únicas opciones la repatriación voluntaria o la integración local; y es una expresión tangible de solidaridad internacional y un mecanismo para distribuir responsabilidades que permite a los estados compartir de manera equitativa la atención a los refugiados y reducir los problemas que afectan al país de primera acogida.

En cuarto lugar, el reasentamiento se convierte en una prioridad cuando no hay otro modo de garantizar la protección legal o física del refugiado, cuando es preciso proporcionar seguridad a los refugiados amenazados con la devolución a su país o cuya seguridad física peligra en el que han buscado refugio, o cuando hay refugiados en situación de riesgo, tales como los supervivientes de la tortura y la violencia, los discapacitados u otros refugiados heridos o gravemente traumatizados, que necesitan un tratamiento especializado al que no pueden acceder en el país de primera acogida. Además, el reasentamiento es a menudo la única manera de reunificar familias que por causas ajenas a su voluntad se separaron.

En quinto lugar, la legislación española no contiene una regulación específica para el reasentamiento, pero sí el marco necesario para su posible desarrollo. De hecho, los artículos 4.2 y 4.4 de la Ley de Asilo prevén la posibilidad de autorizar el traslado urgente a España de refugiados que, bajo el mandato de ACNUR, se encuentran en peligro en el país de primera acogida.

También el Reglamento de Asilo incluye normas en las que puede ampararse el reasentamiento, en especial su artículo 4.2, que señala que ACNUR puede solicitar al Gobierno la admisión urgente de refugiados reconocidos bajo su mandato que se hallen en situación de alto riesgo en un tercer país. En ese caso, la misión diplomática española entrevistará a estos refugiados y la CIAR evaluará sus casos.

En sexto lugar, estas cuatro organizaciones no gubernamentales y ACNUR sugirieron al Gobierno la introducción de algunos cambios relativos al procedimiento y los criterios en el programa de reasentamiento. Los países tradicionales de reasentamiento tienen un marco legal flexible que permite la puesta en marcha de un programa que contemple diferentes situaciones y grupos de refugiados.

CUADRO 4

REFUGIADOS REASENTADOS EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS (1994-2003)

PAIS DE ACOGIDA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Australia	13.557	15.412	11.100	7.816	12.558	8.398	7.330	6.659	9.172	11.855	103.857
Canadá	10.100	11.101	10.937	10.369	9.645	9.779	13.518	12.245	10.389	10.761	108.844
Dinamarca	3.757	2.018	601	501	444	501	464	531	490	509	9.816
Finlandia	651	642	840	627	304	543	756	739	571	562	6.235
Islandia	-	8	-	17	23	75	24	23	-	24	194
Irlanda	650	-	-	-	-	1.032	40	52	23	54	1.851
Japón	456	231	151	157	132	158	135	40	-	-	1.460
Países Bajos	498	492	475	187	524	11	204	223	155	173	2.942
Nueva Zelanda	737	822	780	527	677	1.135	699	749	674	653	7.453
Noruega	694	1.591	788	1.343	1.124	3.942	1.481	1.269	1.216	1.633	15.081
Suecia	7.431	1.956	1.629	1.180	1.130	546	1.501	1.089	1.042	942	18.446
Reino Unido	260	70	20	-	-	-	-	-	-	-	350
Estados Unidos	112.981	99.974	74.791	69.276	76.181	85.076	72.143	68.925	26.839	28.422	714.608
TOTAL	151.772	134.317	102.112	92.000	102.742	111.196	98.295	92.544	50.571	55.588	991.137

FUENTE: ACNUR.

CUADRO 5

REFUGIADOS REASENTADOS EN LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS POR PAÍS DE ORIGEN (1994-2003)

PAÍS DE ORIGEN	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Bosnia-Herzegovina	23.044	21.076	18.983	26.343	36.474	26.108	20.515	15.519	5.192	587	193.841
Rusia	44.540	36.289	29.991	27.325	23.542	4.288	3.503	4.160	2.241	1.615	177.494
Vietnam	40.793	34.560	18.056	8.163	10.902	9.969	3.994	3.147	2.895	1.611	134.090
Irak	9.558	9.178	6.118	7.161	4.881	5.144	5.945	4.862	4.480	3.254	60.581
Serbia y Montenegro	4.946	5.446	3.522	2.104	3.703	18.470	6.480	3.233	1.348	887	50.139
Somalia	4.533	3.373	7.254	5.673	3.965	4.993	6.663	5.505	7.68	2.458	45.185
Irán	1.739	2.301	2.146	3.402	3.792	3.703	7.211	8.595	3.501	4.040	40.430
Sudán	1.518	2.239	907	1.129	2.382	3.283	5.842	8.090	4.502	8.438	38.330
Afganistán	730	1.342	1.712	1.879	1.973	3.270	5.549	7.829	6.222	6.023	36.529
Ucrania	16	5	10	12	34	8.569	7.180	6.948	5.020	5.072	32.866
Cuba	2.675	6.134	3.502	2.918	1.618	2.022	3.184	2.947	1.905	307	27.212
Croacia	399	499	997	1.625	3.292	3.662	5.098	2.086	873	296	18.827
Liberia	614	61	53	264	1.527	2.505	2.648	3.550	746	3.708	15.676
Etiopía	1.217	920	657	530	822	2.413	2.330	2.275	1.191	3.237	15.592
Laos	6.367	3.770	2.211	1.002	5	19	64	22	18	13	13.491
Sierra Leona	2	49	13	60	202	743	1.430	2.647	730	1.897	7.773
Myanmar	742	528	418	455	312	443	1.152	964	287	757	6.058
Haití	3.767	1.487	40	75	1	91	49	23	10	-	5.543
Colombia	7	20	19	3	35	121	618	880	1.247	2.115	5.065

PAIS DE ORIGEN	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
R. D. Congo	121	134	193	116	155	211	1.690	740	547	920	4.827
Moldavia	-	2	-	-	-	1.019	1.022	1.056	1.014	621	4.734
Bielorrusia	-	-	-	-	-	976	998	918	1	704	3.597
Uzbekistán	8	5	-	2	15	852	691	692	408	198	2.871
Eritrea	208	202	169	107	186	194	337	413	166	479	2.461
Burundi	51	22	63	92	115	337	454	381	419	433	2.367
Ruanda	94	148	195	163	258	268	455	225	204	280	2.290
Camboya	776	641	447	115	17	5	25	86	10	55	2.177
Egipto	34	79	127	292	244	313	27	315	332	252	2.015
Sri Lanka	44	399	213	289	176	97	108	96	130	115	1.667
Azerbaiyán	5	7	2	12	16	218	250	448	121	420	1.499
Pakistán	49	50	69	89	169	285	267	125	87	267	1.457
Kazajistán	2	-	-	3	22	408	280	282	221	118	1.336
Indonesia	79	180	55	5	22	72	25	15	21	857	1.331
Alemania	29	123	141	104	243	654	2	6	-	3	1.305
Nigeria	3	1	52	49	336	636	50	81	26	62	1.296
El Salvador	296	274	167	125	119	43	90	36	12	72	1.234
Togo	1	25	30	47	37	112	521	310	43	60	1.186
Apátridas	5	3	3	5	16	14	16	829	41	138	1.070
Kenia	116	74	98	84	92	95	11	25	27	19	641
Guatemala	135	108	126	69	37	23	29	47	30	7	611
Desconocidos	2.509	2.563	3.353	109	1.005	4.548	1.492	2.136	3.535	3.193	24.443

PAIS DE ORIGEN	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
TOTAL	151.772	134.317	102.112	92.000	102.742	111.196	98.295	92.544	50.571	55.588	991.137
África	8.604	7.435	9.921	8.829	10.597	16.409	22.698	25.040	9.896	22.686	142.115
Asia	61.360	53.521	31.917	22.830	22.755	25.253	26.119	27.706	19.050	18.410	308.921
Europa	73.533	63.754	53.929	57.706	67.408	64.109	44.981	34.141	15.802	9.911	485.274
América Latina y Caribe	6.974	8.085	3.913	3.230	1.840	2.329	3.971	3.960	3.204	2.532	40.038
Desconocidos	1.301	1.522	2.432	-	142	3.096	526	1.697	2.619	2.049	15.384

FUENTE: AGNUR.

En séptimo lugar, para garantizar un procedimiento correcto y transparente de los casos de reasentamiento, propusieron que la CIAR se reúna en sesiones específicas donde sólo examine casos de reasentamiento y aplique los criterios establecidos por ACNUR y la legislación internacional sobre refugiados.

Por último, y dado que éste sería el primer programa de reasentamiento de refugiados establecido por un Gobierno español, sugirieron que se comprometa al menos a acoger a 500 personas cada tres años, ya que su carácter plurianual facilitaría una mejor planificación de las actividades de reasentamiento y de las previsiones presupuestarias, y coincidiría con lo previsto en la renovación del programa del Fondo Europeo para los Refugiados y las directrices de la nueva política común de asilo en la Unión Europea.

A pesar del trabajo realizado, de la predisposición inicial del Gobierno y de la confianza en que la visita a Madrid del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en noviembre motivara el anuncio público por parte del Gobierno de la puesta en marcha de un programa de reasentamiento de refugiados, en el último trimestre de 2004 no se registró ningún avance.

7.3. A FONDO: LAS MODIFICACIONES DE LA NORMATIVA DE ASILO

El 7 de enero de 2005 el Boletín Oficial del Estado publicó el texto definitivo del Real Decreto por el que quedó aprobado el nuevo Reglamento de Extranjería y se modificó el Reglamento de Asilo. Cuando se inició el debate para la elaboración de un nuevo Reglamento de Extranjería, el comité ejecutivo de CEAR aprobó un documento elaborado por su servicio jurídico que recogía sus principales propuestas centradas en las materias relacionadas con el procedimiento de asilo.

Aunque el Gobierno consensuó el nuevo Reglamento de Extranjería con las dos centrales sindicales mayoritarias y la patronal CEOE, y cumplió el trámite de informar al Foro de la Inmigración, CEAR considera insuficiente el grado de acuerdo alcanzado y, si bien apoya la introducción de avances en materia de asilo, los sucesivos borradores del texto han rebajado las expectativas iniciales.

Además, es muy parcial la incorporación que se realiza de la normativa comunitaria, sobre todo de las directivas sobre normas mínimas de acogida y de definición de estatutos de protección internacional. Por otra parte, y a pesar de su relación con los aspectos reformados, el Ejecutivo ignoró las sugerencias de CEAR para la mejora del Reglamento de Apatridia.

Tampoco cumplió la orientación recogida en un documento de ACNUR de mayo de 2002⁴, en especial en lo referente a las prácticas que garanticen una

atención adecuada a los solicitantes en los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado, tal y como propuso CEAR en su momento.

A continuación, dividiremos en dos apartados el análisis de las modificaciones de la normativa de asilo aprobadas por el nuevo Gobierno, al cambiar el Reglamento de Asilo y promulgar el nuevo Reglamento de Extranjería. Las consecuencias generales de la entrada en vigor de esta última norma se analizan con detenimiento en el capítulo 9.

7.3.1. LAS MODIFICACIONES DEL REGLAMENTO DE ASILO

- Artículo 15. El contenido de este artículo, referido a las prestaciones sociales y el acceso al mercado laboral de los solicitantes de asilo, ha sufrido una marcada transformación desde el primer borrador hecho público. En un primer momento se variaba el segundo apartado sobre las autorizaciones de trabajo de los solicitantes de asilo que ahora se convierte en la Disposición Adicional Decimoséptima del Reglamento de Extranjería y que más adelante valoraremos. También se han modificado los apartados primero y tercero en la línea de las sugerencias planteadas por CEAR sobre la necesidad de incorporar el contenido de la directiva sobre normas mínimas de acogida.

A pesar del avance que supone la introducción a última hora de estos apartados, la previsión de que “las prestaciones otorgadas podrán modularse cuando la solicitud de asilo se encuentre pendiente de admisión a trámite” contraviene dicha directiva, que establece con claridad los supuestos y procedimientos para la reducción del beneficio de las condiciones de acogida (en ningún caso menciona el caso de las solicitudes pendientes de admisión), e introduce una indeterminación absoluta.

- Artículos 22.2 y 23.2. CEAR comparte las modificaciones introducidas en estos artículos, que permiten la concesión de la protección complementaria en la fase de inadmisión a trámite, ya que las solicitudes que se basan en motivos de protección complementaria (no incluidos en la Convención de Ginebra) pueden rechazarse en virtud del artículo 5.6 b) de la Ley de Asilo.

Sin embargo, no parece realista que en las solicitudes de asilo presentadas en territorio siga siendo la CIAR la que estudie y proponga la concesión de una autorización de permanencia, ya que la escasez de recursos y la limitación del plazo de sesenta días para resolver y notificar la resolución implican que sea casi imposible la aplicación de esta medida. En todo caso, será determinante la práctica de la OAR tanto en la agilización de los procedimientos como en una interpretación correcta de los motivos de inadmisión.

- Artículo 30. Equipara a los titulares de una protección complementaria con los refugiados en materia de atención social, una medida muy importante y oportuna.

- Artículo 31.3. Este artículo incorpora la redacción que contiene la directiva de definición de estatutos de protección internacional que, sin duda, mejora la actual. Sin embargo, en la redacción definitiva el Gobierno ha suprimido la referencia que hace la directiva a tres supuestos que encierran las posibilidades de riesgo real para la vida o integridad física en caso de devolución del extranjero a su país de origen: que pueda ser condenado a pena de muerte o ser ejecutado; que esté expuesto a sufrir actos de tortura u otros tratos o penas inhumanos o degradantes; o que en el país de origen se produzcan situaciones de violencia indiscriminada en el contexto de un conflicto armado que sean una amenaza grave para su integridad física.

CEAR considera un claro retroceso esta supresión de última hora por ser injustificada y restrictiva. Es evidente que la definición general sigue recogiendo los supuestos particulares pero, si tenemos en cuenta la experiencia de las prácticas restrictivas en España en la aplicación de las definiciones de protección internacional, otorga una mayor seguridad jurídica y claridad que se especifiquen los distintos casos en una materia tan confusa como la de la protección complementaria.

La preocupación por este recorte de última hora en la definición aumenta si consideramos que la redacción inicial del borrador permitía contrarrestar las consecuencias de la aprobación del Reglamento de Protección Temporal y la desaparición de la Disposición Adicional Primera del Reglamento de Asilo, que supuso la eliminación del régimen de desplazados en España al margen de los mecanismos colectivos de afluencia masiva.

Asimismo, es muy inquietante la modificación introducida en la versión definitiva del final del artículo, ya que en los distintos borradores se establecía que la resolución que concediera la autorización de permanencia en España incluiría el permiso de trabajo. Ahora, en cambio, se matiza que la autorización "revestirá la forma de autorización de estancia", lo que supone un serio retroceso en la condición jurídica del beneficiario de protección internacional y que el permiso de trabajo no surtirá efectos hasta que solicite la correspondiente autorización de residencia. Como en otros aspectos de la normativa, la relevancia de esta medida dependerá del funcionamiento regular de la Administración y su capacidad para resolver este tipo de situaciones.

- Artículo 31.4. La redacción definitiva también vacía de contenido la positiva propuesta inicial de que el ministro del Interior, a propuesta de la CIAR, pueda autorizar la permanencia en España de una persona que haya solicitado asilo por otras razones humanitarias distintas de las del artículo 31.3, "en particular, cuando

concurran las circunstancias previstas en la legislación de extranjería para la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias”.

Sin embargo, en la redacción finalmente aprobada hay una referencia al artículo 45.3 del Reglamento de Extranjería a la que no encontramos sentido, ya que este apartado se remite a su vez al Reglamento de Asilo, por lo que se oscurece el sentido de la propuesta inicial sin ninguna razón aparente.

Por último, se incluye la sorprendente afirmación de que la “autorización de permanencia revestirá la forma de autorización de estancia”, sin mayores precisiones, aunque entendemos que lo que se pretende es trasladar el mismo procedimiento que el apartado anterior.

- Artículo 31.5. CEAR acoge con decepción el mantenimiento del sistema de renovaciones de las autorizaciones de residencia derivadas del asilo, ya que no respeta el mandato de máxima garantía a un estatuto de protección internacional. Según el artículo 19.4 de la recientemente publicada Directiva de definición de estatutos de protección internacional, sin perjuicio del deber de los titulares de un estatuto de protección subsidiaria de proporcionar todos los hechos pertinentes y presentar toda la documentación que obre en su poder, los estados deben demostrar en cada caso que la persona de que se trate ha dejado de tener derecho a la misma.

Pero el nuevo texto, que no difiere en gran medida de la regulación anterior, estipula que las autorizaciones se renovarán con carácter anual, previo informe de la CIAR, que valorará la existencia de las circunstancias que provocaron su concesión. De poco sirve el plazo de tres meses con silencio positivo para resolver la solicitud de renovación ya que, según la Ley de Procedimiento Administrativo, la petición de un informe suspende el plazo para la resolución y, lo que es más grave, los organismos encargados de tramitarla dependen de un informe de la CIAR frente al que el interesado sólo puede alegar lo que considere oportuno una vez elaborado (en la práctica estos informes se limitan a una consulta oral al instructor del expediente y la dirección de la OAR). De nuevo este punto dependerá de la voluntad de la OAR de superar prácticas poco transparentes.

El último párrafo del artículo introduce una previsión necesaria para los casos de derivación al régimen general de extranjería, eximiendo, como es lógico, la presentación de visado y otorgando “una autorización de residencia y trabajo de la duración que corresponda en función del tiempo que haya residido y, en su caso, trabajado legalmente en España”. Es importante que el término “alternativamente” recogido en este artículo se interprete como subsidiariamente, ya que en el momento de solicitar la renovación el interesado desconocerá el contenido del Informe de la CIAR, por lo que podría caer en una situación de residencia irregular mientras tramita su autorización en el régimen general.

7.3.2. LAS REPERCUSIONES DEL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA

- Artículo 4.2. Según el artículo 25.4 de la Ley de Extranjería, se podrá autorizar la entrada en España de los extranjeros que no reúnan los requisitos legales cuando existan razones de cariz humanitario o interés público, o en virtud del cumplimiento de compromisos adquiridos por España. El problema es que, a pesar del mandato legal de explicitar en el Reglamento la documentación que se entregará al extranjero, en la redacción aprobada sólo se ha previsto notificar una resolución acreditativa de la autorización de entrada. Por ello, continuarán los numerosos problemas de estas personas que en principio no pueden por diferentes motivos ser devueltas a sus países y son condenadas a una situación de irregularidad en un plazo muy breve.

Normalmente se acababa resolviendo esta contradicción acudiendo a la figura de la exención de visado que hoy ya no existe. Parece evidente que, si concurren las mencionadas razones humanitarias excepcionales y se autoriza la entrada del extranjero en España, la consecuencia lógica de todo esto es el acceso a una residencia temporal. Pero la redacción definitiva no resuelve esta laguna, ni ha recogido la propuesta formulada por CEAR, por lo que, una vez más, se deja su concreción al libre arbitrio de la práctica administrativa.

- Artículos 5 y 14. Respecto a la documentación para la entrada y las obligaciones de los transportistas, el Gobierno desechó las propuestas de CEAR para reforzar los compromisos de España con la Convención de Ginebra, que pretendían paliar los crecientes obstáculos para el acceso a la protección internacional. Especial gravedad reviste la ausencia en el artículo 14, cuando se refiere a la obligación de la empresa transportista de controlar la documentación de los viajeros, de la excepción de que el extranjero manifieste su voluntad de solicitar asilo ante las autoridades españolas. Todo ello a pesar de que el artículo 54.3 de la Ley de Extranjería exime de responsabilidad a la compañía transportista que conduzca hasta la frontera española a un extranjero, cuando éste presente sin demora una solicitud de asilo y sea admitida a trámite.

- Artículo 35. El Gobierno no ha recogido ninguna de las propuestas de CEAR en la regulación que realiza de los visados, lo que supone un claro retroceso respecto a la normativa anterior, sobre todo cuando en materia de reasentamiento se está impulsando una propuesta consensuada⁵.

El artículo 8.5 del anterior Reglamento de Extranjería establecía que podrían concederse visados de residencia a los extranjeros que hubieran tramitado y obtenido el reconocimiento de la condición de refugiado a partir de una solicitud presentada en una misión diplomática. Lo mismo se aplicaría a quienes tuvieran la

condición de refugiados en otro país y España aceptara la transferencia de responsabilidad, o sea, en caso de aplicación de la figura del “reasantamiento”. Por último, también preveía la posibilidad de conceder el visado a los extranjeros que hubieran solicitado asilo en una misión diplomática u oficina consular española y la situación de riesgo hiciera aconsejable su traslado urgente.

La actual redacción, de manera incomprensible, excluye toda referencia a estas situaciones y, además, mantiene lagunas importantes señaladas por CEAR: la extensión familiar del asilo, la figura del “trato más favorable” (artículo 34 del Reglamento de Asilo) y los visados de residencia para asilo, en las situaciones de riesgo en los propios países de origen⁶.

- Artículo 45. El artículo 31.3 de la Ley de Extranjería no se limita a la referencia del arraigo, sino que amplía la posibilidad de conceder una residencia temporal a la concurrencia de razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias excepcionales. CEAR propuso que, a consecuencia de la desaparición de la figura de la exención de visado, la enumeración del anterior artículo 49 del Reglamento de Extranjería se mantuviera y recogiera los supuestos de autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Por ello, es insuficiente la redacción final del artículo 45.4. Por otra parte, CEAR apoya la opción de otorgar valor de permiso de trabajo a las autorizaciones de residencia por arraigo y a las derivadas del asilo.

- Artículo 92. El Gobierno ha ignorado las propuestas que formuló CEAR, junto con otras organizaciones sociales, para mejorar la redacción de este artículo, que se refiere a los menores no acompañados. Es preocupante, y no se ajusta al ordenamiento jurídico, que se detenga el proceso de regularización de un menor extranjero no acompañado si solicita el estatuto de refugiado, como si estuviéramos ante procedimientos incompatibles, tal y como hemos analizado en profundidad en el capítulo 5.

- Artículo 107. El capítulo tercero del título X del nuevo Reglamento de Extranjería aborda los supuestos de los extranjeros indocumentados y las medidas que podrá adoptar el Gobierno para suplir esta carencia, apostando por la continuidad en una materia que ha experimentado un retroceso enorme en los últimos años.

Es evidente que una persona que se halle en España sin pasaporte y sin posibilidad de obtenerlo no podrá nunca regularizarse y tampoco ser devuelta. Su situación de vulnerabilidad debiera ser un motivo humanitario más que suficiente para que le sea concedida (si cumple con el resto de requisitos) la cédula de inscripción y, además, mantener a una persona en situación irregular sin darle opciones para su regularización es contrario al orden público, según el artículo 34.2 de la Ley de Extranjería.

CEAR planteó un conjunto de propuestas, pero ninguna de ellas fue incluida en el Reglamento. Sugirió, por ejemplo, otorgar la cédula de inscripción cuando la ausencia de un funcionamiento regular de las representaciones diplomáticas, las prácticas abusivas de sus titulares o la inexistencia de las mismas constituyan un obstáculo insalvable para los extranjeros indocumentados, que el Informe de la OAR sea preceptivo y vinculante, y la posibilidad de renovación de la cédula de inscripción.

- Artículo 108. El nuevo Reglamento de Extranjería obvia un gran avance de la directiva de normas mínimas de acogida: la última previsión de su artículo 6 establece que los estados podrán proporcionar a los solicitantes de asilo un documento de viaje cuando existan razones humanitarias graves que requieran su traslado a otro país. Es importante destacar que no se deja al amparo de las normativas nacionales la posibilidad de otorgar el mencionado documento de viaje, sino la valoración de la existencia de razones humanitarias graves.

- Artículo 156. La ya citada Instrucción del 9 de abril de 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración sobre el tratamiento de los polizones extranjeros incorporó algunas de las sugerencias planteadas por el Defensor del Pueblo tras las quejas interpuestas, pero no resolvió el aspecto central de las deficiencias en la atención prestada a los solicitantes de asilo: que se permita el acceso inmediato de todas las organizaciones legalmente acreditadas para la asistencia social y letrada de estos extranjeros.

Hasta el momento, y con mucha resistencia, sólo se ha permitido el acceso cuando el polizón ha manifestado de una manera inequívoca su intención de solicitar asilo en España o de entrar en territorio español, algo que, al carecer del oportuno consejo y apoyo, es muy difícil que se produzca.

Una importante sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de San Sebastián, de fecha 15 de diciembre de 2004, ha fallado en contra de la Subdelegación del Gobierno por denegar la asistencia letrada a un polizón. Sin embargo, el Ejecutivo no ha incluido en el Reglamento de Extranjería la recomendación expuesta por CEAR en numerosas ocasiones de que la asistencia letrada se facilite tan pronto se tenga conocimiento de la existencia del polizón y, en todo caso, al instante de realizarse la primera entrevista por la autoridad correspondiente, con independencia de que hayan manifestado o no su intención de entrar en España o solicitar asilo.

- Centros de Migraciones: red compuesta por los Centros de Acogida a Refugiados, los Centros de Acogida Temporal y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. Antes de realizar una referencia tan genérica a una red pública de centros de migraciones, se debería incorporar el contenido de la directiva sobre normas

mínimas de acogida. El texto definitivo desaprovecha la oportunidad de avanzar en este sentido.

- Disposición adicional decimoséptima. Con la aprobación de las instrucciones para la aplicación de la Ley de Extranjería se cerraron las posibilidades de tramitar las autorizaciones de trabajo de los solicitantes de asilo admitidos a trámite. Este colectivo, beneficiario de los programas de atención social previstos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se ha visto condenado a mantenerse en una situación de dependencia, debido a la aplicación de una medida pensada para los inmigrantes en situación irregular.

En las últimas conversaciones mantenidas con la antigua Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, así como con la antigua Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo, se aseguró a CEAR la voluntad de resolver este asunto con el nuevo Reglamento de Extranjería, dando valor de autorización de trabajo en determinados supuestos al documento de solicitante de asilo.

CEAR apoyó la redacción que se introducía inicialmente en la modificación del Reglamento de Asilo, que disponía la concesión automática de la autorización de trabajo a los seis meses de formalizada la solicitud de asilo. Sin embargo, el Gobierno sorprendió con el desplazamiento de esta regulación desde el Reglamento de Asilo a una disposición adicional del Reglamento de Extranjería y, lo que es más significativo, sin modificar el contenido del primero (artículo 15.2). CEAR espera que esta deficiente técnica normativa no menoscabe un avance histórico en la acogida de los solicitantes de asilo en España.

NOTAS

1. El artículo 5 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, establece: "1. A la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, bajo la superior autoridad del Ministro, le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería e inmigración. 2. De la Secretaría de Estado dependen los siguientes órganos directivos con rango de dirección general: a) La Dirección General de Inmigración. b) La Dirección General de Integración de los Inmigrantes. c) La Dirección General de Emigración. 3. Como órgano de apoyo y asistencia inmediata al titular de la Secretaría de Estado existe un Gabinete, con nivel orgánico de subdirección general, con la estructura que establece el artículo 17.3 del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril. 4. Quedan adscritos a la Secretaría de Estado los siguientes órganos colegiados, cuya presidencia corresponde al titular de la Secretaría de Estado: a) El Consejo Superior de Política de Inmigración. b) El Observatorio Permanente de la Inmigración. c) La Comisión Interministerial de Extranjería".
2. Para un análisis histórico de las políticas de reasentamiento en nuestro país, véase: Arroyo, Martha, "España y el reasentamiento de refugiados", en *La situación de los refugiados en España. Informe 2003 de CEAR*, pp. 239-244.
3. Aunque muchos países han acordado aceptar refugiados de forma temporal durante las primeras fases de una crisis, son menos de veinte los que participan en los programas de reasentamiento del ACNUR y aceptan cuotas refugiados cada año. ACNUR, *Los refugiados en cifras, 2004*, p. 16.
4. ACNUR, "Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1 A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967".

5. Con el cambio de estructura del texto, quizás éste no era el lugar más adecuado para mantener y mejorar la normativa existente, pero ni se realiza en otro lugar del Reglamento de Extranjería, ni se introduce en la modificación del Reglamento de Asilo.
6. Hasta este momento en la práctica de las misiones diplomáticas y oficinas consulares se rechaza la tramitación de las solicitudes de asilo en los países de origen de los solicitantes. La introducción creciente de mayores obstáculos para los refugiados que buscan protección en los países europeos, como la imposición de fuertes sanciones a los transportistas o la necesidad de visado para un número cada vez mayor de países, hace necesario, para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, la puesta en práctica de medidas que ofrezcan una alternativa para la presentación de sus solicitudes.

CAPÍTULO 8

LAS POLÍTICAS SOCIALES

En los dos anteriores informes anuales analizamos de manera muy exhaustiva las políticas sociales que existen en España para los solicitantes de asilo y los refugiados y, por ello, en éste sólo les dedicamos un repaso general, no sin resaltar algunos problemas e insuficiencias. Aunque el número de solicitantes de asilo y de refugiados en España es muy reducido, en comparación con la mayor parte de los países de la Unión Europea, los recursos destinados a su integración social son insuficientes.

Si consideramos la heterogeneidad de situaciones en que se puede encontrar este colectivo y las dificultades derivadas de la necesidad de exiliarse, CEAR considera que los criterios y baremos para acceder a los programas sociales deberían ser más flexibles y ampliarse con la dotación de más recursos para garantizar un proceso real de integración social de estas personas.

En la parte central del capítulo vamos a centrarnos en la relevancia del acompañamiento psicológico a lo largo de todo el procedimiento de asilo y en la atención psicológica a las solicitantes de asilo y las refugiadas que son víctimas de la violencia de género.

El capítulo se cierra con un examen en profundidad de las enormes dificultades de los refugiados para homologar sus títulos universitarios, a pesar de que la legislación de asilo española y la Convención de Ginebra señalan que los estados de

acogida deben adoptar las medidas necesarias para proporcionarles los documentos necesarios para el ejercicio de sus derechos, en particular los que requieran la intervención de las autoridades de su país, a las que no puede recurrir.

8.1. VISIÓN GENERAL

A su llegada a España los solicitantes de asilo deben afrontar un conjunto de dificultades derivadas del hecho migratorio, como el desconocimiento del idioma y del entorno, la situación jurídica y laboral, las dificultades para acceder a una vivienda, el desarraigo social y cultural, la falta de una red social sólida, la xenofobia de una parte de la sociedad receptora... En definitiva, se ven inmersos en una nueva realidad social, ideológica, lingüística, legal, laboral y de identidad que se genera en la sociedad a la que han llegado en busca de protección.

Además, están las dificultades o situaciones específicas que deben abordar, tal y como analizamos en profundidad en los anteriores informes anuales: el estrés postraumático por la situación sufrida en su país, la imposibilidad de preparar en condiciones el viaje migratorio por la urgencia de la salida, el impedimento de regresar a sus países mientras perdura la amenaza de persecución...

A partir de los compromisos internacionales suscritos por España en materia de protección de los refugiados, desde 1982 los distintos gobiernos han diseñado un conjunto de recursos sociales específicos que pretenden garantizar la protección de este colectivo y abordar los problemas mencionados con la intención de facilitar su proceso de integración social para fomentar la autonomía de los solicitantes de asilo y los refugiados y promover la convivencia intercultural.

La responsabilidad de estos programas de protección social para solicitantes de asilo y refugiados es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y durante años los ha dirigido el IMSERSO, pero desde julio de 2004, tras la reordenación de dicho Ministerio, su gestión corresponde a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes que, al igual que antes, desarrolla y gestiona los programas sociales para los solicitantes de asilo y los refugiados y, a través de convenios anuales, encarga algunos de dichos programas a tres organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR.

Como ya hemos analizado en profundidad en los dos informes anuales anteriores, los programas sociales específicos para solicitantes de asilo y refugiados varían en función de la fase del procedimiento de asilo en que se encuentre su solicitud. Mientras el solicitante aguarda la resolución sobre la admisión a trámite de su petición de asilo, sólo existen recursos específicos para aquellos que encajan en

el perfil de vulnerabilidad definido por la citada Dirección General: ancianos, enfermos, personas con cargas familiares, menores no acompañados...

Los recursos previstos para estas personas incluyen la acogida temporal o el apoyo económico durante el período máximo de sesenta días que dura la fase de admisión a trámite. No obstante, a menudo durante este período los solicitantes de asilo son acogidos en modestas pensiones en los barrios más degradados de las ciudades españolas en unas condiciones pésimas.

Ésta es para muchos una experiencia dura que, lejos de proporcionarles la tranquilidad emocional que requieren en esos momentos, agudiza su estrés post-traumático y, a veces, debido a estas situaciones, algunos solicitantes de asilo han reaccionado con rabia o incluso violencia contra los trabajadores de estos centros o contra otros inquilinos. Pero CEAR ha constatado que estas personas que se muestran agresivas durante las primeras estancias en pensiones luego, cuando ingresan en los centros de acogida específicos para ellos, que ofrecen unas condiciones de vida dignas y todos los servicios imprescindibles, tienen una actitud respetuosa y de colaboración con el resto de residentes.

Una experiencia diferente tienen aquellos solicitantes de asilo que pueden acceder desde el primer momento a un centro de acogida temporal. Durante 2003 por instrucciones del IMSERSO, CEAR dedicó a primera acogida el 30 por ciento de los 230 plazas que gestiona en los Centros de Acogida Temporal y pisos tutelados de Cullera (Valencia), Málaga, Mérida, Sabadell, Bilbao y Santa Lucía (Las Palmas) y, aunque el balance de la experiencia fue muy positivo, porque corrigió las carencias que presentan pensiones y hostales, en 2004, ante el sensible descenso de las peticiones de asilo, entre otras razones, se destinaron sólo seis plazas en el Centro de Acogida Temporal de Santa Lucía.

Por tanto, existe una ausencia casi absoluta de programas de protección social para estas personas antes de que sus solicitudes de asilo sean admitidas a trámite. CEAR considera que debería garantizarse la acogida desde que expresan su voluntad de solicitar la protección que otorga el estatuto de refugiado, ya que los solicitantes de asilo, víctimas de persecución o de violaciones de los derechos humanos, no pueden recibir como primera respuesta del Gobierno la obligación de dormir en la calle.

Una vez que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite, el solicitante tiene derecho, si carece de recursos económicos, a una plaza en los centros de acogida por un período de seis meses, prorrogable otro medio año más. CEAR dispuso de 185 plazas de acogida temporal para solicitantes de asilo, 111 al final de 2004. Por otra parte, también existe la posibilidad de percibir una ayuda económica durante seis meses gestionada por Cruz Roja, aunque ésta sólo la reciben aquellas personas en situación de vulnerabilidad y cuando no existen plazas de acogida disponibles.

En muchas ocasiones, se cree que los solicitantes de asilo forman un grupo homogéneo, pero en realidad este colectivo engloba realidades muy diversas en función de sus nacionalidades, su clase social, sus experiencias vitales, su formación, sus recursos personales, la red social con que puedan contar en España... Esta heterogeneidad propicia que un recurso que es adecuado para unos sea inapropiado para otros: por ejemplo, aquellos que disponen de una red social consolidada prefieren la ayuda económica en lugar de una plaza en un centro de acogida, pero, si se la asignan, deben aceptarla o perderían ambas prestaciones.

En estos casos, este imperativo puede ser desestabilizador, sobre todo si el centro de acogida está situado en otra ciudad, ya que, por una parte, el solicitante de asilo se separa de la red social, necesaria para su integración en España y, por otra, debe reiniciar tal proceso en otro lugar. Parece más lógico que las personas que ya tienen alguna vinculación con una ciudad dispongan de plaza de acogida en ella o cerca de ella.

Por último, los solicitantes de asilo tienen derecho a los recursos sociales normalizados, como la sanidad, la educación y los servicios sociales de urgencia, y los pocos que finalmente logran el estatuto de refugiado o alguna forma de protección pueden beneficiarse de los servicios sociales normalizados en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, así como de los servicios sociales especialmente creados para ellos.

El acceso de los refugiados a los servicios sociales normalizados presenta, no obstante, algunas sombras. La insuficiencia de recursos en las zonas más deprimidas de las grandes ciudades, donde se concentran la mayor parte de ellos, ya que la vivienda es más barata, y la masificación de usuarios atendidos en estas áreas genera una "competencia" por los recursos que en algunos lugares empieza a crear una situación de malestar, pues los autóctonos creen que todas las ayudas van dirigidas a "los extranjeros", mientras que los refugiados y los inmigrantes piensan que no tienen acceso a las prestaciones porque son foráneos.

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

Algunas administraciones autonómicas y, en menor proporción, algunas locales han empezado a destinar fondos sociales para atender directamente a los refugiados o dotan de recursos a organizaciones no gubernamentales y, aunque éstas complementan las prestaciones específicas para los refugiados o cubren otras necesidades, todavía son insuficientes. CEAR considera necesario que las distintas administraciones públicas multipliquen los recursos económicos y presupuestarios para gestionar los procesos de integración de refugiados e inmigrantes.

Las dificultades de acceso a las prestaciones sociales normalizadas, el incumplimiento de los requisitos, especialmente los referidos a un tiempo de estancia determinado en el territorio, las dificultades lingüísticas y la ausencia de información conllevan que los refugiados prefieran ser asistidos por los servicios sociales especializados, sobre todo cuando ya son usuarios de los de CEAR (asesoría jurídica, empleo, centros de acogida temporal, servicios sociales, traducciones...), porque perciben que se atienden con cuidado sus demandas y necesidades.

CEAR gestiona distintas prestaciones que prevén situaciones de vulnerabilidad o problemas con que se pueden encontrar los refugiados e intenta darles una respuesta. Estos programas específicos van dirigidos a aquellos refugiados que lleven menos de tres años en España, acreditan su voluntad de permanecer aquí como país de asilo y carecen de los recursos suficientes para satisfacer de manera autónoma sus necesidades básicas, individuales o familiares.

Dichas prestaciones van dirigidas a facilitar el acceso a una vivienda estable, a través del pago del alquiler y la fianza; la integración laboral, mediante el pago de becas, la formación ocupacional, las matrículas en guarderías y el transporte público; la cobertura de necesidades básicas y de manutención; y el empleo autónomo. También existen ayudas de emergencia para atender necesidades puntuales de especial dificultad y para grupos vulnerables que, por sus características sociales, tienen graves dificultades para acceder a un empleo.

Afortunadamente, en febrero de 2005, al cierre de este Informe, entró en vigor la directiva sobre normas mínimas de acogida, que garantiza la cobertura social de todos los solicitantes de asilo desde que formalizan su solicitud hasta que reciben la notificación de la resolución del ministro del Interior. En el próximo Informe anual analizaremos las consecuencias de la aplicación de esta importante norma.

8.2. LA IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA PSICOLÓGICA

La necesidad de acompañamiento psicológico en el proceso de asilo deviene tanto de las características del procedimiento, como de las particularidades de los solicitantes de asilo. La preparación para la entrevista de los funcionarios de la OAR, las múltiples comparecencias ante diferentes profesionales (abogados, trabajadores sociales...), las prolongadas esperas, en definitiva, la incertidumbre que envuelve un proceso que puede durar más de dos años y del que puede depender hasta la vida de esa persona, así como la preparación para una posible denegación y la búsqueda de alternativas, convierten el acompañamiento psicológico en un apoyo básico para la persona que solicita asilo.

Éste comienza, en algunas ocasiones, en el mismo momento de la solicitud de asilo, aunque hay personas que no pueden beneficiarse de inmediato de esta asistencia, ya que, por ejemplo, han presentado su solicitud en un aeropuerto y por lo tanto deben aguardar a que sea admitida a trámite y acceder a las prestaciones sociales.

La atención psicológica que reciben durante los primeros meses va en paralelo al proceso legal, además de evaluar el estado psicológico y establecer el consiguiente tratamiento si es necesario. Habitualmente los solicitantes de asilo suelen experimentar un choque entre la dura experiencia vivida en su país y el viaje a España y su nueva vida. Durante muchos años su existencia ha estado rodeada de situaciones que causan un estado permanente de estrés y ansiedad y el propio viaje tampoco suele estar exento de las mismas.

Por tanto, las situaciones traumáticas padecidas durante años no se han abordado, ya que todos sus recursos personales estaban dedicados a sobrevivir, por lo que no ha dejado aflorar los síntomas del "trauma". De esta manera, al disponer de una mínima estabilidad, es entonces, durante sus primeros meses en España, cuando padecen un malestar psicológico producto de esos hechos pasados.

Además, en este primer momento el solicitante debe explicar con el mayor detalle posible los hechos que fundamentan su petición de protección, lo que significa narrarlos no sólo a los abogados y los trabajadores sociales de CEAR, si ha solicitado apoyo a esta organización, sino también a los funcionarios de la OAR. Revivir la tragedia que ha marcado su vida causa, en muchos casos, la aparición de síntomas de ansiedad, dificultades de concentración y atención, problemas de memoria (olvidos, desorientación...), entre otros, que influyen de manera directa en el relato de su "historia".

En muchas ocasiones, el dolor y el sufrimiento psicológico que entraña el ejercicio de la memoria, unidos a la desconfianza hacia personas y situaciones desconocidas, propician que la persona se bloquee y no explique con exactitud lo sucedido o se pierdan detalles importantes. Asimismo, en las personas que han padecido situaciones traumáticas, el recuerdo de los hechos está condicionado tanto por su naturaleza como por el paso del tiempo y el estado físico y psicológico que presenta en el momento en que debe evocar los hechos.

Conviene tener presente que, en general, los procesos psicológicos de asimilación de experiencias traumáticas (tortura, peligro de la propia vida, asesinato de familiares, persecución, amenazas...) que han vivido los solicitantes de asilo no transcurren en el mismo tiempo que el proceso legal, que requiere unos plazos y límites más breves. Una persona puede necesitar meses para poder contar su historia de persecución e incluso así narrarla puede perjudicar su salud mental y, sin

embargo, se encuentra con que debe relatarla en un corto período de tiempo y ante personas desconocidas que muchas veces ponen en duda su veracidad.

En algunas ocasiones, las personas desarrollan trastornos específicos, como el estrés postraumático, que pueden perjudicar el proceso jurídico y requieren una intervención psicológica que les ayude a romper bloqueos emocionales para poder contar su historia.

La gran mayoría de personas que sufren procesos de estrés postraumático los superan sin ayuda terapéutica, pero los solicitantes de asilo no tienen más remedio que trabajar con “el trauma”, ya que lo exige el proceso legal, sin que se consideren las posibles consecuencias psicológicas de abordarlo de esta manera. Cuando algunas personas no logran recordar todos los hechos, son derivadas con frecuencia al servicio de atención psicológica.

En este momento la atención psicológica tiene varios objetivos: evaluar y tratar los posibles síntomas que están influyendo a causa de su recuerdo; ayudar a la recuperación de los hechos, de manera que al mismo tiempo pueda recolocar y dar sentido a los acontecimientos, no sólo para los funcionarios de la OAR, sino también en favor de su bienestar psicológico; y por último, crear una buena relación de confianza y procurar que abarque también al abogado, ya que la seguridad y la confianza son sentimientos que muchas veces han sido quebrados por los hechos traumáticos, recuperarlos y, además, depositarlos en personas desconocidas es complicado y no siempre se logra.

En este sentido, un solicitante de asilo procedente de Costa de Marfil comenta:

No puedo contar más, si cuento más sería peligroso para mí, si se enteran, no sería nada bueno... Tengo miedo de contar más.

El temor a que se llegasen a enterar sus compatriotas en España y en su país pudo más que la confianza y la seguridad que esta nueva vida podía ofrecerle.

Porque la aportación más importante del solicitante de asilo es la descripción detallada y concisa de los hechos y los motivos de la persecución que sufrió o que temió sufrir, ya que a partir de entonces su expediente queda en manos de los organismos públicos correspondientes.

Así, por ejemplo un solicitante de asilo ecuatoriano manifestó una gran preocupación sobre la presentación de sus alegaciones, por lo que repasó en numerosas ocasiones el texto para verificar que no faltara nada, que no se extraviara ningún documento y que figuraran todas las pruebas que había aportado y que añadía con el paso del tiempo, porque “necesitaba” comprobar que todo iba bien, a pesar de que su abogado se lo había asegurado.

En estos casos, para paliar la ansiedad es positivo intentar crear nuevas redes sociales y ampliar sus actividades y la percepción de control sobre su vida, ya que el

solicitante de asilo se encuentra en una situación de vulnerabilidad al hallarse en un medio social nuevo y desconocido, sin las redes sociales ni familiares de que disponía en su país. El acompañamiento psicológico puede ofrecerle el espacio para recuperar recursos personales que le ayuden a ubicarse en el país de acogida en el plano personal, familiar, social y laboral.

De igual manera, como es difícil finalmente aminorar la ansiedad con que vive el procedimiento de asilo, es importante ajustar sus expectativas desde el principio, ya que en los últimos años sólo el 5 por ciento de los solicitantes ha obtenido el estatuto de refugiado o alguna forma de protección alternativa y suelen existir ideas preconcebidas de que la concesión del asilo es más fácil de lo que indica la realidad.

Además, en el exilio el solicitante de asilo también pierde el estatus social y profesional que tenía en su país, por lo que experimenta un conflicto entre sus aspiraciones y las oportunidades reales que le ofrece el país de acogida. En concreto, al principio del procedimiento es importante insistir en su prolongada duración y, en consecuencia, ayudarle a asimilar cómo será su vida en los dos próximos años, si tiene la fortuna de que su solicitud sea una de las pocas admitidas a trámite.

A veces, es necesario aclarar con detalle el proceso legal en más de una ocasión, ya que al principio están bajo un estado de ansiedad y bloqueo que genera después nuevas dudas sobre los pasos que vienen a continuación y, si no se dedica el tiempo suficiente a esto, la inseguridad y la ansiedad pueden mantenerse durante más tiempo. El acompañamiento psicológico pretende mantener una asimilación constante durante todo el procedimiento.

En la etapa final, esta labor resulta en ocasiones muy difícil, ya que cada vez está más próxima la resolución sobre la concesión del estatuto de refugiado y cada retraso en recibir la notificación supone otro "desengaño". Asimismo, es importante que el solicitante esté preparado para la posible denegación del estatuto, ya que supondría la desaparición súbita de todas las expectativas sobre su futuro que ha ido creando a lo largo de dos años.

También en este último período la atención psicológica se centra en la preparación de la entrevista en la OAR, porque en muchos casos los hechos descritos en las alegaciones vuelven a estar enterrados y "olvidados" desde hace más de un año. La obligación de volver a recordar, a relatar y, más aún, a exponerse a otra entrevista en la que los funcionarios determinarán la "veracidad" de los hechos, con unas consecuencias de vital importancia para su vida, supone una nueva situación de estrés y malestar.

Es importante que tanto el abogado como el psicólogo le preparen para la desconfianza que seguramente encontrará en los funcionarios, que probablemente

dudarán de los hechos que ha sufrido. En ocasiones, comprender esto es difícil y significa un duro golpe sentir que no le creen, por lo que se convierten en víctimas de nuevo. Así, por ejemplo, una solicitante de asilo de Guinea relató tras acudir a la entrevista casi dos años después de solicitar el estatuto de refugiado:

He tenido que contar cosas muy íntimas, cosas que son sólo mías, privadas, me duele mucho cada vez que lo recuerdo, sólo quiero olvidar... Después de todo el tiempo que ha pasado, ahora parece que se duda de mí.

A lo largo del tiempo de espera de la resolución definitiva, el solicitante alberga muchas dudas, si ha acertado al solicitar asilo, si sería mejor regresar a su país, si sería más fácil obtener su regularización por otras vías, qué hará si su petición es denegada... Todos estos interrogantes, sumados a la incertidumbre que origina pensar en qué situación estarán sus familiares o amigos en su país, le generan sentimientos de angustia y culpa, porque continúa sufriendo las consecuencias del conflicto que le obligó a exiliarse.

El miedo que padece después del drama vivido puede producirle también sentimientos de desconfianza, que ahora pueden concretarse en conductas de inadaptación al causar estados de hipervigilancia y alerta. No obstante, el acompañamiento psicológico puede ayudar a disminuir los miedos hacia el procedimiento legal y su abogado, sentimientos comprensibles después de haber vivido situaciones de peligro. Pero, si no se trabajan en el plano psicológico, sentimientos como la angustia, la culpa y el miedo pueden paralizar la vida de estas personas.

Asimismo, la condición de solicitante de asilo significa también superar y asumir situaciones de desarraigo, de lejanía de los seres queridos y de impotencia por no poder regresar a su país. El acompañamiento psicológico puede funcionar como factor de protección que ayuda a paliar una situación tan compleja como la que vive el solicitante de asilo y disminuir los factores de vulnerabilidad mencionados, apoyándole a lo largo del procedimiento legal para ofrecerle una oportunidad para recuperarse y adaptarse a su nueva vida en el país de acogida.

8.3. LA ATENCIÓN PSICOLÓGICA A LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La violencia de género es una tragedia que afecta a mujeres de todos los países y continentes con independencia de su condición social, sus creencias religiosas o su etnia. Este tipo de violencia nace de la desigualdad de poder entre hombres y mujeres, que en unas ocasiones puede ser cristalina y severa, por ejemplo en aquellos

países como Arabia Saudí, donde no tienen derecho a voto, y en otras más sutil, como la discriminación salarial y laboral de las mujeres en los países desarrollados.

En España en los últimos años este drama ha emergido de la opacidad del ámbito privado y se ha convertido en una de las mayores preocupaciones de la sociedad ya que, sólo en 2004, 72 mujeres fueron asesinadas por sus parejas.

En el caso de las solicitantes de asilo, la violencia de género tarda aún más en salir a la luz, ya que suelen llegar a España normalmente porque su compañero o esposo ha sufrido persecución en su país. Por tanto, la denuncia de la agresión física y psicológica les resulta aún más difícil que a otras mujeres puesto que todas las ayudas, tanto legales como sociales, e incluso su presencia en España, están ligadas a la condición de solicitantes de asilo y temen que, si presentan una denuncia, podrían quedar en desamparo ya que abandonarían el procedimiento de asilo.

Además, los patrones culturales y la educación propician que la mujer asuma como propia la responsabilidad de sacar adelante a su familia en el nuevo país y que los malos tratos pasen a un segundo plano. También favorece el silencio que las mujeres se encuentran en un país nuevo y tienen que afrontar todo el proceso de supervivencia y adaptación (aprendizaje del idioma, conocimiento de los recursos, adquisición de habilidades...), así como la ausencia de una red social de familiares y amigos, la percepción de soledad en definitiva, que potencia la dependencia del maltratador.

En muchas ocasiones, la mujer simplemente no denuncia porque desconoce sus derechos, los sistemas de protección, los recursos a los que puede acceder, o teme incluso que, si presenta una denuncia, puede ser devuelta a su país.

Otro problema que suele estar presente es el sentimiento de culpa, casi todas se consideran culpables de que sus maridos las maltraten. En el caso de las solicitantes de asilo y las inmigrantes, esta aflicción se agrava por temor a que la denuncia pueda repercutir en la obtención de la documentación, ya sea a través de la regularización por extranjería o por la concesión del estatuto de refugiado.

En el caso de las víctimas de la violencia de género, la condición de solicitantes de asilo añade ciertos problemas para poder salir de su mala situación. Desde el punto de vista psicológico presentan las reacciones propias de cualquier mujer que sufre malos tratos, sea cual sea su situación vital, tales como ansiedad, miedo o terror, depresión, indefensión o dependencia emocional del maltratador, culpabilidad...

Pero, además de tener que superar estos problemas, entre otros muchos, para salir de la situación de maltrato, deben enfrentarse con otros característicos de su circunstancia particular. Aparecen nuevos miedos, relacionados principalmente con las repercusiones legales sobre su solicitud de asilo que les acarrearía denunciar a su pareja por malos tratos.

Éste es el caso de una mujer colombiana que empezó a recibir tratamiento psicológico en CEAR cuando todavía convivía con su marido, que la sometía a malos tratos desde que se casaron hacía más de quince años en su país. Allí las agresiones psicológicas y las palizas eran constantes y, a esto, se sumaba que ambos recibían amenazas y eran extorsionados.

Viajaron a España para huir de aquella situación y una vez aquí decidieron pedir asilo. En los primeros momentos de estancia los malos tratos físicos cesaron, pero desde que tuvieron cierta estabilidad y las necesidades básicas estuvieron cubiertas, volvió a verse inmersa en el mismo círculo de violencia.

Decidió pedir ayuda psicológica y comenzaron a trabajarse con ella diferentes aspectos encaminados a lograr las condiciones óptimas para que pudiese abandonar esa relación. La intervención estuvo dirigida a romper la dependencia emocional, reducir los sentimientos de culpa que le generaba la simple idea de separarse de su marido y aumentar la autoestima perdida a lo largo de todo este tiempo.

Pero, además de estos aspectos comunes a otros casos de violencia de género, también hubo que abordar otros, como el miedo que le producía que la resolución de su solicitud de asilo pudiese verse afectada de manera negativa si denunciaba a su marido por las agresiones de que era víctima.

En este sentido, fue muy importante entregarle la información jurídica, así como explicarle las estrategias necesarias para rechazar el chantaje a que era sometida por su esposo, quien adoptaba el papel de víctima y la responsabilizaba de las consecuencias nefastas que tendría para él la denuncia en relación a su petición de asilo.

El chantaje emocional iba más allá ya que, para controlarla e impedir que decidiera separarse y denunciarle, este hombre cuestionaba el bienestar de los hijos en el caso de que lo hiciera. Por tanto, hubo que trabajar también el sentimiento de culpa generado por todas estas amenazas, insistiendo en trasladar la responsabilidad de las posibles consecuencias negativas a él.

A este temor se sumaba otro: si a él no le concedían el estatuto debido a su acusación y, por lo tanto, pasaba a encontrarse en situación irregular, su trabajo, que era la principal fuente de ingresos de la familia, probablemente se viese perjudicado. Resultaba muy difícil para ella arriesgarse y poner en peligro la estabilidad que había conseguido para sus hijos.

Finalmente, y después de unos meses de trabajo psicológico con ella, la mujer decidió presentar la denuncia. Fue crucial para ello, además de solucionar algunos aspectos puramente psicológicos, dotarle de información jurídica y explicarle que el proceso de asilo y el de la denuncia por malos tratos siguen procedimientos distintos y que el único perjudicado sería, en todo caso, su marido.

Después de presentarla esta mujer y sus hijos se alojaron en una casa de acogida, hasta que 48 horas después se celebró un juicio rápido, cuya sentencia estableció como medidas cautelares que ella se quedaba con la casa y la tutela de los hijos, y dictaminó también la orden de alejamiento. A partir de entonces, la vida tampoco ha sido fácil porque, aunque tiene un puesto de trabajo, su salario es muy bajo y su esposo aún no ha satisfecho la pensión que impuso el juez. Pese a ello, esta mujer está muy motivada para trabajar y salir adelante.

8.4. A FONDO: LAS DIFICULTADES PARA LA HOMOLOGACIÓN DE LOS TÍTULOS UNIVERSITARIOS

Una vez que han obtenido el asilo, los refugiados tienen ante sí la ardua tarea de su integración social y laboral en España, un proceso que resulta más complicado para aquellos que llegaron con una formación superior, ya que deben afrontar el tortuoso proceso de homologación de sus títulos universitarios. “No pido ni exijo un inmediato reconocimiento de mi formación académica, pero al menos que se me facilite la homologación de mis títulos para el ejercicio de mi profesión, tal y como estipulan la legislación de asilo y la Directiva 2004/82 del Consejo de la Unión Europea”, asegura un refugiado colombiano que es ingeniero, cuyas palabras sirven de pórtico para este epígrafe.

El artículo 25 de la Convención de Ginebra estipula que el país de acogida deberá adoptar las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen dicha ayuda. Incluso establece que estas autoridades expedirán a los refugiados los documentos o certificados que, en condiciones normales, les entregarían las autoridades de su país y tendrán idéntico valor.

También el artículo 22 de la Convención de Ginebra impone a los estados contratantes la obligación de conceder a los refugiados que se encuentren en su territorio “el trato más favorable posible” en el acceso a los estudios no obligatorios y el reconocimiento de certificados de estudios obtenidos en sus países de origen. Asimismo, su artículo 19 señala que los estados contratantes deben procurar a los refugiados que posean diplomas reconocidos en ese país “el trato más favorable posible” para ejercer una profesión liberal.

La Ley de Asilo señala que la concesión del estatuto de refugiado implica la autorización para residir y trabajar en nuestro país y el artículo 33.2 del Reglamento de Asilo indica que, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Convención de Ginebra, se adoptarán las medidas necesarias para proporcionar a los refugiados los documentos o certificados necesarios para el ejercicio de sus

derechos, en particular aquellos que puedan facilitar su integración en España y requieran la intervención de las autoridades de su país, a las que no puede recurrir.

Pese a ello, el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, del Ministerio de Educación, que regula las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, no menciona ni una sola vez la palabra "refugiado", ni se refiere a la situación específica de estas personas¹.

El Ministerio de Educación define como título el documento de carácter oficial que acredita la superación de un ciclo de estudios oficiales, incluido en su caso el período de prácticas necesario para su obtención, expedido por la autoridad competente de acuerdo con la legislación del país a cuyo sistema educativo pertenezcan dichos estudios.

Del mismo modo, define la homologación de estudios extranjeros de educación superior como su reconocimiento respecto de un determinado título oficial español vigente con validez en todo el territorio nacional. Implica el reconocimiento del grado académico correspondiente y de los efectos profesionales inherentes al español de referencia.

Las titulaciones extranjeras, cuya homologación se solicita, deben cumplir cuatro requisitos. En primer lugar, deben estar expedidas por una universidad o centro de educación superior extranjero legal y tener validez oficial en el sistema educativo de ese país. En segundo lugar, deben avalar unos estudios efectivamente cursados conforme al sistema educativo del país que los expide. No es aceptable, a efectos de su homologación en España, un título extranjero logrado por homologación, convalidación o reconocimiento de otro obtenido en un tercer país, ni el conseguido mediante pruebas de nivel sin haber cursado dichos estudios.

En tercer lugar, debe existir suficiente equivalencia con los estudios españoles de referencia, tanto en el grado académico al que corresponde, como en la duración y contenidos de las materias requeridas. Y, en cuarto lugar, la homologación debe solicitarse con referencia a un título universitario oficial español vigente e implantado en los niveles de diplomado, ingeniero técnico, arquitecto técnico, licenciado, ingeniero, arquitecto o doctor.

Los solicitantes de asilo y los refugiados deben entregar una certificación original acreditativa de la expedición del título, cuya homologación se solicita, y una certificación académica original de los estudios realizados, donde consten la duración oficial en años, el plan de estudios, las asignaturas cursadas y las horas recibidas de cada una de ellas, documentos que, una vez finalizado el procedimiento, no se devuelven a los interesados.

También debe entregarse una copia autenticada del documento de identidad nacional del solicitante y el justificante del abono de las tasas correspondientes,

que oscilaban a finales de 2004 entre los 120,36 euros para la solicitud de homologación del título de doctor, los 81,60 euros para el de licenciado o los 20,40 euros por la solicitud de convalidación de cursos o módulos de enseñanzas españolas de nivel no universitario. En cambio, la solicitud de homologación del título de graduado en Educación Secundaria y de especialidades de Ciencias de la Salud no suponen coste económico alguno.

Una vez formulada la solicitud y aportada la documentación reglamentaria, el Ministerio de Educación somete el expediente a informe del Consejo de Coordinación Universitaria, que en el plazo máximo de tres meses remite su informe con uno de estos tres dictámenes. En primer lugar, puede resolver de manera favorable a la homologación por tratarse de estudios equivalentes.

También puede apoyar la homologación, pero condicionada a la superación de una prueba de conjunto cuando la formación acreditada no corresponda totalmente con la que proporciona el título español equivalente. Esta prueba de conjunto puede ser general (conocimientos generales del título español) o específica (sobre materias concretas sobre las que se han podido apreciar carencias de formación). La prueba deberá superarse en la universidad pública que el interesado elija libremente y, una vez superada y que se haya acreditado dicha superación, obtendrá la homologación. La resolución sobre la necesidad de someterse a prueba de conjunto puede recurrirse en alzada ante el superior jerárquico en la universidad elegida.

Por último, el Consejo de Coordinación Universitaria puede denegar la homologación del título, porque la formación acreditada por el título extranjero es sustancialmente diferente a la establecida por el español (el interesado puede solicitar entonces la convalidación de estudios parciales en la universidad pública que elija).

La orden del ministro sobre homologación de títulos pone fin a la vía administrativa, pero se puede impugnar la resolución a través de un recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano administrativo o mediante un recurso contencioso-administrativo ante los tribunales de su jurisdicción.

Podemos mencionar, a modo de ejemplo, el caso de una licenciada en Derecho originaria de Costa de Marfil que obtuvo la protección complementaria que ofrece el artículo 17.2 de la Ley de Asilo:

Inicié los trámites para homologar mi título, pero al cabo del tiempo tuve que desistir porque el procedimiento era demasiado difícil y complicado. Ahora estoy cursando un Máster en Migraciones, Refugio y Relaciones Intercomunitarias en la Universidad Autónoma de Madrid, aunque sé que, cuando obtenga esta titulación, no podré ejercerla mientras no homologue mi licenciatura. Podré seguir estudiando, estudiando y estudiando, pero si no puedo

homologar mi carrera inicial por las dificultades del trámite, nunca podré bajar en mi profesión.

En el caso de los estudios universitarios extranjeros, es posible convalidar en las universidades españolas los estudios parciales que no han finalizado con la obtención de un certificado, así como los correspondientes a títulos extranjeros, cuya homologación ha sido denegada por el Ministerio de Educación con efectos sólo académicos, para continuar los estudios dentro del sistema educativo español. Dichos estudios podrán culminar, en su caso, con la obtención del correspondiente título español, una vez aprobado el plan de estudios y tendrá la plenitud de efectos que le correspondan, sin distinción alguna.

No obstante, no siempre haber iniciado los estudios universitarios en el país de origen garantiza su continuación en España. Podemos destacar el caso de una joven refugiada ucraniana que comenzó Ingeniería en su país y que, tras haber solicitado la convalidación, recibió una notificación desfavorable, ya que logró sólo la de sus estudios secundarios y tuvo pendiente la realización de la selectividad.

Además, esta resolución le llegó en junio, por lo que ya no tuvo tiempo material para presentarse al examen de septiembre. Debido a esta situación, se matriculó en un Centro de Educación de Adultos, donde inicialmente preparó los temas necesarios para superar su prueba y, una vez logrado, pudo acceder al primer curso de Ingeniería Técnica de Aeronáutica.

En el momento en que solicitó su beca de estudios en la secretaría de su centro, el desconocimiento del personal administrativo le llevó a considerar que, por su condición de extranjera, no podía acceder a la convocatoria general de becas del Ministerio de Educación. Pero los servicios sociales de CEAR intervinieron y trabajaron con el personal de administración para su formación y sensibilización en los derechos que asisten a los estudiantes extranjeros y con ella para que conociera y exigiera el cumplimiento de sus derechos.

Los rectores de las universidades españolas tienen la competencia de convalidar los estudios parciales realizados en centros académicos extranjeros cuando no han finalizado en la obtención de un grado o título. Los refugiados que no hayan concluido sus estudios universitarios en su país o aquéllos a los que se haya denegado la homologación completa (cuando la resolución denegatoria haya indicado expresamente la posibilidad de obtener convalidaciones parciales) pueden solicitar la convalidación parcial de sus estudios en la universidad española donde deseen completarlos.

Podemos detenernos en el caso de una refugiada colombiana que solicitó la convalidación de sus estudios de Marketing iniciados en su país. Al recibir un

reconocimiento mayor de asignaturas y créditos convalidados de un centro universitario privado que de otro público, optó por acceder al primero pero debió asumir un pago mensual de 300 euros, que sufraga trabajando como cuidadora de niños.

Un refugiado armenio, ingeniero, explica su experiencia, que pone de relieve un procedimiento que se ha convertido en un suplicio interminable:

Desde que presenté la solicitud para homologar mi título en España, hasta la respuesta que me dio el Ministerio de Educación donde se establecía que debía presentarme a una prueba de conjunto de trece materias troncales, cursé estudios correspondientes al doctorado y un máster, y aún no he logrado homologar mi título.

Una refugiada colombiana, con más de diez años de experiencia profesional como abogada además, lamenta la carencias de programas de apoyo, ya que las ayudas de las organizaciones no gubernamentales se dirigen a la realización de cursos ocupacionales y en el ámbito académico tampoco existe un programa o curso que permita o facilite la homologación.

Asimismo, señala que la mayoría de las resoluciones del Ministerio de Educación exigen para la homologación del título la superación de una prueba de conjunto. Por tanto, asevera:

Si una quiere homologar, debe dedicarse a tiempo completo al estudio y entonces, ¿de qué come? Me estuve preparando un año entero para presentar la prueba de conjunto de 8.30 a.m. a 10.00 p.m. en la Universidad, pero no aprobé. Hice un segundo intento un año después y aún espero los resultados.

La dificultad fundamental es que no existe un curso académico especial para homologar. No existe una política uniforme en todas las universidades, en el sentido de que si apruebas algunas materias, otra universidad no las reconoce. Cada universidad realiza las pruebas de conjunto a su libre arbitrio. Como refugiada no he tenido ninguna facilidad para la homologación ya que el Ministerio de Educación no tiene establecido ningún trámite para ello.

Por otro lado, una vez que logre la homologación, la colegiatura es sumamente costosa desde el punto de vista económico. En definitiva, es un trámite demasiado largo, casi dos años para que el Ministerio conteste la petición y luego prepararse y aprobar la prueba de conjunto. En el proceso de homologación debo tramitar también una dispensa de nacionalidad ante el Ministerio de Justicia, que es un permiso que da el Estado español para ejercer la profesión a quienes no somos españoles. Este trámite tarda alrededor de otro año. Como refugiada, debo decir que no existe ningún programa que agilice o facilite los trámites de homologación, con el fin de ejercer la profesión que tenía en mi país.

Por tanto, los refugiados que desean homologar su titulación universitaria deben afrontar, además del tortuoso proceso de solicitud de asilo, un suplicio burocrático y administrativo de varios años para poder tener opción a trabajar en su campo profesional. El Ministerio de Educación no concede ningún trato especial a unas personas que, ante la amenaza de sufrir o haber padecido violaciones de los derechos humanos más esenciales, han debido abandonar sus países muchas de manera precipitada, sin llevar consigo la documentación necesaria no ya para este procedimiento, sino muchas veces ni siquiera para la solicitud de asilo.

A través de distintas cartas de su secretario general y sus coordinadores territoriales, CEAR intentó informar a este Ministerio de que la concesión del estatuto de refugiado significa la ruptura automática de todos los lazos de relación entre esta persona y su país de origen, por lo que desde entonces ni puede ni debe ponerse en contacto con las autoridades que lo representan en el exterior (embajadas, consulados...).

Esta ruptura queda impuesta, pues, no sólo por razones morales, ya que toda acción puede hacer que se detecte su presencia, muchas veces desconocida por el Gobierno de su país, sino también por imperativo jurídico. El asilo u otra protección complementaria implican, por definición, que la persona no pueda acogerse a la protección de su país de origen y debemos tener en cuenta, además, que puede suponer una renuncia a este derecho recurrir regularmente a su embajada.

Y el problema es aún mucho mayor si cabe cuando al solicitante de asilo se le concede un estatuto de protección por circunstancias excepcionales o razones humanitarias (artículos 17.3 y 17.2 de la Ley de Asilo), por lo que debe renovar cada año estos permisos y carecen de la cobertura legal que brinda el estatuto de refugiado. Éste es, por ejemplo, el caso de un profesor universitario colombiano que teme contactar con su antiguo centro de trabajo para solicitar documentación, ya que daría a conocer su paradero, y por ello no puede emprender los trámites de homologación de su formación académica.

Pese a la información que CEAR ha trasladado en diversas ocasiones al Ministerio de Educación, que enumera varios puntos de la Convención de Ginebra y solicita que utilice otros procedimientos para la tramitación de las solicitudes de homologación y a pesar de que CEAR entrega esta carta a los refugiados para que la adjunten a sus expedientes, hasta diciembre de 2004 el Ministerio ha acogido todas estas motivaciones y sugerencias de manera arbitraria, en función muchas veces del funcionario que recoge la documentación, por lo que este derecho de los refugiados se ve vulnerado.

Por supuesto, la homologación del título universitario no significa que los refugiados encuentren con facilidad un puesto de trabajo acorde a su preparación,

tal y como ya hemos examinado en profundidad en nuestros dos informes anuales anteriores. El testimonio de un refugiado mauritano arroja luz sobre esta realidad²:

Como supongo que les sucederá a muchísimos refugiados, mis expectativas de conseguir una mejor calidad de vida en España se han visto defraudadas, puesto que, una vez obtenido el estatuto de refugiado, surgieron otros problemas, como la búsqueda de una vivienda, de un puesto de trabajo para poder vivir... A mí me habían explicado que en este país no podría resolver esos problemas y que tenía que buscarme la vida.

Pasado ese tiempo, comencé a buscar trabajo. Me fui a Zaragoza a trabajar de mecánico, pero sólo estuve seis meses allí, ya que decidí regresar a Madrid porque había iniciado los trámites de la reagrupación familiar para traer a mi mujer y a mis hijos, y me complicaba mucho viajar permanentemente. Aquí he trabajado como jardinero, pintor, electricista... He hecho de todo para sobrevivir. No existe una verdadera red de servicios sociales que nos ofrezca la posibilidad de vivir dignamente, con trabajo. La inserción sociolaboral empieza por tener techo y trabajo digno y permanente.

Pensaba que, cuando obtuviese la homologación de mi título universitario de ingeniero industrial, mi vida mejoraría, pero fue imposible y aún no he logrado trabajar en lo que he estudiado, a pesar de que realicé y realizo todos los cursos de perfeccionamiento que existen en mi campo, pero es imposible.

Intenté montar mi propio taller de reparación mecánica, pero no pude porque sólo me pudieron otorgar la mitad del dinero que necesitaba. Con eso compré una furgoneta, algunas herramientas y poquitas cosas más, pero cuando llegó la hora de alquilar el local, ya no tenía más dinero. Al final, no he podido, era mi objetivo, pero no he podido. Es cierto que en ese momento logré la reagrupación familiar y vinieron mi mujer y mi familia a España, por lo que surgieron una serie de gastos imprevistos. Ahora, con los escasos salarios que tenemos, apenas podemos sobrevivir.

Para concluir el análisis de este punto, nos gustaría citar la directiva 2004/83 del Consejo de la Unión Europea del 29 de abril de 2004 que, en referencia al establecimiento de normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de apátridas, refugiados..., reconoce en su considerando número 32:

Es preciso tener en cuenta las dificultades prácticas que afrontan los beneficiarios del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, por lo que atañe a la autenticación de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de cualificaciones oficiales expedidas en el extranjero.

Y en su artículo 27.3 señala:

Los Estados-miembro garantizarán la igualdad de trato entre los beneficiarios del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria y los nacionales, en el contexto de los procedimientos vigentes de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de cualificaciones oficiales expedidos en el extranjero.

En este sentido, una refugiada originaria de Guinea Ecuatorial, abogada, señala:

Deberían existir facilidades para las respectivas homologaciones de títulos en nuestro caso, ya que la ley habla de conceder el trato más favorable posible.

Sin embargo, ya hemos puesto de relieve que los refugiados sufren el mismo proceso de homologación de títulos universitarios que el resto de extranjeros. Pero los criterios que establece la Convención de Ginebra no deberían ser interpretables según el libre albedrío de la administración correspondiente, sino que deberían establecerse mecanismos que ayuden a los refugiados a homologar sus títulos de la manera más rápida, cómoda y eficiente posible.

Por supuesto, todo el procedimiento de convalidación y homologación de títulos debería realizarse con más agilidad en su estudio, valoración y tramitación en general. También debería facilitarse formación al personal del Ministerio de Educación, con el fin de que conozca la especificidad y los derechos de los refugiados.

NOTAS

1. Es conveniente distinguir entre convalidación y homologación. La convalidación es el reconocimiento a efectos académicos de la validez de estudios superiores realizados en el extranjero, hayan finalizado o no con la obtención de un título, respecto de estudios universitarios españoles parciales, que permitan continuarlos en una universidad española. Y, según el Real Decreto 285/2004 del Ministerio de Educación, la homologación es el reconocimiento oficial de la formación superada para la obtención de un título extranjero como equivalente a la exigida para la obtención de un título español.
2. CEAR, *Voces de dignidad. Testimonios para el compromiso con los refugiados*, Entinema, Madrid, 2005, pp. 93-94.

En 2004, 6.305 personas recibieron la notificación de que su solicitud de asilo había sido inadmitida a trámite o denegada por la CIAR. La inmensa mayoría deciden permanecer en España más allá de los quince días que tienen para abandonar nuestro país, porque el regreso a su país implica una amenaza a su vida o a sus derechos humanos. Pero, como las políticas de inmigración de los últimos años han clausurado todas las vías para regularizar su situación en nuestro país, estas personas quedan condenadas a vivir en la irregularidad, a trabajar en la economía sumergida, sin derechos sociales. Es el drama de los refugiados sin protección, uno de los rostros de la pobreza en España.

Como examinamos en el primer epígrafe de este capítulo, el nuevo Reglamento de Extranjería no ofrece solución alguna a la situación de vulnerabilidad en que cada año quedan miles de personas, ese 95 por ciento de los solicitantes de asilo a los que el Gobierno niega protección.

La propuesta de Consenso Social sobre Migración formulada el año pasado por Cáritas Española y CEAR cierra la parte central del Informe, antes de la exposición de nuestras 20 conclusiones y 20 propuestas, y del capítulo final de anexos, que incluye artículos sobre esta iniciativa, la persecución por razones de género, el Programa EQUAL II y la situación de los desplazados en Colombia.

9.1. LAS CONSECUENCIAS DEL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA

El Reglamento de Extranjería introduce varias novedades que influyen en la situación legal del solicitante de asilo, que finalmente no ha obtenido el estatuto de refugiado y que, por tanto, debe acudir al régimen general de extranjería para regularizar su permanencia en España. Sin embargo, no ofrece ninguna solución a la situación de vulnerabilidad e inseguridad en que cada año quedan miles de personas, ese 95 por ciento de los solicitantes de asilo que no obtienen ningún tipo de protección en nuestro país.

Buena parte de los refugiados que quedan sin protección y se ven forzados a recurrir a la vía de extranjería carecen de pasaporte o incluso de título de viaje, debido casi siempre a las circunstancias de peligro, temor y desesperación que envuelven la huida. Al solicitante de asilo que no pueda lograr la expedición del pasaporte de su país (por razones muchas veces asociadas a los motivos que forzaron su exilio) sólo le queda la opción, para disponer de documentación, de solicitar la cédula de inscripción.

En este aspecto, el Reglamento de Extranjería no ha introducido ninguna modificación en el procedimiento para obtenerla y, por tanto, no ha tomado en consideración ninguna de las propuestas realizadas por CEAR en los sucesivos documentos aprobados por su comité ejecutivo con ocasión de la reforma del Reglamento de Extranjería. Por ejemplo, CEAR propuso la concesión de la cédula de inscripción cuando el solicitante de asilo inadmitido a trámite o denegado tenga problemas con la representación diplomática de su país, bien por que ésta no exista en España, bien por que tenga un funcionamiento manifiestamente irregular.

Por otra parte, en cuanto a las posibilidades de acceder a la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, regulada en el artículo 45 del nuevo Reglamento, cabe mencionar que este artículo introduce una confusa referencia a la ausencia de "mala fe" en el solicitante para concedérsela.

Esta precisión no puede causar sino sorpresa y preocupación, ya que la experiencia indica que la inclusión de este tipo de conceptos indeterminados en la legislación de extranjería supone abrir una puerta a actuaciones arbitrarias del Ministerio del Interior, que siempre podrá interpretar a su conveniencia si existe "mala fe" en aquel solicitante de asilo que permanece en España en situación irregular, tras los quince días posteriores a la notificación de la denegación del estatuto de refugiado.

En todo caso, conviene aguardar a conocer los resultados de la aplicación de esta condición para valorar el verdadero significado de su inserción en la regulación de la autorización de residencia temporal por razones excepcionales y esperar

las resoluciones de las diferentes subdelegaciones del Gobierno cuando se presenten estas solicitudes.

En cuanto a los supuestos concretos en que podrán ser concedidas dichas autorizaciones, habría que diferenciar dos tipos de autorizaciones en función de los diferentes motivos que dan lugar a su concesión. La primera figura que el nuevo Reglamento regula es la del "arraigo laboral", que se entiende que tienen aquellos extranjeros que acreditan una permanencia continuada en España durante un mínimo de dos años y demuestran una o sucesivas relaciones laborales de duración superior a un año.

Con la redacción dada por el nuevo Reglamento de Extranjería, el único modo que tiene el solicitante de probar la relación laboral en estos casos es mediante sentencia judicial o resolución administrativa confirmando el acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La sola aceptación de estos medios de acreditar la relación laboral de un año convierte en casi inútil la regulación de la figura del arraigo laboral, ya que es poco realista imaginar que el trabajador extranjero en situación de irregularidad administrativa va a contar con una sentencia judicial o con la resolución administrativa requerida.

Por otra parte, hay que tener presente que resulta perjudicial para el trabajador extranjero que se asocie su situación de irregularidad a conflictos judiciales o inspecciones de la Seguridad Social, por lo que la inclusión de esta figura merece una valoración negativa en su conjunto.

La otra circunstancia en que se entiende que se dará el arraigo viene determinada por una permanencia de tres años en nuestro país, la existencia de vínculos familiares o el informe acreditativo de inserción social de los ayuntamientos y la existencia de una oferta de trabajo.

En todo caso, en el nuevo Reglamento de Extranjería el enfoque del arraigo es exclusivamente laboral y mantiene el requisito de un período de tiempo rígido, sin que sean valoradas las circunstancias personales del ciudadano extranjero. Con la redacción de este nuevo texto se ha perdido de nuevo la oportunidad de establecer una verdadera delimitación del concepto de arraigo que refleje la realidad de las diferentes situaciones en que se encuentran los extranjeros en España, si tenemos en cuenta que la Ley de Extranjería ofrecía unas posibilidades más amplias de las que finalmente se han regulado mediante el nuevo Reglamento.

Por tanto, la actual regulación mantiene el régimen de precariedad del solicitante de asilo que ve denegada su solicitud ya que, después de un tiempo trabajando e integrándose en el mercado laboral, al ser denegada su solicitud de asilo pierde la autorización de trabajo y cae en una situación irregular si no obtiene una autorización de trabajo por circunstancias excepcionales.

En esta situación y con la actual regulación es más que probable que el solicitante no tenga modo de acreditar su arraigo en España, bien porque no ha transcurrido el tiempo suficiente —dado lo elevado del plazo de tres años—, bien porque carece de medios de prueba que acrediten su existencia. En este caso, al solicitante sólo le quedaría la opción de obtener una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por razones humanitarias, un nuevo concepto indeterminado que se deniega en numerosas ocasiones.

El nuevo Reglamento prevé la concesión de la autorización de residencia por razones humanitarias a los extranjeros víctimas de delitos tipificados en los artículos 311-314 del Código Penal (delitos por conductas violentas en el entorno familiar); a los que sufran una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia médica especializada y suponga un grave riesgo para la salud o la vida; a los que colaboren con las autoridades o en las que concurren razones de interés público o de seguridad nacional que justifiquen la necesidad de autorizar su estancia en España; o a aquellas personas que acrediten que su retorno a su país para obtener un visado de entrada a España pone en peligro su seguridad o la de su familia.

Pero el órgano administrativo competente, en este caso las delegaciones o las subdelegaciones del Gobierno, siempre puede entender que, si existieran razones humanitarias, el Ministerio del Interior las habría considerado y habría resuelto, al menos, la concesión del estatuto de protección complementaria. Por esto, la invocación de razones humanitarias en el régimen de extranjería no cuenta con las garantías que establecen los principios de legalidad y seguridad, pilares del ordenamiento jurídico español.

Si la delegación o la subdelegación del Gobierno correspondiente entiende que no se dan las referidas razones humanitarias, por ejemplo, porque el riesgo no es lo suficientemente grave, el solicitante se vería abocado a un procedimiento judicial, en este caso ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y un nuevo período de espera que, de cualquier manera, supondría una ruptura radical en su proceso de integración sociolaboral y en sus posibilidades de alcanzar una vida digna en España.

9.2. A FONDO: LA PROPUESTA DE CONSENSO SOCIAL SOBRE MIGRACIÓN FORMULADA POR CÁRITAS Y CEAR

El 9 de febrero de 2005 la presidenta del Instituto Nacional de Estadística anunció que España tiene 43,7 millones de habitantes, de los que 3,5 millones son extranjeros y, de ellos, sólo casi dos millones tienen tarjeta de residencia (57 por ciento). Por tanto, los ciudadanos extranjeros son el 8 por ciento de los habitantes de España, un porcentaje que se aproxima al de países como Francia o Alemania,

tradicionales receptores de inmigrantes, aunque el caso de nuestro país presenta un ritmo de crecimiento único en el marco de la Unión Europea, ya que se ha producido en apenas un lustro, puesto que en 1999 la población extranjera sólo era el 1,9 por ciento del total (748.954 de 40,2 millones de habitantes)¹.

CUADRO 1

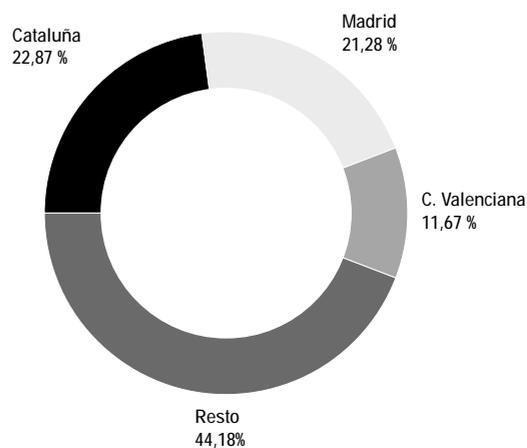
EXTRANJEROS CON TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (30 DE SEPTIEMBRE 2004)

Cataluña	423.988	Galicia	41.466
Madrid	394.661	Euskadi	35.927
C. Valenciana	216.353	Navarra	25.599
Andalucía	208.812	Extremadura	18.387
Canarias	122.292	Asturias	14.973
Baleares	88.575	La Rioja	14.569
Murcia	86.108	Cantabria	13.068
Castilla y León	52.687	Melilla	3.733
Castilla-La Mancha	46.945	Ceuta	2.346
Aragón	43.729	TOTAL	1.854.218

FUENTE: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL MUNDO*, 7 DE FEBRERO DE 2005, p. 10.

GRÁFICO 1

EXTRANJEROS CON TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (30 DE SEPTIEMBRE 2004)



FUENTE: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL MUNDO*, 7 DE FEBRERO DE 2005, p. 10.

A fecha de 30 de septiembre de 2004, vivían en España 1.854.218 extranjeros con tarjeta de residencia en vigor, de los que 365.846 eran ciudadanos marroquíes, 202.294, ecuatorianos, 128.367, colombianos y 121.107, británicos². Además, por primera vez, en 2004 la cifra de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social superó el millón (1.076.744), según los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El primer país de origen de los trabajadores extranjeros con contrato es Ecuador, cuya presencia se ha multiplicado por veinte en los seis últimos años³.

CUADRO 2

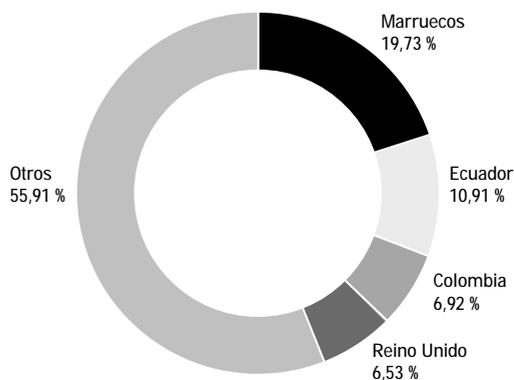
EXTRANJEROS CON TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR POR NACIONALIDADES (30 DE SEPTIEMBRE 2004)

Marruecos	365.846
Ecuador	202.294
Colombia	128.367
Reino Unido	121.107
Rumania	72.569
Alemania	69.223
Italia	69.055
China	66.486
Perú	64.969
Otros	694.302
Total	1.854.218

FUENTE: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL MUNDO*, 7 DE FEBRERO DE 2005, p. 10.

GRÁFICO 2

EXTRANJEROS CON TARJETA DE RESIDENCIA EN VIGOR POR NACIONALIDADES (30 DE SEPTIEMBRE DE 2004)



FUENTE: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL MUNDO*, 7 DE FEBRERO DE 2005, p. 10.

Estos datos justifican por qué en los últimos años la inmigración ha pasado a convertirse en un asunto omnipresente en la agenda política y el debate social. Desde 2003 son más los extranjeros que viven en España que los ciudadanos españoles que residen en otros países.

La inmigración está generando amplias transformaciones en la realidad social y la vida cotidiana de los españoles, que plantean desafíos inexcusables como la integración y la convivencia en unas sociedades que ya no podrán ser sino interculturales. Además, las injusticias que oprimen a los pueblos del Sur sugieren que el proceso migratorio no decrecerá, al menos en el corto plazo.

En segundo lugar, tarde o temprano todas las sociedades que han sido puntos de destino de la inmigración han debido definir su modelo de sociedad con la llegada de nuevos ciudadanos. La respuesta al modelo de integración que se pretende desarrollar se implementa a corto plazo, pero debe evaluarse en un período de tiempo razonablemente largo, en este caso situado en el horizonte de 2020. Es precisamente ahora, cuando los inmigrantes pertenecen a la primera y a la segunda generación, cuando pueden desarrollarse políticas que promuevan un modelo de integración propio y estable.

Por todo ello, en 2004 Cáritas Española y CEAR decidieron elaborar una propuesta para impulsar el Consenso Social sobre Migración, con la mirada puesta en la sociedad de 2020. Más allá de decisiones coyunturales, como las tres reformas de la Ley de Extranjería promovidas por el Gobierno anterior o las recurrentes medidas cortoplacistas, estas organizaciones consideran necesarias políticas de fondo que ofrezcan cauces para el largo plazo.

El reto es diseñar un modelo de integración en España que permita, con el concurso de estos nuevos ciudadanos, construir una sociedad mejor y más digna, con la certeza de que, o promovemos una sociedad más cohesionada, económicamente solvente y solidaria, o tendremos una fragmentada, individualista y recelosa de lo ajeno.

El Consenso Social sobre Migración se apoya en tres ideas centrales. En primer lugar es necesario cambiar la perspectiva del análisis y emplear el concepto de migración en lugar del de extranjería. En la era de la globalización es imposible analizar las migraciones únicamente con el punto de vista de la sociedad receptora.

Las causas de los desplazamientos humanos, los mecanismos que influyen en el retorno, los diferentes vínculos que se mantienen entre familias y comunidades forman parte de un proceso migratorio que debe verse en su conjunto. Es, por tanto, necesario cambiar el paradigma de análisis de la situación y pasar del concepto de extranjería (la inmigración empieza en nuestras fronteras) al de migración (comienza cuando alguien emprende este camino).

En tercer lugar, esta propuesta de Consenso Social sobre Migración no busca sólo un acuerdo entre las fuerzas políticas, sino un entendimiento social que comprometa a los agentes sociales organizados y al conjunto de los ciudadanos. Se trata de impulsar un amplio consenso que contribuya a la consecución de un pacto de estado sobre la migración.

A partir de estas ideas, CEAR y Cáritas empezaron a trabajar en 2004 con la creación de un espacio de reflexión que permitiera obtener algunas líneas de trabajo generales que sirvieran como marco para el desarrollo de este gran acuerdo, sin pretender definir una propuesta cerrada, sino tan sólo agrupar la reflexión existente, los puntos de vista de los agentes sociales e identificar elementos comunes que puedan servir de pilares para un pacto social posterior.

Los cinco grandes objetivos que Cáritas y CEAR persiguen son, en primer lugar, contribuir a la construcción de la nueva sociedad en la que ya participan un porcentaje significativo de personas de otros países y culturas, desde una mirada que incorpora las necesidades de cambio de nuestra sociedad y que amplía la perspectiva a las causas globales de la migración.

En segundo lugar, pretenden implicar a la sociedad en la construcción de ese futuro a partir de un debate abierto, multisectorial y participativo que incorpore a la ciudadanía y a la pluralidad de agentes sociales que intervienen en la integración.

En tercer lugar, aspiran a recoger y sistematizar las aportaciones de los agentes sociales para forjar un modelo social de integración y convivencia consensuado, que perdure a largo plazo y que se base en el respeto mutuo y los derechos humanos.

En cuarto lugar, quieren aportar propuestas a la concreción de un modelo social de integración consensuado en la actual coyuntura tanto en lo referente a marcos sociales como a bases jurídicas. Y, por último, desean desarrollar una metodología de consenso social sostenible que incida de manera favorable no sólo en la realidad de la migración, sino también en nuevas formas de diálogo y articulación entre los agentes sociales y en el bagaje de las organizaciones que participan en él.

A finales de 2004 ya había concluido la primera de las tres fases de trabajo de esta propuesta, el foro de expertos, en el que participaron especialistas de más de veinte universidades españolas y profesionales como arquitectos, psiquiatras, médicos, representantes de varias organizaciones no gubernamentales, de instituciones públicas, de la Oficina del Defensor del Pueblo... coordinados por dos personas de Cáritas y dos de CEAR.

La idea de este foro de expertos nació de la constatación de que, desde hace algunos años, son numerosos los grupos de investigación que analizan el fenómeno de las migraciones y plantean propuestas sobre los ámbitos en que repercuten. El objetivo de esta fase previa fue integrar y sistematizar todas estas reflexiones

para delinear una perspectiva general de una situación compleja y determinar qué propuestas pueden consensuarse en cada uno de los aspectos a modo de propuestas sociales.

Para ello Cáritas y CEAR convocaron a más de ochenta especialistas, divididos en ocho grupos de trabajo: vivienda, salud, economía y empleo, educación y cultura, exclusión y servicios sociales, religión e interculturalidad, participación política y ciudadanía y codesarrollo. Estos grupos de trabajo se reunieron dos veces en junio de 2004 para abordar las propuestas sociales y después, en julio, un grupo de juristas trabajó a partir de éstas para preparar unas bases legales que servirán de aportaciones para posibles iniciativas de tipo legislativo.

Tanto las propuestas sociales como las bases legales serán remitidas a todos los participantes en el foro de expertos para revisar sus aportaciones. El producto final de esta fase es el documento base, que servirá de borrador de debate y discusión en la siguiente.

La segunda fase, el debate del documento base con los agentes sociales, se está desarrollando a lo largo de 2005. La intención es que entre enero y abril en cada comunidad autónoma, o al menos en las más significativas respecto al fenómeno de la inmigración, se realicen encuentros con las organizaciones, movimientos y agentes sociales para debatir las propuestas aportadas por el documento base, extraer conclusiones y formular aportaciones. En este proceso se fomentará la participación de agentes y movimientos sociales de ámbito sólo local, provincial o autonómico.

Los debates podrían tener un carácter informal o no reglado en cada ámbito, de manera que incluso en algunas localidades podría consistir en una reunión bilateral entre la expresión social radicada allí y algunos representantes de CEAR o Cáritas. Durante esta fase el equipo de coordinación del Consenso Social sobre Migración recogerá, ordenará y sistematizará las conclusiones y aportaciones en torno a los ocho bloques temáticos en que está ordenado el documento base. De ahí saldrá un documento de trabajo que estará redactado a finales de abril, que será más amplio y detallado, y que servirá de punto de partida para las reuniones del Foro de agentes sociales de ámbito estatal.

En mayo, Cáritas y CEAR mantendrán tres reuniones con los agentes sociales de ámbito estatal, en las que pretenden contar con una participación nutrida de todas las expresiones sociales, económicas o culturales relacionadas con la realidad de la migración en España.

La convocatoria se dirigirá a las instituciones de derecho público y similares (ayuntamientos, gobiernos autonómicos, colegios profesionales, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, Ministerio Fiscal, asociaciones profesionales de jueces y fiscales, confesiones religiosas, Federación Española de

Municipios y Provincias...), a las organizaciones empresariales y sindicales, con especial atención a las de los sectores directamente implicados en la realidad migratoria (educación, sanidad, construcción, hostelería, organizaciones agrarias), y a entidades sociales como las asociaciones de inmigrantes, de cooperación al desarrollo, la confederación de asociaciones de vecinos, las confederaciones de padres de alumnos...

Las aportaciones de cada una de estas tres jornadas de trabajo se incorporarán al documento base y se volverá a convocar a los expertos que participaron en la primera fase a una jornada en junio, para analizar los resultados del proceso y realizar las últimas aportaciones antes de hacerlo público.

Las conclusiones de las dos fases anteriores se trasladarán a las administraciones públicas —central, autonómicas y locales— y a los partidos políticos y sus grupos parlamentarios. Para ello se aprovechará la configuración plural de la asamblea de CEAR, organización que realizará los correspondientes contactos y convocará para octubre sendas jornadas de trabajo para los miembros de las distintas administraciones y los grupos parlamentarios, en las que se expondrá el proceso y los resultados. El objetivo es transferir los contenidos y el proceso del Consenso Social sobre Migración como aportación a lo que debiera ser un pacto de Estado. Los contenidos definitivos se publicarán en un libro.

De manera paralela a todo este complejo proceso de quince meses de intenso trabajo, los promotores de esta iniciativa intentarán situar este debate en la agenda pública, a través de los medios de comunicación y personalidades de la vida cultural.

Además de la oportunidad de influir en una determinada coyuntura política y legislativa, el Consenso Social sobre Migración se plantea como un proceso a largo plazo cuya verdadera aportación, más allá de las conclusiones y propuestas que se definirán, reside en el ejercicio mismo de la reflexión en común, el debate y la formulación de propuestas. Por ello Cáritas y CEAR apuestan por encontrar cauces de continuidad y seguimiento para el debate y el diálogo en torno a todos estos contenidos, imprescindibles para la definición de la sociedad futura.

NOTAS

1. *El País*, 10 de febrero de 2005, p. 32.
2. *El Mundo*, 7 de febrero de 2005, p. 10.
3. *La Voz de Galicia*, 1 de febrero de 2005. Edición digital: www.lavozdeg Galicia.es.

En los dos informes anteriores realizados por CEAR quedaron reflejadas las consecuencias de una tendencia iniciada en 1994 con la reforma de la Ley de Asilo. La orientación restrictiva que inspiró la reforma se contagió con celeridad a la práctica administrativa y judicial y, así, toda persona que solicitara asilo partía con el prejuicio de su supuesto carácter fraudulento. De este modo, se construyó un sistema que parecía más preocupado de descubrir contradicciones, reales o imaginadas, que de asegurar una protección eficaz a las víctimas de las violaciones de los derechos humanos.

En las conclusiones del Informe 2004 hicimos pública nuestra aspiración de que el nuevo Gobierno incluyera en su agenda la protección de los refugiados e inaugurara una etapa diferente, de cumplimiento de la legalidad internacional, diálogo y transparencia. En el capítulo séptimo de este Informe 2005 hemos realizado una primera valoración, muy parcial por el escaso tiempo transcurrido, que resalta el nuevo clima de diálogo con las organizaciones sociales y los avances constatados.

En cuanto a los resultados concretos, debemos destacar el incipiente cambio de tendencia en las admisiones a trámite de las solicitudes de asilo en el último trimestre de 2004 puesto que, si entre enero y marzo de 2004, sólo superaron la primera fase del procedimiento el 16,59 por ciento de las solicitudes, entre octubre y diciembre lo hicieron el 30,99 por ciento.

CEAR espera que este sensible incremento sea el preludio de un cambio profundo en la política de asilo española que ofrezca unos índices de protección sustancialmente superiores a los actuales.

Del contenido de este Informe extraemos, además, estas otras conclusiones:

1. El Informe 2005 empieza con un análisis de la situación de los países de procedencia de un mayor número de solicitantes de asilo en España o que tienen una especial significación por diversos motivos (Colombia, Nigeria, Rusia, Argelia y Guinea Ecuatorial). Esta opción pretende ser coherente con la necesaria visión global del fenómeno de los refugiados, que evite el tradicional enfoque humanitario y asistencialista sin abordar las causas estructurales del éxodo de los refugiados.
Del análisis realizado podemos concluir que los gobiernos occidentales y las grandes empresas transnacionales priorizan los intereses geopolíticos y la maximización de los beneficios en detrimento de los derechos humanos. Los floridos discursos oficiales y la retórica de las grandes cumbres no se traducen en actuaciones contundentes cuando se producen violaciones masivas de los derechos humanos.
En numerosos casos las potencias occidentales cierran jugosos acuerdos de venta de armamento a países en conflicto en contra de las recomendaciones de los organismos internacionales y las organizaciones sociales. En Nigeria, Colombia y Guinea Ecuatorial las multinacionales del petróleo tienen incluso una responsabilidad directa en los actos de represión que desencadenan los desplazamientos humanos masivos.
2. En el primer capítulo analizamos también la distribución de los refugiados en el mundo y constatamos que sólo una pequeña parte logra llegar a los países desarrollados y que pagan un peaje muy elevado para ello. Y en el segundo, exponemos las características de esta verdadera odisea en busca de una protección internacional efectiva: precariedad, inseguridad, explotación, redes de tráfico de personas, el peligro cierto de la muerte... Frente a la atribución de una responsabilidad exclusiva a las mafias, consigna central de los gobiernos de los países desarrollados, nuestro Informe destaca el papel de las políticas públicas con medidas como el cierre de fronteras, la fortificación de las representaciones diplomáticas, las sanciones a las compañías transportistas..., así como el negocio de empresas privadas que se aprovechan de la situación desesperada de los refugiados.
3. También describimos la situación de los campos de refugiados e inmigrantes instalados en los alrededores de Ceuta y Melilla que desde finales

de 2004 se han visto sometidos al acoso creciente de las autoridades marroquíes. Esta presión agrava las carencias en la atención a los colectivos que sobreviven en muy difíciles condiciones hasta que logran cruzar la frontera española, si antes no han sido expulsados a la "tierra de nadie" que antecede a la frontera argelina por parte de la policía marroquí, donde muchos de ellos desaparecen sin dejar rastro.

El capítulo tercero recoge un nuevo y gravísimo episodio de expulsión absolutamente ilegal de nueve solicitantes de asilo de Ceuta por parte de efectivos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

4. Con estos precedentes, el Informe también analiza las peligrosas tentaciones de algunos gobiernos europeos de establecer campos de internamiento para solicitantes de asilo en las fronteras de la Unión Europea. Aunque finalmente el núcleo central de estas propuestas ha sido descartado, su formulación demuestra que la preocupación de la mayoría de los países no es aumentar su compromiso con la protección internacional, sino transferir lo que consideran un "problema" a países con serias carencias en sus mecanismos de garantía de los derechos humanos más básicos.
5. En 2004 se mantuvieron los obstáculos de acceso al procedimiento de asilo en España, a pesar del cambio de Gobierno y las intensas gestiones desarrolladas por CEAR a todos los niveles. Perduraron los grandes impedimentos para proporcionar una asistencia letrada eficaz y la ausencia de una información a los posibles solicitantes de asilo que llegaran a nuestro país, sobre todo en aquellos puntos de llegada masiva como Fuerteventura o las costas de Andalucía.

El Informe también profundiza en el drama de los polizones y describe los casos más importantes, así como la imposibilidad de las organizaciones sociales de acceder a estas personas para verificar si desean solicitar el estatuto de refugiado. Sorprende y mueve a la incredulidad que la mayoría de los polizones, que arriesgan incluso su vida en un viaje en condiciones muy duras, no declaren su intención de entrar a territorio español o pedir asilo.

6. A pesar del sustancial incremento de las admisiones a trámite registrado en el último trimestre de 2004, a lo largo del año pasado continuamos detectando una utilización abusiva del procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo, que sólo supera una de cada cuatro peticiones de asilo y que hoy ya está absolutamente desvirtuado. El análisis de los motivos aducidos por la OAR para inadmitir a trámite las solicitudes

revela que se adelanta a esta fase el juicio que debiera realizarse una vez instruido el expediente administrativo, contando con todas las pruebas y los elementos para adoptar una decisión fundamentada.

Más graves aún son las reiteradas deficiencias en la motivación real de las resoluciones y el incumplimiento de los plazos de notificación. También destacamos los avances de la jurisprudencia en estas materias y las novedades que introduce la atribución de la competencia de esta materia a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. En este capítulo cuarto también dedicamos un amplio espacio y numerosos cuadros estadísticos a analizar la evolución del procedimiento de inadmisión a trámite desde su implantación en junio de 1994.

7. A lo largo de 2004 el Ministerio del Interior continuó otorgando un porcentaje muy reducido de estatutos de refugiado y de protección complementaria porque, a pesar de la revitalización de la CIAR gracias a la intervención de la nueva representante del Ministerio del Interior, perduran unos criterios muy restrictivos en la fase previa, por lo que este positivo cambio ha tenido una escasa incidencia cuantitativa.

En el capítulo 5 profundizamos también en la aplicación de las cláusulas de exclusión, en especial, en aquellos casos en que se sospecha algún tipo de vinculación de los solicitantes de asilo con grupos terroristas islamistas. Su aplicación debe fundarse sólo en hechos probados y contrastados, porque de lo contrario el Gobierno asumiría las posiciones más restrictivas de derechos respecto a un asunto, el del terrorismo islamista, que ha adquirido otra dimensión tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en Madrid.

8. El procedimiento previsto para la determinación de la condición de apátrida se enfrenta a numerosas dificultades, en especial, por la parquedad de su normativa reguladora. Perdura una interpretación restrictiva de este concepto, ya que se excluye la llamada "apatridia de hecho", determinada no por la normativa aplicable, sino por las prácticas discrecionales de los estados. Aunque no son los únicos, llaman la atención las resoluciones negativas en los casos de ciudadanos procedentes de Palestina y la República Árabe Saharaui Democrática. El Informe destaca también la importante decisión del Ministerio de Trabajo de permitir el acceso a las prestaciones sociales de las personas que solicitan o han obtenido el estatuto de apátrida.
9. Los menores no acompañados que reúnen la condición de refugiados afrontan situaciones muy difíciles. Para la formalización de sus solicitudes

de asilo se requiere una especial preparación, teniendo en cuenta sus condiciones específicas. La atribución de competencias sobre los menores no acompañados a las comunidades autónomas, en especial la constitución de la tutela, origina una gran diversidad de prácticas.

El Informe expone la ausencia de unas orientaciones claras en este sentido, así como las dificultades que genera esta laguna. Especialmente grave es que se les cierre la vía para su documentación ya que, al solicitar asilo, se interpreta que no se puede tramitar la autorización de residencia ordinaria de manera paralela, lo que conlleva, una vez alcanzada la mayoría de edad si la solicitud es rechazada, situaciones de irregularidad sobrevenida con el grave riesgo de desarraigo que llevan aparejadas.

10. La primera fase del proceso de armonización de las políticas europeas de asilo concluyó en 2004 al expirar el plazo de cinco años que estableció el Tratado de Amsterdam. Si bien desde un punto de vista formal se ha cumplido el calendario previsto, el resultado es bastante desigual, ya que han primado las políticas de los diferentes estados y se han establecido unos márgenes demasiado amplios. En especial, preocupa la redacción final de la directiva sobre normas mínimas de procedimiento, pendiente de publicación, que afectará a derechos básicos de todos los solicitantes de asilo, que no han sido suficientemente reconocidos.
11. En el capítulo 7 examinamos el nuevo encaje institucional de las políticas de extranjería y asilo en España, que ha permitido avanzar en algunas de las propuestas defendidas por las organizaciones sociales desde hacía tiempo, si bien la implantación de las nuevas estructuras ha conllevado un período de confusión que se está superando con lentitud. También analizamos el programa de reasentamiento propuesto por cuatro organizaciones sociales y ACNUR al Gobierno que, a pesar del impulso inicial, ha quedado paralizado a la espera de una decisión política que tarda en producirse. Por último, valoramos las modificaciones del Reglamento de Asilo y los aspectos del nuevo Reglamento de Extranjería que afectan al ámbito de la protección internacional, que dejan un sabor agrisado, con avances importantes y lagunas significativas.

En este punto es preciso destacar un asunto que ocupó un lugar privilegiado en las conclusiones de los dos informes anuales anteriores y que ha sido otro avance muy importante tras el cambio de Gobierno: las autorizaciones de trabajo de los solicitantes de asilo. La Disposición Adicional decimoséptima del nuevo Reglamento de Extranjería contempla la autorización automática, sin necesidad de aportar contrato de

trabajo u oferta previa, a partir de los seis meses de la presentación de la solicitud de asilo.

12. Como la directiva sobre normas mínimas de acogida de los solicitantes de asilo en los Estados-miembro ha entrado en vigor en febrero de 2005, el año pasado aún detectamos numerosas deficiencias en la atención a los solicitantes en la primera acogida. Asimismo, en los supuestos contemplados con anterioridad, señalamos las dificultades para su integración que implica el incremento de los traslados de una ciudad a otra en las distintas fases del procedimiento.

El Informe constata la insuficiencia de medios económicos disponibles para facilitar una integración real de todos los refugiados, así como la inflexibilidad para contemplar las nuevas situaciones que surgen en el itinerario de inserción social. Las enormes dificultades para la homologación de los títulos universitarios de los refugiados, puesto que en muchos casos no pueden aportar la documentación original de sus países de origen, son una expresión más y muy importante de su complicado proceso de inserción sociolaboral.

La asistencia psicológica, cubierta de manera muy deficiente en la actualidad, funciona como un factor de protección tanto en el acompañamiento del procedimiento legal para determinar la condición de refugiado (en el que deben revivir las circunstancias traumáticas de su persecución), como en la superación del desarraigo y la vulnerabilidad constante en el proceso de integración social.

13. En 2004 se produjo de nuevo un aumento de los refugiados sin protección, bien porque no pudieron acceder al procedimiento de asilo, bien porque sus solicitudes fueron inadmitidas a trámite o denegadas. Como señalamos en el capítulo 9, el nuevo Reglamento de Extranjería, a pesar de algunos avances concretos, ha defraudado las expectativas creadas, ya que carece de instrumentos realistas que encaucen de manera permanente la regularización de aquellos extranjeros que permanecen en nuestro país sin ser expulsados y sometidos a una grave inseguridad jurídica. CEAR, junto con Cáritas Española, impulsa desde 2004 el Consenso Social sobre Migración, que pretende evitar situaciones como las vividas en los últimos años producto de las constantes improvisaciones y el sometimiento de las políticas de inmigración a intereses políticos a corto plazo.

El necesario cambio de tendencia en las políticas de asilo en España no será fácil, puesto que depende de un conjunto de condicionamientos y factores, nacionales e

internacionales, de difícil previsión. Con todo, a partir del contenido de nuestro Informe 2005 y de las necesidades más inmediatas, CEAR propone un decálogo de actuaciones a corto y medio plazo que ayudarían a superar el pesado legado de diez años de continuos retrocesos:

1. *Nuevas vías para el acceso al procedimiento de asilo.* Ante el descenso en picado del número de solicitudes de asilo, si el Gobierno quiere mantener un compromiso real con el sistema de protección internacional, debería aplicar los tres mecanismos que proponemos a continuación:

En primer lugar, debería crear mecanismos especiales para la tramitación de las solicitudes de asilo en los consulados y embajadas de España, y evitar que el colapso habitual de los servicios de atención al público impida que las personas necesitadas de protección internacional soliciten el estatuto de refugiado. El Gobierno debería permitir tramitar las solicitudes de asilo en los países de nacionalidad de los interesados, como hacen numerosos estados firmantes de la Convención de Ginebra.

En segundo lugar, podría emplear la figura, existente en nuestra legislación, del visado por razones humanitarias para acoger a las personas necesitadas de protección internacional. Y, en tercer lugar, España debería asumir un compromiso con los programas de ACNUR para el reasentamiento de refugiados para contribuir al reparto del compromiso en la atención a estas personas.

2. *Asegurar una asistencia letrada eficaz a los refugiados.* Sólo puede alcanzarse desde un compromiso y una actuación conjunta de las distintas administraciones públicas (con voluntad política, medios económicos y una coordinación eficaz), los colegios profesionales (asegurando una formación adecuada, exigiendo una actuación diligente y estableciendo mecanismos eficaces de control) y las organizaciones sociales (destinando recursos, cooperando de manera leal con los distintos organismos y realizado una amplia labor de sensibilización).

En especial, urge que se concrete la decisión política de facilitar el acceso de las organizaciones sociales a los puntos de llegada masiva de inmigrantes (Fuerteventura, costas de Andalucía...), con el objetivo de que ningún refugiado deje de solicitar asilo por falta de información o asesoramiento adecuado.

3. *Garantizar la asistencia a los polizones.* El Gobierno debería derogar las Instrucciones de la antigua Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración que regulan esta materia. Los extranjeros que lleguen como polizones a cualquier puerto español deberían tener un inmediato acceso a la asistencia letrada (y, en su caso, a intérprete), que debería 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, en función de su especial situación de vulnerabilidad, debería ser obligatorio facilitarles de inmediato asistencia sanitaria de urgencia.

4. *Menores no acompañados.* Proponemos elaborar un protocolo de actuación entre todos los organismos implicados en su acogida y tutela, desde las administraciones central y autonómica hasta las organizaciones sociales, en el que se incluyan las actuaciones encaminadas a la averiguación de una necesidad de protección internacional. Debería contemplarse la tramitación simultánea de la residencia temporal prevista en la normativa de extranjería con la solicitud de asilo, siempre que concurren circunstancias para acudir a esta vía.
5. *Dotación de recursos suficientes en Ceuta.* La llegada masiva de ciudadanos extranjeros que solicitan asilo en la ciudad autónoma de Ceuta se mantuvo en 2004 y la previsión es que esta tendencia perdure en el futuro inmediato. Por esto, el Gobierno no debería aguardar al desencadenamiento de verdaderas crisis humanitarias y tendría que destinar ya una mayor dotación de medios al sistema de acogida y a la Oficina de Extranjeros de Ceuta, y contemplar la derivación inmediata de los solicitantes de asilo a los centros de acogida establecidos en la Península. Además, en el caso de los solicitantes de asilo inadmitidos a trámite con órdenes de expulsión de imposible cumplimiento, debería permitir su traslado a la Península en el marco de programas que incluyan su documentación e inserción sociolaboral.
6. *De una fase de inadmisión a trámite a una de admisión a trámite.* Los motivos de inadmisión a trámite deberían ajustarse a lo establecido en la normativa vigente y aplicarse, en consecuencia, sólo de forma excepcional para evitar adelantar el juicio que sólo debe realizarse cuando se disponga de todos los medios para resolver la solicitud de asilo planteada. La OAR debería atender a la jurisprudencia de los tribunales respecto a los plazos del procedimiento (60 días hábiles para notificar), elaborar unos nuevos criterios objetivos, que deberían ser públicos, y cumplir el deber de motivar de manera individualizada las resoluciones.
7. *Aumentar la protección social e incluir una asistencia psicológica especializada.* Es necesario superar las deficiencias en la atención prestada en la primera acogida. El Gobierno debería profundizar en un programa de actuación para desarrollar las previsiones de la directiva europea sobre acogida a los

solicitantes de asilo. De acuerdo a las consecuencias de esta afirmación, así como a las insuficiencias detectadas en la atención a los refugiados y los solicitantes de asilo, debería incrementar los recursos destinados a estos programas y prever una aplicación flexible de los mismos en función de la variación de las prioridades.

Por otra parte, la asistencia psicológica especializada para los solicitantes de asilo debería contemplarse como otra herramienta básica del sistema de acogida y durante todo el proceso de integración social.

8. *Criterios más amplios para determinar la condición de refugiado.* La revitalización de la CIAR debería ir acompañada de la discusión y publicación de unos criterios más amplios para la determinación de la condición de refugiado, así como ya se ha empezado a hacer con los supuestos de protección complementaria y el nuevo artículo 31.4 del Reglamento de Asilo. Es inaplazable avanzar en la concreción de los nuevos supuestos de persecución para que en la instrucción de los expedientes en la OAR se tomen en consideración.
9. *El procedimiento de apatridia.* El Gobierno debería desarrollar la normativa correspondiente al procedimiento de apatridia y, mientras tanto, aplicar de manera análoga la existente para los solicitantes de asilo a fin de superar las graves carencias del Reglamento de Apatridia. En la línea de lo contemplado en el punto anterior, deberían adoptarse unos criterios que fueran públicos y más amplios que permitieran dar protección a las situaciones de apatridia de hecho y a las necesidades más notorias (palestinos, saharauis...).
10. *La difícil inserción laboral de los refugiados.* El acceso al mercado de trabajo es un aspecto central para la integración de los refugiados en nuestra sociedad, que exige una labor previa de adaptación y formación. En este sentido, son básicos los programas de formación para el empleo y que los procesos de homologación de títulos se desarrollen de una forma rápida y eficiente. El Ministerio de Educación debería establecer un mecanismo ágil de homologación que tenga en consideración la peculiaridad de los refugiados, en especial, la imposibilidad de establecer contacto con las autoridades de su país y la consecuente carencia de documentación.

ANEXO 1. NADIE SIN FUTURO

POR NÚRIA GISPert Y DELIA BLANCO¹

En España hemos empezado a tomar plena conciencia de la importancia de la inmigración recientemente, en los últimos cinco años, período en el que este fenómeno ha experimentado en nuestro país un auge acelerado. Los datos son elocuentes. Según la información más reciente, facilitada por el Instituto Nacional de Estadística, la población de inmigrantes empadronados asciende a 2.672.596 personas, lo que supone, aproximadamente, un millón más que el número de residentes legales manejado por el Ministerio del Interior, que a finales del año pasado estimaba en 1.647.001 personas. El número de personas indocumentadas puede ser algo menor al millón, ya que puede haber inmigrantes que no se han dado de baja cuando cambian de localidad o cuando abandonan España, pero el padrón es, a día de hoy, la única fuente disponible.

Estas cifras confirman que el nuestro es ya un país de inmigración, sobre todo si se tiene en cuenta que en 2003 el número de inmigrantes superó la cifra de dos millones de ciudadanos españoles que residen en el exterior, con lo que, por primera vez, se invierte el balance migratorio. Esta nueva situación nos acerca a escenarios

sociales similares al de nuestros vecinos europeos, como Alemania, el Reino Unido o Francia, con larga tradición como países de inmigración.

Más allá de las estadísticas, la llegada de personas de otros países y culturas ha generado un cambio notable —posiblemente, el mayor de nuestra democracia— en nuestra realidad social y en nuestra vida cotidiana. Esto nos sitúa ante una coyuntura nueva e incierta, difícil de gestionar. Sin embargo, esta situación no es ajena a la realidad migratoria de otros países y regiones, ni mucho menos a la vigencia de las actuales condiciones de desequilibrio y desigualdad Norte-Sur en el marco de un mundo globalizado.

Y dado que todo hace suponer que el proceso migratorio no va a remitir a corto y medio plazo, se hace necesario afrontar de manera audaz la actual situación, comenzando por analizar tanto sus potencialidades —que las tiene y son notables— para favorecerlas, como los aspectos negativos —que también existen—, para no ignorarlos. Este sería el primer paso hacia el diseño de un modelo de integración en nuestro país que nos permita, con el concurso de estos nuevos ciudadanos, construir una sociedad mejor y más digna. En realidad, en este embate nos jugamos una sociedad más cohesionada, económicamente solvente y solidaria, o una sociedad fragmentada, individualista y recelosa de lo ajeno. Nada menos.

La experiencia, fruto de nuestro trabajo, sugiere tres aspectos fundamentales a la hora de impulsar este proceso hacia esa sociedad mejor que cuenta en su seno con una proporción significativa de inmigrantes. El primero de ellos tiene que ver con la perspectiva del análisis ya que, en plena ebullición del fenómeno de la globalización, situarse ante la inmigración como si fuera un proceso de carácter estrictamente local o contar sólo con el punto de vista de la sociedad receptora sería parcial y erróneo.

Es difícil entender la llegada de ecuatorianos a nuestro país sin tener en cuenta que su estado destina anualmente el 40 por ciento del presupuesto nacional a pagar la insoportable carga de la deuda externa y, por tanto, desatiende campos básicos como la sanidad, la educación o las infraestructuras. Tampoco podemos ignorar que el 80 por ciento de los ahorradores ecuatorianos lo perdieron todo en 1999 por una quiebra en cadena de numerosos bancos, en medio de un gran escándalo de corrupción. Ni que el país ha tenido, en diez años, siete presidentes.

De igual manera, no puede entenderse la salida de un colombiano de su tierra sin aproximarse a un contexto marcado por una situación de violencia indiscriminada que ha colocado en su punto de mira a la mitad de la población. Idénticas razones de fondo pueden esgrimirse con los argentinos que han huido de la mayor crisis institucional, política y financiera de la historia de su país, con los sierraleoneses que llegan a España huyendo de su interminable guerra civil o con los magrebíes, para los que las aguas del Estrecho son la vía de escape de una permanente crisis económica y política.

En cualquier caso, sería ingenuo pensar que existe una única razón para que alguien decida emigrar. La emigración responde siempre a una combinación de causas que niegan la posibilidad de futuro a los que las padecen. Esa necesidad de recuperar su futuro y el de sus familias es la causa última del hecho migratorio.

De ahí la imperiosa necesidad de cambiar nuestra perspectiva, de sustituir el concepto de "extranjería", que concibe exclusivamente la inmigración como un problema de entradas o salidas y que sólo comienza cuando alguien llega a nuestras fronteras, por el de "migración", entendida como un proceso mucho más complejo en el que confluyen las causas ya señaladas con otros factores de atracción, principalmente laborales y sociales, en los países de destino. Con demasiada frecuencia se presta atención sólo al "efecto llamada", que efectivamente existe, pero que tiene mucha menos fuerza que el "efecto expulsión", originado por la crisis generalizada de expectativas de futuro y que es el motor dominante de las migraciones.

El segundo elemento que debemos considerar es la necesidad de definir un modelo de integración para nuestro país. Ya en su momento otros países europeos tuvieron que articular sus propios modelos de integración a la vista de una inmigración emergente. Francia, por ejemplo, definió un modelo basado en su "ideal republicano", que genera una ciudadanía uniforme y única en el que las minorías tienen poco espacio para el desarrollo de su propia identidad.

El Reino Unido, sin embargo, ha favorecido la integración a través del diálogo con minorías muy organizadas que mantienen fuertemente sus características culturales. Ambos países están ahora evaluando la aplicación de sus respectivos modelos, cuando ya conviven en sus territorios inmigrantes de cuarta y quinta generación. Seguramente hay errores y aciertos en ambos planteamientos dado que, cuando estos países recibieron las mayores afluencias de inmigrantes, tuvieron que tomar sobre la marcha decisiones sociales y políticas para afrontar el fenómeno.

Nuestra propia experiencia en las migraciones internas, entre gentes de provincias y regiones con diferentes costumbres y tradiciones culturales, también dio lugar a modelos de integración en las comunidades donde la llegada de inmigrantes fue numerosa. Con sus luces y sombras de esa etapa nos queda la conocida sentencia "es catalán el que vive y trabaja en Cataluña", hoy en desuso ante las nuevas migraciones. Pero continúa siendo un ejemplo de la aplicación de normas sociales que permitieron, con sus luces y sombras, la integración de muchas personas.

Aunque la situación actual es muy diferente, es también necesario que definamos un modelo propio a 20 ó 25 años vista. Los constantes cambios en la legislación —tres reformas en cuatro años—, la desconcertante situación en los colegios públicos —que varía según las comunidades autónomas— y el permanente crecimiento de una insostenible bolsa de inmigrantes en situación irregular, empujados a subsistir

precariamente en actividades de economía sumergida, son algunos ejemplos de lo que está ocurriendo y de la necesidad de un modelo coherente.

A pesar de todo, existen algunos elementos coyunturales que convendría aprovechar ya que, a diferencia de muchos países de Europa, la inmigración en nuestro país se encuentra todavía en su primera y segunda generación. Este hecho, unido a la valiosa experiencia de nuestros vecinos europeos, nos sitúa en un momento especialmente idóneo para definir el modelo de inmigración más indicado para la realidad española. Pero debemos hacerlo sin demora, sabiendo que dentro de cinco años esta cuestión será mucho más compleja.

El tercer elemento sobre el que llamamos la atención tiene que ver con el modo que escojamos para abordar la situación. ¿Cómo definir un modelo de integración que pueda ser entendido y asumido por quienes vivimos en el país? La clave está en impulsar un consenso social amplio que contribuya a la consecución de un pacto de Estado sobre la migración. En este proceso deben participar todos aquellos agentes sociales —asociaciones de inmigrantes, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresarios, medios de comunicación, agentes de los ámbitos educativo, financiero, sanitario, cultural...— que, desde sus diferentes ámbitos, juegan algún papel en la vida cotidiana y en los procesos de la integración.

A este pacto social, que afortunadamente el nuevo Gobierno quiere impulsar, debemos sumar los esfuerzos y el conocimiento de todos los actores sociales preocupados e implicados en la realidad migratoria. Contribuiremos así, con diversas visiones a obtener un modelo de integración ampliamente consensuado.

Éste es el momento de recoger y sistematizar los análisis y las propuestas que vienen realizando en este terreno diversos expertos desde distintos ámbitos y de los agentes sociales a los que nos hemos referido. Debemos generar un marco de debate claro y abierto que permita el análisis primero y el consenso después. Todo ello será una valiosa aportación a las fuerzas parlamentarias en su trabajo orientado a la firma de un pacto social. La dinámica abierta y participativa de este itinerario es la mejor garantía para que el acuerdo que se alcance sea efectivo en los colegios, en los mercados o en los parques, en nuestra sociedad en definitiva.

Algunas organizaciones venimos trabajando en esta dirección desde hace algunos meses y pensamos que es el momento de vincular a este empeño a todos aquellos que estén dispuestos a aportar sus propios puntos de vista y experiencia en la consecución de este objetivo: alcanzar un Consenso Social sobre Migración. Lo que está en juego es nuestro futuro como sociedad, ese mismo futuro que anhelan las personas que llegan a nuestro país. Seguramente nuestro modelo social será diferente —aunque semejante en algunos aspectos— al de otros países. Pero será el nuestro. Lo que está en juego es el futuro de todos, un futuro en común, un futuro para todos. Y de nosotros depende.

ANEXO 2. LA PERSECUCIÓN POR MOTIVOS DE GÉNERO Y SU PROTECCIÓN EN ESPAÑA

POR MAURICIO VALIENTE²

Coordinador del Servicio Jurídico de CEAR

Los redactores de la Convención de Ginebra no se plantearon la posibilidad de que existiera un tipo de persecución por motivos de género en la misma medida que la originada en las opiniones políticas, la pertenencia a un grupo social, la raza, la religión o la nacionalidad. Pero la progresiva toma de conciencia de la gravedad y extensión de este tipo de violaciones de los derechos humanos ha puesto de manifiesto su impunidad, así como la ausencia de mecanismos de protección internacional en los países receptores de inmigrantes y refugiados.

Casos notorios de esclavitud encubierta, de violencia doméstica, de prácticas tradicionales contrarias a la igualdad e, incluso, a la integridad física... llamaron la atención sobre la especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes en las sociedades de acogida³, bien por la ausencia de interés de los organismos gubernamentales, bien como consecuencia de una interpretación de los instrumentos legales de protección internacional anclada en una visión tradicionalista.

Un primer planteamiento bastante generalizado para abordar este desajuste se centró en la reivindicación de añadir un sexto motivo de persecución a los contemplados en la Convención de Ginebra, aunque un análisis detenido de la violencia ejercida contra las mujeres, de la situación de las refugiadas que solicitan una protección en los países de acogida y de la dificultad de reformar una normativa internacional en un contexto desfavorable impele a abordar esta necesidad de protección de una manera más amplia y compleja.

Podemos diferenciar tres grandes ámbitos en los que se hace necesario avanzar de manera simultánea. En primer lugar, en el acceso al procedimiento, como una premisa obvia, ya que en este tipo de supuestos no suele existir ni siquiera una conciencia de la posibilidad de acogerse a un mecanismo de protección internacional.

En segundo lugar, el tratamiento adecuado de la acogida a las mujeres refugiadas, que incluiría una tramitación de las solicitudes de asilo que tenga en cuenta un enfoque de género. Sin este paso previo será muy difícil que se llegue siquiera a conocer y plantear casos de persecución por este motivo.

Y, en tercer lugar, en la ampliación de los criterios empleados por los gobiernos para otorgar una protección internacional efectiva, ya sea la contemplada en la Convención de Ginebra o la complementaria a la anterior que se ha desarrollado en los últimos decenios.

A pesar de la profusión de declaraciones oficiales, del creciente interés de los medios de comunicación y de la labor de las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres, el balance actual es bastante limitado y, en lo que se refiere a España, prácticamente nulo.

El *Proceso de Consultas Globales*, que se llevó a cabo en 2001 por iniciativa de ACNUR para conmemorar los cincuenta años de la Convención de Ginebra, abordó la persecución por motivos de género como una de las grandes carencias del sistema.

En España se realizó una contribución al debate con unas jornadas organizadas en la Universidad Carlos III de Madrid⁴, en las que se alcanzó la siguiente conclusión, que sitúa los términos prácticos del debate:

Se expresó que la persecución por razón de género está recogida en el motivo establecido en la Convención de Ginebra de pertenencia a determinado grupo social, tal como recomendó el Comité Ejecutivo del ACNUR en 1985. Se manifestó que deben incluirse dentro de la persecución por género las prácticas (algunas tradicionales) que, aun proviniendo del entorno familiar, son contrarias a los principios de derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En este punto en particular la Administración afirmó que la violencia de género que se produce en el ámbito privado no está incluida en la definición. No obstante, precisó que las mujeres que la sufrieren sí podrían recibir otro tipo de protección. Sin embargo, se constató que difícilmente se podría obtener protección complementaria si este tipo de solicitudes son inadmitidas a trámite.

Se pidió a la Administración que, en lo relativo a la persecución por agentes no estatales, debería contemplarse como tal la producida en el ámbito privado, aunque el agente no reúna las condiciones de paraestatalidad, siempre que las autoridades permitan, toleren o sean incapaces de evitar situaciones que impliquen graves violaciones a los derechos humanos. Se instó a la Administración a que hiciera pública una normativa o manual de actuación que contemplara las necesidades específicas de las mujeres y hombres que pudieran sufrir persecución por razón de género, tanto con relación a las condiciones en que deben realizarse las entrevistas, como para el acceso de estos casos al sistema de protección.

El resultado del *Proceso de Consultas Globales* sobre este asunto ha quedado plasmado en las *Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, y/o su Protocolo de 1967* (en adelante *Directrices sobre género del ACNUR*⁵). Aunque no constituye un tratado internacional vinculante, su contenido configura una especie de hoja de ruta para el camino que debiera seguirse en los próximos

años. Con este artículo pretendemos destacar los aspectos más relevantes de las *Directrices sobre género del ACNUR* y su implicación en España.

SUPUESTOS MÁS COMUNES DE PERSECUCIÓN POR MOTIVOS DE GÉNERO

Antes de profundizar en las dificultades de acceso al procedimiento, en el tratamiento de las solicitudes de asilo y en el encaje de la persecución por motivos de género en la Convención de Ginebra, la enumeración de los supuestos más habituales ayudará a conocer las dimensiones reales de esta necesidad de protección ya que, como es obvio, no toda persecución ejercida contra mujeres responde a motivos de género.

El profesor Pablo Santolaya, en el trabajo ya citado, desechó el uso del concepto "persecución por motivos de género" para hacer referencia a este tipo de supuestos porque, en su opinión, era más apropiado utilizar la expresión "persecución relacionada con el sexo". Esta disyuntiva tiene una relación directa con la confusión que a menudo envuelve los "nuevos" motivos de persecución ante la dificultad de su encaje doctrinal con la visión tradicional.

Las *Directrices sobre género del ACNUR* aclaran este extremo al señalar que el género se refiere a la relación entre hombres y mujeres, basada en la identidad, las funciones y las responsabilidades asignadas a uno y otro sexo, según han sido construidas y definidas en la sociedad y en la cultura; por el contrario, el sexo está determinado por condiciones biológicas. Por tanto, las solicitudes de asilo por motivos de género pueden, en teoría, ser presentadas tanto por hombres como por mujeres, aunque la realidad social de desigualdad, discriminación y sus secuelas de violencia condicionan que, por lo general, sean (o debieran ser) planteadas por mujeres.

De acuerdo con lo anterior, en general, la violencia sexual ejercida contra las personas no tiene por qué constituir necesariamente una persecución por motivos de género, ya que es un medio que puede emplearse contra hombres y mujeres por cualquiera de los motivos recogidos en la Convención de Ginebra. Por ejemplo, la reciente utilización de violaciones masivas en la región de Darfur, en el oeste de Sudán, es un instrumento más de una estrategia genocida de limpieza étnica, por lo que casa directamente con la persecución por razón de etnia u opiniones políticas.

Debemos, pues, centrarnos en situaciones de violencia que generalmente son ejercidas contra las mujeres y que tienen relación con el papel que se asigna en la sociedad y en la cultura, y que genera graves violaciones a los derechos humanos cobijadas por una impunidad estructural. Veamos algunos de los supuestos más comunes que reúnen estos requisitos.

Según las *Directrices sobre género del ACNUR*, juzgar una normativa oficial como persecutoria en sí misma ha demostrado ser fundamento suficiente para determinar algunas solicitudes por motivos de género. Esto ocurre especialmente por el hecho de que ciertas leyes podrían emanar de normas y prácticas tradicionales o culturales contrarias a los derechos humanos (imposición de un determinado vestuario bajo severos castigos, penalización de conductas que se enmarcan en el ámbito de la libre opción de las personas...).

Por otra parte, cuando la pena o sanción aplicada por el incumplimiento de una ley o política conlleve una dimensión de género, equivaldría a persecución. En la misma medida podríamos situar los casos de graves discriminaciones contra las mujeres (acceso al trabajo, limitaciones a la libertad de desplazamientos...). En todos estos casos nos enfrentamos, como requisito esencial para constatar la existencia de persecución, a una valoración de la normativa existente en determinados países; un ejemplo de ello, que aunque extremo no es excepcional, fue la situación de las mujeres en el Afganistán de los talibanes.

Asimismo, situaciones que constituyen una persecución por razón de género son las derivadas de la trasgresión de normas sociales que restringen severamente la libertad o la integridad física y psíquica de las mujeres, como el matrimonio forzoso o la esclavitud doméstica. En este sentido, es preciso tener en cuenta que, aunque un estado haya prohibido este tipo de prácticas (ocurre en la mayoría de los casos y así lo argumentan a menudo los gobiernos para descartar la posibilidad de otorgar una protección internacional⁶), podría suceder que continúe tolerando o excusando dicho procedimiento o que no esté en condiciones de erradicarla en la práctica. El caso más extremo es el de la mutilación genital femenina.

Un supuesto que podría encuadrarse en el apartado anterior, pero que cuenta con una entidad suficiente para ser destacado es la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito doméstico cuando se constata una ausencia de protección por parte de las autoridades del país de origen. En estos casos habría que incluir no sólo las situaciones de violencia que provocaron la salida del país de nacionalidad o residencia habitual, sino también las producidas en de acogida ante las repercusiones que su denuncia podría provocar en el caso de un retorno forzado.

Menos habitual es el caso de leyes o políticas cuyos objetivos sean justificables (o al menos no puedan ser cuestionados desde el respeto mínimo exigible a los derechos humanos), pero cuyos métodos, de llevarlos a la práctica, tienen consecuencias lesivas para la persona afectada que equivalen a persecución. Los casos más significativos están relacionados con la planificación familiar, como el aborto provocado o la esterilización forzosa.

Según las *Directrices sobre género del ACNUR*, las mujeres víctimas de la trata podrían ser refugiadas cuando el estado de su nacionalidad no pueda o no quiera brindarles protección. El reclutamiento de mujeres para la prostitución o la explotación sexual, bien mediante captación forzosa, bien mediante engaño, es una forma de violencia por motivos de género que puede llevar incluso a la muerte; en la mayoría de las ocasiones impone restricciones a la libertad de circulación de las mujeres víctimas debido al secuestro, las amenazas o la confiscación de pasaportes.

Además, de acuerdo con el documento de ACNUR, las víctimas de la trata pueden sufrir graves repercusiones después de la huida cuando regresan a su país, tales como represalias por parte de las redes de traficantes, la posibilidad real de volver a ser objeto de la trata o, incluso, ser condenadas a un grave ostracismo o discriminación severa por parte de su comunidad y su familia.

A modo de conclusión, podemos afirmar que, si bien no toda persecución ejercida contra mujeres es una persecución por motivos de género, sí existen un conjunto de supuestos claramente identificables tales que, como veremos, aunque no son excepcionales en los procesos migratorios contemporáneos, han tenido una escasa repercusión en la práctica.

EL ACCESO AL ASILO Y LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Ya hemos mencionado que el enfoque de género no se agota con la identificación del motivo de persecución, por lo que primero se debe hacer una referencia a las condiciones de acceso al procedimiento y el tratamiento adecuado de las solicitudes de asilo.

Las políticas migratorias actuales que aplican los países de acogida tienen un denominador común, el control de fronteras y el combate a la inmigración irregular, en el que en demasiadas ocasiones se presenta la lucha contra las mafias que se lucran de los inmigrantes como una excusa legitimadora. Una víctima más de este proceso es la institución del asilo ya que, al constituir una excepción a la rígida normativa de entrada y permanencia de los extranjeros, se percibe como un peligro para la estabilidad del sistema. Frente a esta cruda realidad las declaraciones oficiales y los grandes principios legales carecen de significación y eficacia real.

Además de los problemas generales que afectan a todos los refugiados, como el papel de gendarmes de los transportistas por miedo a las cuantiosas sanciones, la imposición de visados o la dificultad de acceder a las fronteras de los países de asilo, las mujeres que huyen en busca de protección se enfrentan a problemas

adicionales. Podemos destacar el desconocimiento generalizado de la persecución por motivos de género, la dificultad de un desplazamiento independiente, la presión de las mafias o su especial vulnerabilidad en unas condiciones realmente extremas (por ejemplo, el caso de las mujeres subsaharianas que malviven en los campos que rodean las fronteras de Ceuta y Melilla).

Para afrontar estos condicionantes, ante la dificultad de cambiar la orientación de las grandes políticas a corto plazo, debe insistirse en la necesidad de introducir mecanismos paliativos, como la supervisión oficial de la labor de las compañías transportistas, la formación de sus agentes, la introducción de una salvedad en la imposición de sanciones cuando se solicite asilo, el establecimiento de directrices precisas para los cuerpos diplomáticos y, en lo que respecta a las organizaciones sociales, un trabajo coordinado orientado a la labor de acogida y detección de este tipo de situaciones.

Por otro lado, una vez en los países de asilo o en sus fronteras, es de suma importancia que la tramitación de las solicitudes se realice en un ambiente que asegure condiciones adecuadas y garantías específicas en materia de género. Como detalla Pablo Santolaya en el trabajo que venimos citando, la Convención de Ginebra no contiene normas referentes al procedimiento que deben seguir los estados, por lo que se han venido elaborando unas recomendaciones aprobadas por su Comité Ejecutivo.

En lo relativo al género, a partir de la experiencia canadiense, que elaboró unos criterios para el tratamiento de los supuestos de persecución relacionados con el sexo en 1993, ACNUR recomendó la generalización de este tipo de normativa a todos los países⁷.

Para valorar la importancia de este enfoque, voy a destacar tres aspectos de las *Directrices sobre género del ACNUR* poniéndolos en relación con su práctica en España.

Según ACNUR, las mujeres solicitantes de asilo deben ser entrevistadas por separado, ya que esta medida permitirá detectar situaciones específicas que, con toda probabilidad, no se reflejarían en una entrevista donde estuviera presente el esposo, ya fuera por temor, vergüenza o subordinación. Sin embargo, en la práctica española (aunque varía mucho de una localidad a otra y, en especial, al realizarse en Madrid en las dependencias de la OAR) cuando se realiza la entrevista inicial, o bien sólo se realiza al "cabeza de familia", o se lleva a cabo de manera conjunta con todos los miembros de la familia presentes, o bien la segunda entrevista se limita a cumplir con la formalidad de rellenar el modelo oficial.

Una segunda orientación del documento de ACNUR es que las mujeres deben conocer la posibilidad de tener una solicitud válida por derecho propio, ya que

esta opción afectará al tipo de protección que se le concederá por la decisión gubernamental. La importancia de este planteamiento radica en las consecuencias de la extensión familiar del asilo para la continuidad de la residencia en el país de acogida⁸, en especial, en los casos de separación.

En España, esta posibilidad no está contemplada de manera clara en el folleto informativo previsto en la normativa y, por ello, la posibilidad real de que las mujeres cuenten con un expediente propio en la OAR dependerá en gran medida de la apreciación del funcionario entrevistador.

Un aspecto central de toda solicitud de asilo es la preparación, actitud y supervisión de los entrevistadores e intérpretes. Muchas veces las limitaciones de medios y de personal crean obstáculos difíciles de superar, pero a nadie se le escapa la importancia de un enfoque adecuado de género cuando se detecten situaciones como las descritas en este artículo, en especial que tanto el entrevistador como el intérprete sean mujeres y, asimismo, cuenten con una formación especializada.

LA PERSECUCIÓN DE GÉNERO Y LOS MOTIVOS DE LA CONVENCION DE GINEBRA

La importancia del encaje específico de la persecución de género en los motivos de la Convención de Ginebra tiene una relación directa con las posibilidades de una protección real y la visibilidad de la violencia ejercida contra las mujeres. Como ya se ha expuesto, no se trata de supuestos excepcionales, sino de situaciones bastante frecuentes que se han enfrentado a una impunidad generalizada. Es evidente que en los propios países de acogida la situación no es idílica y que son necesarios todavía muchos cambios, pero admitir la existencia de refugiadas por estos motivos conlleva la asunción de una realidad que debe ser combatida a todos los niveles y no por razones humanitarias, sino por el compromiso con una concepción integral de los derechos humanos.

La persecución por motivos de género podría encauzarse en varios motivos de los contemplados en la Convención de Ginebra. Por ejemplo, el rechazo a someterse a determinados patrones culturales dominantes puede ser equiparado a la manifestación de unas opiniones políticas; parece claro que lo anterior debe realizarse de acuerdo con las circunstancias específicas de cada caso, pero la importancia de los debates, las conclusiones y las propuestas de ACNUR radican, a nuestro juicio, en la interpretación específica y diferenciada de la persecución por motivos de género.

Siguiendo la importante argumentación de las *Directrices sobre género del ACNUR*, un determinado grupo social es un grupo de personas que comparten una característica en común distinta al hecho de ser perseguidas o que son percibidas

como grupo por la sociedad; con carácter general, esta característica será innata, inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el propio ejercicio de derechos humanos.

Por consiguiente, el sexo puede ser subsumido en la categoría de grupo social establecida en la Convención de Ginebra, siendo las mujeres un claro ejemplo de subgrupo social definido por características innatas e inmutables que, por lo general, reciben un trato diferenciado al de los hombres; sus características también identifican a las mujeres como grupo ante la sociedad, que las somete a diferentes tratos y normas en algunos países.

El documento de ACNUR permite contrarrestar algunas de las objeciones más frecuentes que se han ofrecido a esta interpretación. Como señalan las *Directrices*, en algunas ocasiones, el tamaño del grupo ha sido utilizado para denegar la categoría de grupo social a las mujeres, un argumento que no tiene base fáctica o razón alguna, puesto que ninguno de los otros motivos de la Convención de Ginebra está sujeto a consideraciones de tamaño.

Según ACNUR, tampoco es necesario que el grupo esté especialmente unido, que sus miembros pertenezcan de manera voluntaria al mismo o que cada miembro del grupo esté en riesgo de persecución. Está generalmente aceptado que deberá existir la posibilidad de identificar al grupo con independencia de la persecución; sin embargo, la persecución o la discriminación puede ser un factor relevante al determinar la visibilidad del grupo en un contexto particular.

Estas consideraciones de las *Directrices sobre género del ACNUR* determinan un rechazo a la práctica dominante en España, asumida de una manera acrítica por la mayoría de los especialistas, de enfocar este tipo de supuestos hacia la protección complementaria o subsidiaria.

UN LARGO CAMINO POR RECORRER

Después de analizar brevemente, y en un sentido muy general, la evolución de la normativa internacional en esta materia, enumerar los supuestos de persecución por motivos de género y defender su encaje en la Convención de Ginebra, podemos analizar la situación en España, así como esbozar vías para avanzar en la acogida y protección de las mujeres sometidas a este tipo de persecuciones.

Como señalamos en el Informe 2004 de CEAR, las mujeres que piden asilo por violencia de género son la excepción y, en caso de hacerlo, es muy elevado el número de inadmisiones a trámite o denegaciones⁹. La explicación de las escasas cifras de solicitudes se ha expuesto con anterioridad. En cuanto al rechazo generalizado a la concesión de estatutos de protección internacional, lo que contradice el compromiso

público del Gobierno en esta materia, radica no tanto en una interpretación restrictiva de la normativa vigente, como en la dificultad de aportar una prueba concluyente de la persecución.

El problema de la acreditación de la persecución por motivos de género, que no difiere mucho del resto de las solicitudes de asilo, obliga a insistir en la importancia de la información y la coordinación a todos los niveles para la detección de este tipo de casos que, como se ha visto, no son en absoluto excepcionales. La interpretación de lo que se consideren indicios suficientes siempre será susceptible de debate, pero una exposición adecuada y una preparación cuidadosa de los elementos de prueba disponibles en estos casos ayudaría a superar los prejuicios y las resistencias.

Como hemos visto en las conclusiones de las jornadas organizadas en la Universidad Carlos III de Madrid en 2001, el Gobierno se esfuerza por derivar este tipo de supuestos a la protección complementaria o, incluso, a las razones humanitarias recogidas en la legislación de extranjería. Pero, aunque en algunas circunstancias la anterior solución es la más acertada, por lo que hay que saludar que en esta normativa se prevean mecanismos de protección en este sentido, es muy importante tener presente que las *Directrices sobre género del ACNUR* apuestan por la posibilidad de fundamentar solicitudes de asilo en los casos de persecución por motivos de género.

Un argumento añadido a favor de la anterior opción es la fragilidad jurídica de los estatutos de protección complementaria que, pese a tramitarse como el resto de las solicitudes de asilo, están sometidos a la normativa de extranjería para su renovación anual, lo que implica la posibilidad real de un cese de la protección sin unas garantías mínimas, circunstancia que acaba por convertirse en una clara violación del principio de no devolución.

Por último, es preciso recordar la importancia de una normativa para la tramitación adecuada de solicitudes de asilo con criterios de género. Según se hizo público, existen unas orientaciones de carácter interno en la OAR, pero ni tienen un rango definido, ni se conocen suficientemente, ni se han aplicado de manera eficaz.

En este sentido, consideramos necesario incluir una referencia al enfoque de género en el Reglamento de Asilo, que debe reformarse en algunos aspectos para armonizar su contenido con el de las directivas comunitarias, y desarrollar su contenido de acuerdo con las *Directrices sobre género del ACNUR* en una Orden Ministerial.

ANEXO 3. EL PROGRAMA EQUAL II Y LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL DE LOS SOLICITANTES DE ASILO

POR MÓNICA LÓPEZ

Coordinadora del Área de Empleo de CEAR

Las disposiciones normativas de la Unión Europea sobre los Fondos Estructurales y más en concreto respecto al Fondo Social Europeo señalan que este último debe contribuir a la puesta en marcha de la Iniciativa Comunitaria EQUAL (I. C. EQUAL, en adelante), destinada a fomentar y promover nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo en un contexto de cooperación transnacional.

La I. C. EQUAL se enmarca dentro de la Estrategia Europea por el Empleo y dentro de la estrategia integrada a escala comunitaria de lucha contra la discriminación y la exclusión social. Su objetivo es desarrollar, en el ámbito de una cooperación transnacional, la promoción de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo, considerando asimismo la integración social y laboral de los solicitantes de asilo.

Este proyecto también sirve de campo de pruebas para desarrollar y difundir nuevas maneras de aplicar las políticas de empleo a fin de combatir toda discriminación y desigualdad sufridas por las personas que tratan de acceder al mercado laboral y por las que ya forman parte del mismo.

La I. C. EQUAL se divide en dos períodos, repartidos entre los años 2002-2004 y 2005-2007. Por tanto, el proyecto ENEAS EQUAL II está concebido como continuación del desarrollado entre 2002 y 2004 y, como ya explicamos en el Informe 2003 de CEAR, los proyectos ENEAS EQUAL I y II están enmarcados en el eje 5 de la Iniciativa Comunitaria EQUAL, cuyas acciones están destinadas fundamentalmente a promocionar el proceso de inserción sociolaboral del colectivo de solicitantes de asilo y de personas con otras formas de protección distintas a la del estatuto de refugiado en condiciones de igualdad respecto al resto de la población.

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, en España la AD está promovida por el organismo de la administración pública correspondiente (antes el IMSERSO, ahora la

Dirección General de Integración de los Inmigrantes), los cuatro Centros de Acogida a Refugiados (Alcobendas, Madrid, Mislata—Valencia—y Sevilla) y las tres organizaciones no gubernamentales que gestionan Centros de Acogida Temporal, entre ellas CEAR.

CUADRO 1

PERSONAS BECADAS POR EL PROGRAMA EQUAL I EN CEAR (2002-2004)

	2002	2003	2004	TOTAL
Número de personas becas	186	249	226	661
Hombres	115	164	164	443
Mujeres	71	85	62	218
Nº becas	186	387	296	869

FUENTE: CEAR.

CUADRO 2

PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LAS PERSONAS BECADAS POR EL PROGRAMA EQUAL I EN CEAR (2002-2004)

PAÍS	2002	2003	2004	TOTAL
Afganistán	2	8	1	11
Angola	7	0	1	8
Argelia	6	11	2	19
Armenia	5	12	5	22
Bielorrusia	0	0	8	8
Camerún	0	3	10	13
Colombia	101	170	67	338
Congo	6	6	4	16
Costa de Marfil	4	14	20	38
Cuba	7	15	11	33
Etiopía	7	5	3	15
Guinea Ecuatorial	16	12	4	32
Irak	0	0	11	11
Liberia	0	4	10	14
R. D. Congo	0	1	14	15
Rusia	10	33	12	55
Somalia	4	1	1	6
Venezuela	0	1	6	7
Total	175	296	190	661

FUENTE: CEAR.

Los resultados del ENEAS EQUAL I fueron valorados de manera muy positiva, tanto por sus beneficiarios como por los técnicos y las entidades implicadas en su ejecución.

Este proyecto, realizado entre 2002 y 2004, permitió capacitar a numerosos solicitantes de asilo para el acceso al mercado laboral. No obstante, el elevado número de solicitudes de asilo denegadas provoca que, en muchos casos, el esfuerzo realizado, tanto humano como material, no se vea recompensado con la inserción laboral efectiva de los solicitantes de asilo, ya que, una vez que reciben la notificación de la denegación del asilo, tienen un plazo de quince días para abandonar España, aunque la inmensa mayoría de ellos permanecen entre nosotros con la esperanza de poder regularizar su situación.

CUADRO 3

PRINCIPALES OCUPACIONES DE LAS ACCIONES FORMATIVAS BECADAS POR EL PROGRAMA EQUAL I EN CEAR (2002-2004)

OCUPACIÓN	2002	2003	2004	TOTAL
Formación en prácticas	15	51	32	98
Otros oficios	14	25	36	75
Hostelería	45	20	9	74
Curso de español	0	15	40	55
Informática	11	15	18	44
Ocupaciones sanitarias	10	19	5	34
Peluquería	4	15	15	34
Carnet de conducir	1	15	9	25
Electricidad	5	2	17	24
Administración y secretariado	5	8	6	19
Soldadura	5	9	4	18
Albañilería	6	5	4	15
Homologación de títulos	1	4	8	13
Mecánica	0	7	4	11
Servicios financieros / Administración empresas	4	2	3	9
Mantenimiento de edificios	7	1	0	8
Instalador de aire acondicionado	0	0	7	7
Reparador e instalador de ordenadores	0	0	7	7
Instalador de alarmas	6	0	0	6
Total	139	213	224	576

FUENTE: CEAR.

El solicitante de asilo, entonces, ve frustradas sus expectativas de lograr un empleo para el que se ha estado preparando o incluso retrocede en su proceso de inserción al perder el empleo logrado durante ese tiempo.

Otro de los aspectos positivos de la ejecución de este proyecto ha sido el reforzamiento del trabajo en red de las distintas entidades públicas y privadas que trabajan por la inserción de los solicitantes de asilo y otros tipos de protección en nuestro país, ya que todas ellas forman parte de la misma Agrupación de Desarrollo. El buen grado de coordinación alcanzado ha permitido que los solicitantes de asilo reciban una atención de mayor calidad y una mejor cobertura de sus necesidades formativas y laborales.

El proyecto ENEAS EQUAL II se desarrollará durante el período 2005-2007 por la Agrupación de Desarrollo integrada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, los cuatro Centros de Acogida a Refugiados, Cruz Roja, ACCEM y CEAR. Para la consecución de los objetivos explicados, el proyecto contempla acciones directas con los beneficiarios dirigidas a mejorar su capacidad de encontrar un puesto de trabajo, así como acciones transversales de carácter general enfocadas a promover la igualdad de oportunidades y el fomento del espíritu de empresa.

Respecto a las acciones directas con los beneficiarios, la herramienta metodológica propuesta es el Itinerario Individualizado de Inserción, que supone la planificación conjunta con el beneficiario de acciones concretas para la obtención de un puesto de trabajo. Incluye acciones de formación: módulos de preformación laboral, cursos de formación ocupacional, módulos de habilidades sociales y técnicas de búsqueda activa de empleo, alfabetización informática o uso de nuevas tecnologías, formación y prácticas de empleo, formación para el retorno voluntario, módulos para la conciliación de la vida personal y profesional.

Asimismo, se contempla un sistema de ayudas para la formación para que los beneficiarios del proyecto puedan llevar a cabo las actividades previstas en el Itinerario Individualizado de Inserción (becas de matrícula y materiales de cursos, becas de transporte, becas mensuales de subsistencia, seguros para formación en prácticas, becas de comedor y guardería para los menores a cargo).

Para usuarios del proyecto con otras formas de protección se contemplan acciones dirigidas al establecimiento de empresas como son el asesoramiento en el diseño de un plan de empresa, formación para emprendedores, subvenciones para el establecimiento del negocio, acompañamiento durante el proceso de puesta en marcha y mantenimiento de la empresa.

En cuanto a las acciones generales del proyecto, una de las estrategias fundamentales de la I. C. EQUAL es el trabajo en red y por ello se prevé el mantenimiento de las reuniones periódicas de los miembros de la Agrupación de Desarrollo, así

como grupos temáticos de trabajo, reuniones con otros agentes que trabajan en la inserción sociolaboral de colectivos en riesgo de exclusión...

Por otra parte, el proyecto ENEAS EQUAL II contempla diferentes actividades de sensibilización dirigidas fundamentalmente al tejido empresarial español, con el objetivo de facilitar la incorporación real al mercado laboral del colectivo de atención del proyecto. Así, se prevé la edición de diversos materiales con un mensaje unificado, la publicación de un libro, de un DVD...

Uno de los objetos de trabajo esenciales del proyecto es la formación para el retorno de los solicitantes de asilo, aunque se concibe el retorno como una opción voluntaria, libre y personal del usuario, y se contempla la realización de distintas acciones que permitan a las personas regresar a su país en unas condiciones dignas y seguras.

Estas actividades se centrarán en el diseño de acciones formativas adecuadas a la situación socioeconómica del país de retorno, la formación especializada para los técnicos responsables de la ejecución del ENEAS EQUAL II y el fomento de una red de entidades que puedan aportar información sobre el mercado de trabajo de los países de origen. También se ceñirán a la realización de un estudio piloto sobre la realidad económica y laboral de uno de los tres países más demandados para retornar, que permita la planificación de una formación lo más adecuada posible a la realidad de los beneficiarios, y la consolidación de un grupo de retorno específico en el marco de la Agrupación de Desarrollo.

Por último, queremos dejar constancia de que la cooperación transnacional es una característica de esta iniciativa comunitaria y un elemento esencial e indispensable en cualquier proyecto EQUAL. Esta característica se concreta a través de un programa de trabajo conjunto basado en un intercambio real de experiencias entre las Agrupaciones de Desarrollo de los diferentes países. El objetivo del trabajo de cooperación es la transferencia de información y buenas prácticas entre los diferentes proyectos de países de la Unión Europea.

Los socios transnacionales de la Agrupación de Desarrollo española son los proyectos NOVE de Suecia, Want2work de Dinamarca y @ltercamp de Polonia, todos ellos dirigidos a la formación para el empleo de solicitantes de asilo y a la sensibilización.

ANEXO 4. EL CONFLICTO DE COLOMBIA Y LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE

POR JAVIER GIRALDO¹⁰

He aceptado la concesión de este Premio por las razones que acaba de explicar Enrique Santiago, como un signo que quiere apuntar a levantar la palabra sobre una situación trágica que es silenciada y cuyas víctimas parece que no existen para muchos sectores de opinión. Recibo este reconocimiento en nombre de las víctimas, de las muchas víctimas del desplazamiento y del exilio que, a pesar de haber sido silenciadas, han retornado a sus zonas de origen y siguen siendo asediadas y asfixiadas en sus derechos y sometidas a una verdadera política de genocidio.

Quisiera empezar también con una memoria. Hoy hace seis años estábamos enterrando a Eduardo Umaña Mendoza, una persona que estuvo muy cerca de este trabajo de derechos humanos en Colombia, que incluso fue pionero de todo este trabajo. Recuerdo que Eduardo tuvo también muchas razones para salir al exilio; alguna vez, por la amistad que me ligaba a él, lo quise forzar al exilio y yo mismo le conseguí algún grupo en Venezuela que lo recibiera allí durante algunos meses y le consiguiera algún trabajo, por lo menos mientras se aplacaba una operación de terrorismo de Estado a la que fue sometido.

Después de negarse muchas veces, por fin aceptó porque también se sentía asfixiado por todas aquellas amenazas. Lo logré meter dentro de un avión para que se fuera a Venezuela, donde un grupo de derechos humanos le tenía preparado un trabajo de asesoría. Sin embargo, a los ocho días, a las seis de la mañana recibí una llamada suya y me dijo: "Ya estoy aquí otra vez, realmente no me aguanto fuera de mi país, me desespero, necesito estar aquí". Y ésa fue la razón de su asesinato. Él no quiso protegerse, el tipo de trabajo que hacía se desarrollaba casi en permanente riesgo y por eso lo asesinaron, y hoy, hace seis años exactamente que lo estábamos enterrando. Quisiera rendir un homenaje a su memoria porque creo que su trabajo y su presencia en todo el movimiento de resistencia en Colombia fueron muy importantes.

Voy a exponer muy rápidamente algunos puntos. En primer lugar, debe hablarse de la situación en Colombia, que es de todas maneras algo polémico porque hay muchas versiones, muchas lecturas de lo que está pasando en mi país. Creo que los gobiernos europeos, varias organizaciones, la gran prensa europea y la opinión pública miran de manera muy positiva al actual Gobierno de Colombia, su estrategia "antiterrorista", su estrategia para enfrentar una violencia muy larga en el país y su popularidad. De hecho, en este momento está pensando en cambiar la Constitución para poder ser reelegido, porque, según los que promueven esta

propuesta, hay un movimiento muy grande de opinión en Colombia que pide que siga gobernando el país.

Ésta es la lectura de los grandes medios y creo que es la que hacen los gobiernos europeos. Por eso creo que hay que comenzar diciendo desde dónde uno lee la situación de Colombia. Creo que la realidad que estoy viviendo y que estamos viviendo muchos grupos y personas en Colombia no sólo no está reflejada en la información masiva, sino que está completamente tergiversada, silenciada, manipulada. Voy a hablar, y no lo escondo, de aquellos sectores que han sido víctimas de muchas violaciones de sus derechos, de millones que están desplazados y que son muchos más de lo que se suele decir.

Suele presentarse una estadística de tres millones de desplazados, pero son sólo los que se dejan contar. La experiencia personal es que si algún miedo profundo tiene el desplazado es a identificarse como tal, porque cree que eso le va a costar la vida o le van a seguir persiguiendo. Por eso me he negado a participar en proyectos de cuantificación del desplazamiento censado en Colombia, porque creo que es imposible.

Desde muchísimas comunidades que resisten, que conozco en muchas zonas del país, y que por resistir, por retornar y no dejar perder sus tierras, o por afirmar una posición de búsqueda de otro modelo de organización social, son asediadas, son hostigadas permanentemente, han perdido a sus líderes o son judicializadas como insurgentes por el solo hecho de reclamar sus derechos.

Desde muchísimos presos políticos que existen hoy día y muchos de ellos atrapados en redadas masivas que desconocen completamente todos los requisitos, las exigencias jurídicas para privar de la libertad a una persona.

Desde muchas comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, que están viviendo el hostigamiento, que están en zonas de guerra y que son identificadas y perseguidas porque siempre se les trata de ligar a uno u otro polo de la guerra o se les obliga a aceptar ser parte del polo estatal de la guerra aceptando el esquema paramilitar.

Desde todas esas comunidades quisiera hablar y leer lo que está pasando en Colombia.

¿Cuál ha sido la lógica que se percibe dentro del desarrollo social en las últimas décadas en Colombia? Creo que nadie puede negar que hay ahí un conflicto, un conflicto social, un conflicto armado, que ha durado muchas décadas y que, a medida que pasa el tiempo, se va complicando cada vez más porque existen unas lógicas de la guerra que no podemos ignorar.

Creo que en Colombia existen, hoy día, muchos grupos, personas y organizaciones que están hablando de paz, promoviendo la paz, buscando espacios de paz, pero muchas de ellas lo hacen ignorando la lógica misma de la guerra. Me he preguntado numerosas veces quién busca con mayor sinceridad y eficacia la paz, si aquellos que

se aferran a tratados internacionales y quieren exigir su aplicación ignorando la lógica de la guerra, las reglas de la guerra, o quienes tratan de entender esa lógica de la guerra para poder enfrentarla con realismo y no ignorar su propio desarrollo lógico.

En Colombia hay que tener en cuenta que la estrategia paramilitar desea una guerra irregular, un modelo de guerra irregular. En 1962 hubo una misión militar en Colombia realizada por una delegación de una escuela militar de Carolina del Norte, una escuela de guerra especial que intentaba responder a los nuevos modelos de guerra que estaban enfrentando Estados Unidos y otros países, tanto en Argelia, como en Vietnam, como en Cuba y decidieron optar por otro modelo de guerra: la guerra irregular. Era como decir una guerrilla, pero desde el Estado.

Todos sabemos que aquí hay una desigualdad muy grande, ya que cuando se crea una guerra de guerrillas es porque existen unas condiciones en los grupos que las forman que los diferencian enormemente de un estado y por eso deben optar por la guerra de guerrillas. Pero cuando un estado mismo opta por una guerra de guerrillas o por una guerra irregular ya complica mucho más la situación, porque son dos guerras irregulares que se enfrentan.

Y aquí Estados Unidos obligó al estado de Colombia a preparar un modelo de guerra irregular antes de que nacieran las mismas guerrillas. Esto ha hecho que todo el desarrollo de esta guerra se realice al margen de los postulados fundamentales de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos de Ginebra. Es otro modelo de guerra. Yo creo que esto hay que entenderlo para poder buscar una salida, no para seguir promoviendo una guerra, sino para buscarle una salida.

Hay que entender cuál es la lógica de esa guerra y me parece que en toda esta búsqueda de la paz, hoy día, en Colombia hay como dos posiciones fundamentales que inclusive se perciben en sectores dirigentes de la sociedad colombiana. Hay una posición que dice que ésta es una guerra de perdedores, que nadie va a ganar esta guerra y, por lo tanto, tenemos que buscar rápidamente una negociación. Pero, dentro de ese mismo grupo, hay muchos que dicen: "Bueno, hay que buscar una negociación, pero nosotros tenemos que crear unas condiciones donde ganemos la guerra". Y, por lo tanto, dicen: "Hay que debilitar a la guerrilla para que vaya a una nueva negociación mucho más debilitada, casi exterminada".

Y entonces creo que en esa estrategia se sitúa el Gobierno de Uribe, que ha planteado un período largo de solución militar al conflicto, de represión intensa, y algunos de sus ministros, algunos de sus asesores, dicen: "Bueno, esto lo vamos a sostener hasta que tengamos una guerrilla profundamente debilitada".

Pero, ¿cuáles son los costes de todo esto? Para poder entender también los costes, creo que hay que tener en cuenta que, cuando nació el paramilitarismo en Colombia, cuando nació toda esta estrategia de guerra irregular en los años sesenta,

no se planteó para enfrentar a un enemigo militar, porque ya dije que todavía no había nacido la guerrilla (está claramente en los documentos desclasificados del Pentágono y en los manuales de contrainsurgencia que el Gobierno ha elaborado durante varias décadas y que ya se conocen), sino para exterminar a un enemigo político, a un movimiento popular que plantea una salida diferente al sistema capitalista.

Y de allí se planteó la guerra irregular del Estado en los años 60. Para analizar los costes de todo esto hay que mirar qué es lo que está destruyendo esta guerra. Si miramos las estadísticas de los muertos, de las víctimas de toda esta guerra, hay 1.200 personas muertas cada año, a veces en algunos años 2.000, en combate, pero hay otras 6.000, 7.000, 5.000, que son asesinadas por participar en un sindicato, en un movimiento campesino, por participar en una marcha de protesta, por ser líder de una comunidad de resistencia, de una comunidad que ha retornado, de una comunidad incluso desplazada.

Entonces hay que mirar hacia dónde apunta este modelo de guerra, qué es lo que quiere, cuáles son sus objetivos, cuáles son sus metas y cuáles son los costes que está teniendo actualmente la guerra. No son simplemente vidas que se sacrifican en la confrontación militar, sino vidas que se sacrifican para un objetivo militar que va mucho más allá: destruir todo el movimiento popular.

Sólo quiero dar algunas pinceladas para que después podamos entrar en algún diálogo. ¿Cuál es la última estrategia que se ha ido configurando en este Gobierno del presidente Uribe? Creo que el presidente Uribe en su trayectoria personal, familiar y como gobernador de Antioquía entre 1995 y 1997 se ha caracterizado por promover todo un principio, que yo lo llamo el principio rector del paramilitarismo: cómo ir integrando franjas cada vez más amplias de sociedad civil a las fuerzas militares, en funciones auxiliares de las fuerzas militares y dentro de una estrategia de guerra irregular como la que he expuesto, y que tiene unas miras de destrucción de los movimientos populares.

Este principio lo promovió a través de la multiplicación de las cooperativas de seguridad privada CONVIVIR como gobernador de Antioquía, que fue el departamento que mayor número de cooperativas tuvo en esos años. Como dice Gloria Cuartas, la ex alcaldesa de Apartadó, quien tuvo que sufrir a Uribe como gobernador de Antioquía y al general Rito Alejo Del Río como comandante de la Brigada XVII del Ejército:

Mirando esto en retrospectiva, realmente Antioquía fue el laboratorio de lo que ahora es Colombia, era la anticipación de lo que ahora es Colombia. Un departamento que quiso llenarse por todas partes de cooperativas de seguridad privada CONVIVIR, que ahora también mirándolas en retrospectiva a través ya de los procesos judiciales, de las declaraciones que han dado muchos

paramilitares arrepentidos, o ex soldados, era una simple fachada del paramilitarismo; y quienes tenían el carné de las CONVIVIR podían pasar con armamento por todos los retenes militares de la región. Por eso eran como la carta de protección de los militares.

Entonces a mí me preocupa que este modelo que se aplicó en Antioquia, hoy día se está aplicando en el resto del país. Me parece que el presidente Uribe ha ido abriendo una cantidad de espacios nuevos como los “soldados campesinos”, las “redes de informantes”, las “redes de cooperantes”, el nuevo estatuto que ha dado a las compañías privadas de seguridad, que ha reformado por medio de una ley y las ha puesto al servicio, con su información y su armamento, de las Fuerzas Armadas y que son más de 160.000 personas con un presupuesto enorme.

Ha abierto toda esta cantidad de espacios donde pueden irse ubicando los verdaderos paramilitares. Toda esa franja enorme de población civil que estaba articulada de una forma ilegal a las Fuerzas Armadas, pero que ahora encuentra espacios legales de articularse al modelo de represión de las Fuerzas Armadas. Ésa es mi primera preocupación y mi primera caracterización de lo que está pasando en Colombia en este último período.

Otra característica es la impunidad, que ha sido cada vez más audaz. Hace un mes se dio la exoneración, el cierre del proceso judicial contra el general Del Río, quien había sido acusado en una denuncia de 210 crímenes, denuncia en la que participé personalmente, una acusación donde había muchísimos crímenes bárbaros, crueles, sistemáticos, porque se cometían contra muchas comunidades de la región.

Una acción judicial de tutela definida por la Corte Constitucional me permitió entrar a ser parte en este proceso como actor popular, en representación de todas estas comunidades victimizadas, y por eso pude conocer de cerca las pruebas y el manejo de las pruebas que hizo la fiscalía y por eso puedo decir, con pleno conocimiento de causa, que esto fue una impunidad demasiado audaz, porque el Fiscal General se negó a aplicar el Derecho internacional; se negó hasta donde pudo, hasta que la Corte Constitucional se lo impidió, a admitir parte civil; se negó a darle un carácter sistemático a los crímenes; se negó a tramitar las mismas denuncias de militares, ex militares, empresarios de la región, ex funcionarios públicos; se negó a investigar cosas gravísimas que hubo en el mismo desarrollo del proceso como la intimidación y el soborno a algunos testigos para que se retractaran, el asesinato de un testigo cuando iba a declarar. En fin, todo esto lo negó rotundamente el Fiscal y sólo sobre las declaraciones de unos pocos militares que eran súbditos del general Del Río basó su sentencia final de absolución.

Sólo menciono este caso como un ejemplo, pero las absoluciones de grandes criminales como el líder paramilitar Víctor Carranza, el ex ministro Marulanda, quien fue inclusive extraditado de España a Colombia para allí poder dejarle en libertad, así como de varios generales, almirantes, altos oficiales que han estado vinculados a procesos muy graves muestran hasta dónde ha llegado la impunidad.

Y ésa es la impunidad que se ha proyectado ya, de una manera más generalizada, en este proceso de negociación con los paramilitares. Los modelos de ley de alternatividad penal reciclados varias veces son muy preocupantes, porque muestran que hay una voluntad del Gobierno de exonerar y de dejar libres de toda culpa y toda sanción a los grupos que han sido responsables en las últimas décadas de los crímenes más horribles en Colombia, que son los grupos paramilitares.

Fuera de esto, el Gobierno está diciendo que los grupos de derechos humanos presentamos ante la comunidad internacional cifras muy manipuladas. Y me preocupa mucho que las mismas Naciones Unidas en su último informe presente sin ninguna nota crítica una página de estadísticas que le pasa el mismo Gobierno de Uribe mostrando cómo ha mejorado la situación de los derechos humanos en Colombia.

En sendas columnas correspondientes a 2002 y 2003 muestra que unos porcentajes van disminuyendo y otros aumentando, y los que van aumentando son justamente las bajas o muertes violentas o las capturas de miembros de los grupos insurgentes. Y, si uno se pone a sumar esas dos cifras de los insurgentes capturados y dados de baja en 2002 y 2003, da una cifra casi de 15.000 personas. Uno piensa: ¿pero de qué país se trata? Esto querría decir que la guerrilla, que siempre se ha calculado que tenía una militancia de 16.000 ó 17.000 personas, habría sido exterminada. Y eso no corresponde realmente a la realidad que estamos viviendo, donde la guerra sigue de una manera muy intensa en todo el país.

Otra cifra que nos preocupó mucho el año pasado fue cuando la ministra de Defensa convocó una conferencia de prensa y presentó una cifra de 125.000 personas detenidas y en la misma semana el director del INPEC (Instituto Nacional Penitenciario) dio unas estadísticas de la situación carcelaria. Sumando todos los detenidos en todas las cárceles del país había poco más de 60.000. Entonces uno se pregunta: ¿dónde está el resto? ¿Fueron desaparecidos? ¿Dónde los tienen? ¿O fue que los tuvieron que liberar de inmediato? Aquí se está midiendo la práctica de la detención arbitraria, que superan el número de todos los detenidos en las cárceles del país. Ahí queda en evidencia la verdadera manipulación de la información que hace el Gobierno de Uribe, son manipulaciones tan de bulto, tan escandalosas, que están mostrando realmente que no son creíbles.

Cuando se diseñó la estructura paramilitar, se hizo para garantizar de antemano la impunidad¹¹. Por ejemplo, los paramilitares nunca han utilizado su propio nombre, ni su propio documento de identidad, por eso sus hojas de vida están completamente limpias, lo que se comprobó en la primera experiencia de desmovilización en bloque, cuando les llevaron al municipio de La Ceja, cerca de Medellín, para un curso de tres semanas en que les enseñaron a “convivir en sociedad”.

Allí estuvo la Fiscalía dizque para investigar uno a uno, para ver el pasado delictivo de cada paramilitar y casi 600 resultaron sin ningún pasado delincuencia, con una hoja de vida impecable; 150 resultaron con pequeños delitos de hurto en un barrio, algún delito callejero y otros resultaron con problemas de identificación en la registraduría. Muy pocos siguieron en investigación y sólo uno resultó con un crimen grave del pasado.

Esto demuestra lo que sucederá con todos los paramilitares porque, con la excepción quizás de sus grandes líderes conocidos, como Carlos Castaño, Salvatore Mancuso y algunos otros, la mayoría tienen sus “hojas de vida limpia”; nunca han utilizado sus nombres reales, ni siquiera sus compañeros de crimen los conocen, ellos siempre emplean un alias y esto fue diseñado así, desde el principio para garantizar la impunidad.

El proceso de caminar hacia la impunidad que se ha ido preparando muy sutilmente no pretende desmovilizar a las fuerzas armadas paramilitares. Si ustedes leen el documento de las “Autodefensas Campesinas” o paramilitares del 25 de noviembre de 2003, que muy pocos diarios nacionales recogen, sólo *El Colombiano*, si leen ustedes lo que hay allí, entenderán que ellos no están ofreciendo ninguna desmovilización.

En resumen, le dicen al Gobierno que hasta entonces estaban reemplazando al Estado en muchas zonas del país, porque creían que no estaba cumpliendo con ciertas funciones, pero ahora que llegó el Gobierno le van a devolver esas zonas que tienen bajo control, pero que no se van a ir de allí, ni se van a desarmar; que se van a quedar a trabajar con el Gobierno, que van a seguir controlando esas zonas y van a desarrollar proyectos sociales, a exigir al Gobierno que tome determinadas actitudes ante los desplazados para que retornen.

No hay, pues, ninguna desmovilización, incluso dicen que se reservan el derecho a volver a tomar las armas cuando sea necesario para hacer frente a la guerrilla en esa región. No plantean ninguna desmovilización, sino una integración con un poder muy grande dentro del Gobierno.

Se ha hablado de la popularidad interna de Uribe. Empecé mi intervención explicando que los medios masivos de comunicación, los grandes noticieros, los periódicos, los *mass media*, realmente están hablando de otra realidad que no es la

que vivimos, al menos en los sectores campesinos, indígenas, sindicales, barriales, populares, de Colombia.

Podría poner muchos ejemplos de situaciones que se han silenciado completamente, de situaciones que se han tergiversado o manipulado, pero no tenemos ahora tiempo de hablar de casos, casos y casos, pero ciertamente uno no se reconoce en esa lectura que se hace a través de los medios masivos de la realidad nacional. Estoy convencido de que uno de los pilares de cualquier sistema totalitario es el manejo de la información. Y precisamente en algunos textos que he escrito por ahí, como aportes a las últimas conversaciones de paz, pude expresar que la base de las bases de cualquier proceso de paz es un mínimo nivel de democratización de la información y la comunicación entre los ciudadanos.

El modelo actual de comunicación entre los ciudadanos es terriblemente antidemocrático. Son unos grandes poderes económicos los que manejan toda la información y la manipulan según sus intereses. Por eso, si no se empieza el proceso de paz con una mínima democratización de la información todo se construye sobre arena, se derrumba. Se pueden pasar años negociando un nuevo modelo de sociedad distinto, pero los medios son capaces de destruir en ocho días lo que se construyó en varios años de negociación. Por eso me explico lo que está pasando con el manejo de imágenes, de encuestas, de popularidades, muy manipulado todo desde los medios masivos.

Respecto a la supuesta muerte de Carlos Castaño, sólo puedo comentar que desde hace varios meses se percibía una marginación de Castaño de los procesos de negociación e incluso varios medios masivos de comunicación lo estaban comentando con extrañeza, pero no entiendo lo que pasa ahí. En los grupos paramilitares también hay varias pugnas de poder, pero realmente no me extraña y no me extraña inclusive que las mismas Fuerzas Armadas, el mismo Gobierno, lo haya eliminado. Hemos visto en infinidad de casos que no sólo el Gobierno colombiano, muchos gobiernos, principalmente el de Estados Unidos, utilizan muchas personas como aliados, como instrumentos para muchas cosas sucias, y cuando les dejan de servir, cuando de pronto en un momento dado se convierten en un estorbo para ellos, les eliminan con gran facilidad. No me extrañaría que algo así hubiese pasado.

NOTAS

1. Artículo de opinión publicado en *El País* el 12 de junio de 2004. En aquellas fechas Núria Gispert era presidenta de Cáritas Española.
2. Un extracto de este artículo se publicó en el número 91 de la revista *DCIDOB*, publicada por la Fundación CIDOB de Barcelona, en el otoño de 2004, pp. 20-23.

3. En España, debido a su tardía conversión en país receptor de inmigrantes y refugiados, no fue hasta los años 90 cuando comenzaron a plantearse casos de este tipo. En el ámbito académico, el punto de partida para un análisis de esta realidad fue este estudio: Santolaya Machetti, Pablo, "Derecho de asilo y persecución relacionada con el sexo", en: *Mujer y Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000, pp. 561-593.
4. *Extender la protección global a los refugiados*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria" de la Universidad Carlos III, CEAR, IMSERSO, Delegación en España del ACNUR, Madrid, 2001. Cabe destacar la intervención de la abogada norteamericana Karem Musalo (pp. 36-39) sobre el mismo asunto que aborda este artículo, así como el anexo que recoge las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos organizada por el ACNUR y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en San Remo, pp. 81-82.
5. HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002.
6. Este fue uno de los motivos alegados por la OAR en 2004 en el caso de una mujer nigeriana que pidió asilo en España y alegó, entre otros temores, que sus hijas pudieran ser sometidas, como ella lo fue en el pasado, a una mutilación genital en caso de ser devueltas a su país. *El Mundo*, 5 de marzo de 2004. Edición digital: www.elmundo.es.
7. Una exposición sobre el progresivo cumplimiento de esta recomendación puede encontrarse en el documento del ACNUR *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*. Ginebra, 2004.
8. El artículo 19.1 de la Ley de Extranjería prevé que en los casos de violencia doméstica los cónyuges pueden obtener una autorización de residencia independiente desde que se dicte una orden de protección. Sin embargo, la legislación de asilo no contiene ninguna previsión al respecto.
9. *La Situación de los Refugiados en España. Informe 2004 de CEAR*, p. 140.
10. Este texto corresponde a la conferencia impartida por el sacerdote jesuita colombiano Javier Giraldo el 20 de abril de 2004 en Madrid, tras recibir el III Premio Juan María Bandrés a la Defensa del Derecho de Asilo y la Solidaridad con los Refugiados de CEAR y la Fundación CEAR. Le acompañaron en el acto Gloria Mansilla, presidenta de la Asociación Nacional de Ayuda Solidaria de Colombia, y Enrique Santiago, secretario general de CEAR.
11. A partir de aquí las palabras de Javier Giraldo se refieren a preguntas de los asistentes al acto.

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

- CONVENCIÓN DE GINEBRA: Convención del 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados. La Convención se desarrolló por el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.
- LEY DE ASILO: Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo.
- REGLAMENTO DE ASILO: Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo, aprobado por el Real Decreto 203/1995, del 10 de febrero. Modificado por el Real Decreto 1325/2003, del 24 de octubre. Modificado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.
- LEY DE EXTRANJERÍA: Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, del 20 de noviembre.
- REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA: Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, del 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, del 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, del 20 de noviembre, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.

- REGLAMENTO DE APATRIDIA: Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, del 20 de julio.
- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- CAR: Centro de Acogida a Refugiados. Su gestión depende de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CAT: Centro de Acogida Temporal. Su gestión depende de tres organizaciones no gubernamentales, entre ellas CEAR.
- CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Justicia y Asuntos Exteriores y un representante del ACNUR con voz, pero sin voto. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.
- CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.
- DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.
- IMSERSO: el antiguo Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ahora se denomina Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- 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.

ÍNDICE DE LOS CUADROS ESTADÍSTICOS

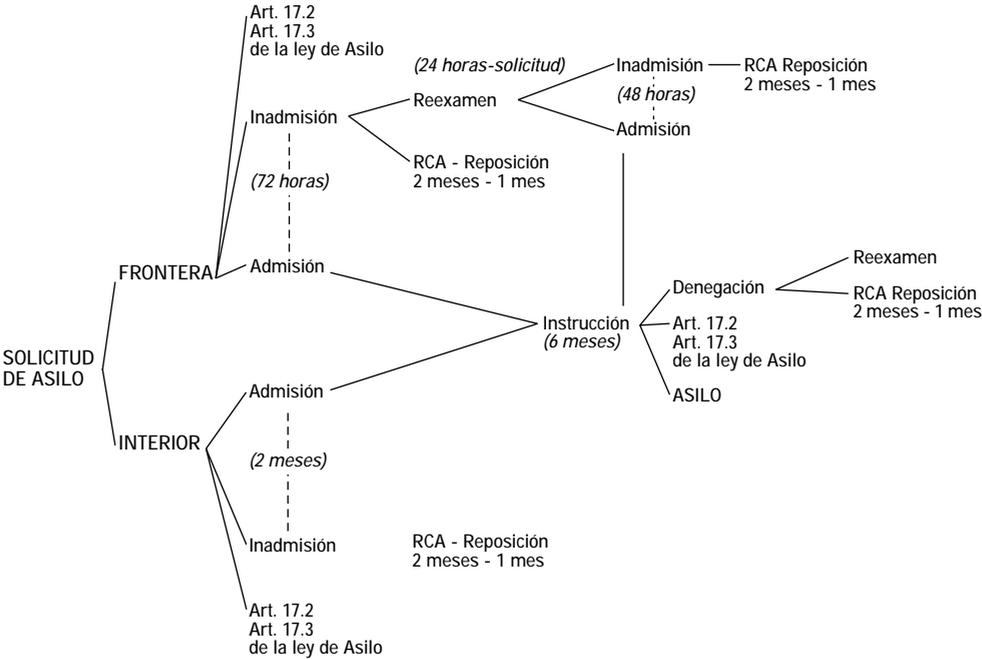
Países de acogida de un mayor número de refugiados	14
Países de origen de un mayor número de refugiados	15
Solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea (2000-2004)	17
Solicitudes de asilo presentadas en la Unión Europea (2000-2004)	19
Solicitantes de asilo en España por nacionalidad alegada en 2004	20
Solicitantes de asilo en España por continentes según la nacionalidad alegada en 2004	21
Nacionalidades con mayor porcentaje de solicitudes de asilo presentadas en España en 2004	23
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos colombianos (1994-2004)	23
Solicitantes de asilo en España originarios de América (1995-2004)	24
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos colombianos en 2004	31
Solicitantes de asilo en España por continentes según la nacionalidad alegada (1995-2004)	32
Solicitantes de asilo en España por continentes según la nacionalidad alegada (1995-2004)	32
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos nigerianos en 2004	34
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos nigerianos (1994-2004)	37
Solicitantes de asilo en España originarios de África (1995-2004)	38
Solicitantes de asilo en España originarios de Europa (1995-2004)	43
Solicitantes de asilo en España originarios de Asia (1995-2004)	44

Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos argelinos (1994-2004)	45
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos argelinos en 2004	50
Solicitudes de asilo presentadas en Madrid en 2004	61
Solicitudes de asilo presentadas en España durante 2004	63
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos de Malí en 2004	64
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos guineanos en 2004	65
Solicitudes de asilo presentadas en España por ciudadanos de la República democrática del Congo en 2004	68
País de origen de los solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2003 y 2004	69
Solicitudes de asilo por provincias en 2004	78
Solicitudes de asilo por provincias en 2004	79
Solicitudes de asilo presentadas en algunas provincias en 2004	80
Solicitudes de asilo presentadas en Las Palmas en 2004	81
Solicitudes de asilo presentadas en Ceuta en 2004	82
Solicitudes de asilo presentadas en Melilla en 2004	82
Lugar de presentación de las solicitudes de asilo en España en 2004	83
Solicitantes de asilo según el lugar de presentación de las solicitudes (1995-2004)	84
Solicitantes de asilo por lugar de presentación de la solicitud en 2004	85
Solicitudes de asilo presentadas por vía diplomática en España en 2004	87
Solicitudes de asilo presentadas en Valencia en 2004	92
Solicitudes de asilo presentadas en Vizcaya en 2004	93
Solicitudes de asilo presentadas en Barcelona en 2004	97
Evolución de los solicitantes de asilo en España, 1983-2004	100
Evolución de los solicitantes de asilo en España (1994-2004)	101
Solicitantes de asilo inadmitidos a trámite por nacionalidades alegadas en 2004	105
Solicitudes de asilo inadmitidas a trámite en 2004	106
Resoluciones de la OAR sobre la inadmisión a trámite de las peticiones de asilo durante 2004	107
Solicitudes de asilo admitidas e inadmitidas a trámite en 2004	107
Causas de resoluciones de inadmisión a trámite entre 1997 y 2003 (Personas afectadas)	108
Porcentaje de inadmisión a trámite de las peticiones de asilo de 7 países en 2004	110
Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite entre 1994 y 2003 (Expedientes y personas)	112
Evolución del porcentaje general anual de las decisiones de inadmisión a trámite (1994-2003)	112
Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de los ciudadanos de 29 países y apátridas entre 1994-1996	114
Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de los ciudadanos de 29 países y apátridas entre 1997-1999	116
Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de los ciudadanos de 29 países y apátridas entre 2000-2002	118
Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de los ciudadanos de 29 países y apátridas (1994-2003)	120

- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Afganistán entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 123
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Argelia entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 123
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Irak entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 123
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Colombia entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 125
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Guinea Ecuatorial entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 125
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Nigeria entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 125
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de República democrática del Congo entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 126
- Peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas a España por otros Estados miembros del Convenio de Dublín en 2003 128
- Peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas a España por otros Estados miembros del Convenio de Dublín en 2003 128
- Peticiones dirigidas por España a otros Estados miembros del Convenio de Dublín en 2003 130
- Peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas por España a otros Estados miembros del Convenio de Dublín en 2003 130
- Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Cuba entre 1994 y 2003 (Personas afectadas) 131
- Recursos judiciales interpuestos contra resoluciones de inadmisión a trámite en 2004 (Personas) 133
- Recursos judiciales interpuestos contra resoluciones de inadmisión a trámite en 2004 (Personas) 134
- Sentencias de la Audiencia Nacional sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo (Personas) 135
- Sentencias de la Audiencia Nacional sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en 2004 (Personas) 136
- Sentencias de la Audiencia Nacional sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en 2004 (Personas) 136
- Propuestas de resolución acordadas por la CIAR en 2004 (Personas) 142
- Concesión del estatuto de refugiado y de otros tipos de protección en España (1990-2004) 143

Propuestas de resolución acordadas por la CIAR en 2004 (Personas)	144
Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 2002 y 2004	144
Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 2002 y 2004	145
Resoluciones de asilo firmadas por el ministro del Interior en 2004 (Personas afectadas)	147
Resoluciones de asilo firmadas por el ministro del Interior en 2004 (Personas afectadas)	148
Recursos judiciales presentados contra resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2004 (Personas)	147
Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2004 (Personas)	149
Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2004 (Personas)	150
Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2004 (Personas)	151
Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo entre 2002 y 2004 (Personas)	151
Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo entre 2002 y 2004 (Personas)	152
Recursos judiciales presentados contra resoluciones denegatorias el derecho de asilo en 2004 (Personas)	149
Recursos judiciales presentados contra resoluciones denegatorias del derecho de asilo por ciudadanos colombianos en 2004	153
Solicitudes del estatuto de apátrida en España en 2003	161
Resoluciones sobre el estatuto de apátrida en 2003 (Personas)	162
Solicitantes apátridas de asilo en España (1995-2004)	165
Solicitudes de asilo presentadas en España por apátridas en 2004	166
Refugiados reasentados desde el país de primera acogida (1994-2003)	193
Continentes de origen de los refugiados reasentados entre 1994 y 2003	193
Refugiados reasentados según los países de origen y acogida (1994-2003)	194
Refugiados reasentados en los países industrializados (1994-2003)	198
Refugiados reasentados en los países industrializados por país de origen (1994-2003)	199
Extranjeros con tarjeta de residencia en vigor por Comunidades Autónomas (30 de septiembre 2004)	235
Extranjeros con tarjeta de residencia en vigor por Comunidades Autónomas (30 de septiembre 2004)	235
Extranjeros con tarjeta de residencia en vigor por nacionalidades (30 septiembre 2004)	236
Extranjeros con tarjeta de residencia en vigor por nacionalidades (30 septiembre 2004)	236
Personas becadas por el Programa EQUAL I en CEAR (2002-2004)	265
Principales países de origen de las personas becadas por el Programa EQUAL I en CEAR (2002-2004)	265
Principales ocupaciones de las acciones formativas becadas por el Programa EQUAL I en CEAR (2002-2004)	266

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



* RCA: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.
* REPOSICIÓN: RECURSO DE REPOSICIÓN.

