



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

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

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

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

CEAR PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA RED EUROPEA CONTRA EL RACISMO. ASIMISMO, PARTICIPA A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE LA FUNDACIÓN CEAR, CUYA PRESIDENCIA DE HONOR OSTENTA LA REINA DOÑA SOFÍA, EN LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS DESPLAZADOS EN LOS PAÍSES Y REGIONES DE RETORNO O ACOGIDA.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

La situación de los refugiados en España

INFORME 2006



HAN ELABORADO ESTE INFORME:

JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE (DIRECTOR)

MARIO AMORÓS, MARTHA ARROYO Y MAURICIO VALIENTE (COORDINADORES)

JOAQUÍN AGUILAR, BEATRIZ ALFONSO, KIMI AOKI, ROSABEL ARGOTE, FRANCISCO JAVIER ARIAS, JAVIER CANIVELL, FRANCISCO CRISTÓBAL, MARÍA ÁNGELES CRUZ, IVÁN FORERO, ARSENIO GARCÍA, EUGENIA GARCÍA RAYA, MARA GARCÍA, FRANCISCO GARRIDO, ESTELA GRACIA, SONIA GRACIA, FERNANDO HERRERA, FRANCISCO JIMÉNEZ, CLAUDIA LEAL, ISABEL LIMA, ALCÁZAR LÓPEZ, MÓNICA LÓPEZ, DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE, JUGATX MENIKA, CARMEN MIGUEL, ESTHER MORENO, PAULA MOSCUZZA, LOURDES NAVARRO, GUILLERMO DEL PALACIO, MARÍA OVIEDO, ESTRELLA PÉREZ, RAFAEL PÉREZ, MARÍA ÁNGELES PLAZA, TERESA PRADO, ALEJANDRO ROMERO, CARMEN SABALETE, BORJA SANTAMARÍA, JAVIER SEGURA, LETICIA SILVELA, ÁGATA SOL RUEDA Y SINZIANA DAURA TOMOS.

CEAR AGRADECE LA COLABORACIÓN DE ALCÁZAR LÓPEZ E ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ.

DISEÑO DE CUBIERTA: JOAQUÍN GALLEGO

© COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), 2006
OFICINAS CENTRALES DE CEAR
AVDA. GENERAL PERÓN, 32. 2º 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, 2006
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 2006

ISBN: 84-8319-265-9
DEPÓSITO LEGAL: M-22.560-2006

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

ÍNDICE

PRÓLOGO DE IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR, PRESIDENTE DE CEAR 7

1. LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS 11

- 1.1. La represión contra los pueblos indígenas 12
- 1.2. La persecución por cuestiones religiosas 20
- 1.3. La degradación medioambiental 26
- 1.4. A FONDO: el pueblo saharauí. Exilio y resistencia 28

2. LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR 43

- 2.1. Las dificultades para el acceso al asilo 44
- 2.2. La tragedia humanitaria de Ceuta y Melilla 62
- 2.3. A FONDO: las misiones de CEAR en Marruecos, Mauritania y el Sáhara Occidental 71

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE 85

- 3.1. El aumento sustancial de las admisiones 86
- 3.2. Las segundas solicitudes de asilo 96
- 3.3. Las ayudas sociales en la primera acogida 99
- 3.4. A FONDO: Barajas, la primera o la última frontera 104

4. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO 115

- 4.1. El insuficiente incremento de la protección 116
- 4.2. Las consecuencias de las políticas antiterroristas 132
- 4.3. Una resolución histórica 141
- 4.4. A FONDO: concesión del estatuto de refugiado en España por nacionalidades (1995-2004) 146

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL 157

- 5.1. Un desafío insoslayable 158
- 5.2. La adaptación sociocultural 161
- 5.3. La derivación de solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla a la península 165

6. LA INSERCIÓN LABORAL 169

- 6.1. Un proceso capital para la integración 170
- 6.2. La relevancia de la formación y la capacitación 172
- 6.3. Propuestas para la gestión empresarial de la diversidad cultural 179
- 6.4. A FONDO: los itinerarios de inserción laboral 186

7. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN 201

- 7.1. Los indocumentados 202
- 7.2. Los traslados de inmigrantes a la península 205
- 7.3. A FONDO: el proceso de regularización de inmigrantes 209

8. RETORNO Y REPARACIÓN 223

- 8.1. Un derecho inalienable 224
- 8.2. A FONDO: las políticas de reparación integral para los refugiados 228

9. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE CEAR: LA NUEVA LEY DE ASILO, UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR 241

ANEXOS. PARA SABER MÁS 251

- 1. El Consenso Social sobre Migración: una realidad en construcción, por Iván Forero 251
- 2. Refugiados en África: de la tradicional hospitalidad africana a la crisis del asilo, por Itziar Ruiz-Giménez Arrieta 259

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS 273

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 275

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS 277

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 281

PRÓLOGO

HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO

IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR

Presidente de CEAR

Recién designado presidente de CEAR, me resulta especialmente grato poder presentar el cuarto Informe anual de la organización. A todos los que trabajamos en ella nos llena de satisfacción que estos informes se hayan convertido en un documento de referencia y que algunas de las propuestas presentadas en ellos hayan tenido una buena acogida por la Administración. Dentro de pocos días dará comienzo, el 22 de junio en Rivas-Vaciamadrid, el II Foro Social Mundial de las Migraciones (www.fsmm2006.org), organizado por CEAR con el apoyo del Ayuntamiento de esta localidad madrileña, la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados en España (FERINE) y el Grito de los Excluidos y el Servicio Pastoral de los Migrantes de Brasil.

En esta ocasión nuestro principal documento de sensibilización incluye estudios sobre importantes cuestiones que no se habían abordado anteriormente: el capítulo 1 examina las causas que fuerzan cada año a decenas de miles de personas a abandonar sus países en busca de protección internacional. También contiene un análisis exhaustivo del proceso de solicitud de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas en el capítulo 3 y la parte central del Informe se cierra con el capítulo 8, dedicado al derecho al retorno de los refugiados y las políticas de reparación.

En 2005 hubo sobre todo dos buenas noticias para las personas que buscan protección internacional en España. En primer lugar, el porcentaje de solicitantes

de asilo admitidos a trámite aumentó al 42,93 por ciento desde el irrisorio 23,47 por ciento de 2004. Por tanto, y aunque todavía el 57,07 por ciento de las personas que solicitan el estatuto de refugiado no superan la primera fase del procedimiento, este sustancial incremento refleja un apreciable cambio de criterio en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior.

No obstante, los datos esenciales que definen el compromiso de un país con los refugiados no sufrieron modificaciones destacables, aunque sí una ligera mejora: en 2005 el Ministerio del Interior sólo concedió el estatuto de refugiado a 202 personas frente a las 161 personas de 2004 (el 4,14 por ciento frente al 2,43 por ciento anterior), mientras que otorgó la protección complementaria a 129 frente a las 163 de 2004 (el 2,65 por ciento frente al 2,46 por ciento). Por último, 4.542 personas no recibieron ningún tipo de protección por parte del Gobierno español.

Junto con el incremento del número de solicitudes de asilo admitidas a trámite, la otra noticia positiva de 2005 fue la concesión del estatuto de refugiada a una mujer asiática, víctima durante veinte años de una cruel violencia familiar. Esta resolución histórica y la anunciada disposición del Gobierno a incluir expresamente la concesión de protección a las víctimas de la violencia de género en la nueva Ley de Asilo invitan a la esperanza. En cambio, tras dos años de gestión, el Ejecutivo aún no ha concretado su intención inicial de participar de manera generosa en los programas de reasentamiento del ACNUR.

Entre las imágenes de 2005 que permanecen en nuestra retina están, sin duda alguna, las del drama humanitario que se produjo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en septiembre y octubre, y que analizamos en el capítulo 2. Junto con los intentos masivos de los extranjeros por superar los perímetros fronterizos y la respuesta del Gobierno de desplegar al ejército en estas zonas, CEAR llama la atención en su Informe 2006 sobre la irregular devolución a Tánger el 6 de octubre de 2005 de 73 personas detenidas en Melilla después de saltar la valla, procedentes sobre todo de Malí y Costa de Marfil.

Esta medida, criticada por el Defensor del Pueblo del Consejo de Europa y por la Oficina del Defensor del Pueblo, movió a CEAR a presentar varios recursos judiciales, uno de ellos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La preocupación de nuestra organización por este tipo de acciones obedece no sólo a que las expulsiones de los inmigrantes deben ser individuales y ajustarse a la legalidad, sino también porque consideramos que una parte de estas 73 personas podrían ser refugiados al proceder de países donde las violaciones de los derechos humanos son la norma cotidiana.

En esa crisis, el régimen marroquí deportó a centenares de personas a distintos puntos del desierto, Argelia y Mauritania, situación que conocimos por el

ejemplar trabajo desarrollado por algunas organizaciones y varios activistas sobre el terreno. Como apoyo y complemento a su labor, enviamos misiones a Marruecos, Mauritania y el Sáhara Occidental y allí nuestros compañeros pudieron comprobar el drama de centenares de personas, víctimas de la política de abandono en el desierto de inmigrantes, previamente expulsados de manera ilegal del régimen de Rabat, entre ellos, muchas personas necesitadas de protección internacional.

Como en otros informes, analizamos detenidamente las dificultades de los refugiados para lograr una adecuada integración sociolaboral en la sociedad española. Fruto del trabajo innovador de CEAR en distintos campos son las propuestas que nuestro Informe 2006 incluye para la gestión empresarial de la diversidad cultural, para sensibilizar a los empresarios sobre las aportaciones que los refugiados pueden hacer a sus empresas y sobre cómo procurar su integración en el ámbito laboral.

Por otra parte, ante la saturación de los recursos públicos destinados a los solicitantes de asilo y los inmigrantes vulnerables en el archipiélago canario y en Ceuta y Melilla, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales puso en marcha dos programas para trasladar a la península a solicitantes de asilo admitidos a trámite y a inmigrantes. Analizamos las particularidades de cada uno de estos programas en los capítulos 5 y 7, respectivamente.

Asimismo, en 2005 ha tenido un desarrollo extraordinario el proyecto de Consenso Social sobre Migraciones presentado por Cáritas Española y CEAR a la sociedad española y al que también se sumó como promotor la Federación Española de Municipios y Provincias. En muchos puntos del territorio nacional miles de personas de diversas organizaciones sociales de ámbito local o autonómico debatieron con rigor las propuestas incluidas en los ocho puntos principales del Consenso Social sobre Migraciones, como examina uno de los artículos que integran el capítulo de anexos.

Hay que hacer también referencia al extenso epígrafe incluido en el capítulo 1 de nuestro Informe 2006 dedicado a la difícil situación del pueblo saharauí, que resiste en el exilio de los campamentos de Tinduf (Argelia) y que lucha en los territorios ocupados militarmente por Marruecos desde octubre de 1975 por su derecho a decidir su futuro en libertad. Bloqueadas por el régimen marroquí todas las iniciativas internacionales en favor de una solución pacífica y recortada hasta casi el límite la ayuda de las instituciones internacionales, que no de las asociaciones de solidaridad, el futuro del pueblo saharauí se presenta lleno de incertidumbre. Particularmente preocupante es la brutal represión ejercida por el ejército marroquí en los territorios ocupados, donde detiene de manera arbitraria y tortura

impunemente a aquellos saharauis que alzan su voz por la causa de su pueblo. Entre ellos está Aminattou Haidar, ganadora del V Premio Juan María Bandrés a la Defensa del Derecho de Asilo y la Solidaridad con los Refugiados que otorgan CEAR y la Fundación CEAR.

A escala mundial la realidad de los refugiados tampoco es alentadora. Según las más recientes cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en los últimos cinco años el número de solicitudes de asilo presentadas en los cincuenta países más desarrollados se ha reducido a la mitad a consecuencia de las políticas de cierre de fronteras.

En definitiva, nuestro Informe anual pretende sensibilizar a la sociedad española sobre la necesidad de fortalecer el compromiso con los refugiados, personas que han debido abandonar sus países ante la violación de sus derechos más elementales. Confiamos también en que la nueva Ley de Asilo que prepara el Gobierno, cuyo anteproyecto desconocíamos al cierre de este Informe a principios de abril, apunte hacia este objetivo, compartido por la mayor parte de la sociedad española.

Si el Informe 2005 de CEAR analizó en profundidad la situación de los derechos humanos en los países de origen del mayor número de personas que solicitan asilo en España, este Informe 2006 quiere centrarse en algunos de aquellos supuestos de persecución tradicionalmente olvidados, frente al vínculo exclusivo que con frecuencia se establece entre refugiado y persecución política. Así, se analizan la cruel persecución que algunos pueblos indígenas han sufrido (Guatemala) o sufren (Colombia, Myanmar y Botsuana) y la violencia derivada del maltrato sistemático en algunos países a la libertad de conciencia y de creencias religiosas.

Por otra parte, el tercer epígrafe se adentra en el debate existente sobre la necesidad de otorgar la protección internacional que brinda la Convención de Ginebra a los llamados "refugiados medioambientales", cuyo número crece de manera exponencial según avanza la destrucción del entorno natural en tantos puntos del planeta. No obstante, conviene tener presente que en los grandes desplazamientos humanos de nuestro tiempo suelen concurrir varios motivos: los que recoge la Convención de Ginebra, la conculcación de los derechos sociales y económicos, la degradación medioambiental...

Este primer capítulo se cierra con un análisis en profundidad de la tragedia del pueblo saharai, por dos motivos: por la responsabilidad de España en que todavía hoy no haya podido resolverse lo que Naciones Unidas considera un

asunto de descolonización pendiente a través del ejercicio del derecho de autodeterminación por el pueblo saharauí y porque más de doscientos mil refugiados saharauís viven en la zona más inhóspita del desierto desde hace ya treinta años.

1.1. LA REPRESIÓN CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La definición de "pueblo indígena" ha sido objeto de debates o refutaciones ya que los gobiernos de algunos países (habitualmente de corte autoritario o dictatorial) afirman que en su territorio no hay pueblos indígenas, a pesar de que existen grupos humanos homogéneos con una cultura e idioma propios que sí se consideran como tales y procuran preservar su tradición cultural y los derechos sobre sus tierras y recursos¹.

En el planeta existen unas cinco mil culturas indígenas, casi el 95 por ciento de la diversidad cultural global, que suman una población de unos trescientos millones de personas, hablan cuatro mil idiomas y en muchos casos su cultura y aun su propia existencia están amenazadas: marginación, discriminación, incluso esclavitud, explotación, expolio de sus tierras, represión policial o militar... En muchas ocasiones se emplea la presión sobre las poblaciones indígenas para que abandonen sus tierras o se les asesina con absoluta impunidad.

Las razones económicas son un factor fundamental en estas agresiones ya que, por ejemplo, Naciones Unidas calcula que los productos farmacéuticos derivados de plantas medicinales descubiertas por los distintos pueblos indígenas suponen cada año unos ingresos superiores a 43.000 millones de dólares. Los pueblos indígenas, en cambio, no suelen recibir ningún beneficio apreciable, más bien al contrario, suelen ser desplazados de manera forzada.

Los actores de un expolio que en continentes como América ya dura cinco siglos son las multinacionales farmacéuticas, las transnacionales madereras que talan bosques milenarios, las poderosas compañías petroleras, las empresas energéticas o los latifundistas que les arrebatan unas tierras que les pertenecen de manera legítima, como reconocen sendas Convenciones de Naciones Unidas de 1965 y 2002. Pero los responsables últimos de las agresiones contra estos pueblos son los gobiernos, que las toleran y no defienden sus derechos. Estas situaciones las encontramos en todos los continentes y las sufren los pigmeos (República Democrática del Congo, Gabón, Congo), los bosquimanos (Botsuana, Namibia), los vedas (Sri Lanka), los karen (Birmania y Tailandia), los kalingas y los bontoc (Filipinas), los sarawak (Malasia), los ogoni (Nigeria), los maoríes (Nueva Zelanda), los mapuche (Chile y Argentina)...

Por otra parte, un caso recurrente y sangrante es el desplazamiento forzoso de sus tierras y con ello la pérdida de su cultura y el desarraigo absoluto. Esto guarda relación con la dificultad de los pueblos indígenas por demostrar la propiedad de las tierras donde viven debido a la falta de documentos.

Varios organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales trabajan con estos pueblos y los apoyan e informan de las vulneraciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que sufren. El Derecho Internacional protege de manera expresa todos los derechos de los pueblos indígenas, pero en demasiadas ocasiones son papel mojado, con la anuencia por acción u omisión de los gobiernos estatales².

Por otra parte, desde hace décadas Naciones Unidas ha expresado de manera insistente su interés por la situación de los pueblos indígenas y ha definido normas y herramientas específicas de protección y garantía para los derechos individuales de sus miembros y los derechos colectivos como pueblos. Así, en 2000 y atendiendo una recomendación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, su Consejo Económico y Social estableció el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

En 2001, la Resolución 2001/57 de su Comisión de Derechos Humanos instituyó la figura del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Y a partir de una recomendación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU proclamó, en su resolución 48/163 de 21 de diciembre de 1993, el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo entre 1995 y 2004 con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas que afrontan estos pueblos en materia de derechos humanos, medio ambiente, educación o salud. Por otra parte, el Derecho Internacional proclama que estos pueblos son los propietarios legítimos de las tierras donde viven.

El 20 de octubre de 2005 la Conferencia General de la UNESCO aprobó casi por unanimidad la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que entrará en vigor tres meses después de su ratificación por al menos treinta países.

Los instrumentos internacionales concretos más importantes sobre pueblos indígenas son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales aprobado en la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo de 1989 en Ginebra. Por último, después de más de diez años de negociaciones de un grupo de trabajo de la ONU, está previsto que la Declaración Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas se apruebe

a lo largo de 2006, más en concreto entre marzo y abril coincidiendo con las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra.

En España las solicitudes de asilo por estos motivos son mínimas y con escasas excepciones ni siquiera han sido admitidas a trámite.

La dramática situación de los pueblos indígenas explica que miembros de estas minorías deban abandonar sus países para solicitar el estatuto de refugiado y así en las siguientes páginas se analiza la situación en Colombia, Myanmar, Botsuana y Guatemala a título de ejemplos.

Colombia. En este país existen 84 pueblos indígenas que tienen 64 idiomas diferentes. En 1990 y 1991 se produjeron dos hitos en la historia de su relación con el Estado colombiano: la elección de tres indígenas para la Asamblea Nacional Constituyente y el reconocimiento constitucional de la existencia de los grupos étnicos con sus territorios culturales, algo que otros Estados latinoamericanos (como Chile) aún no han realizado.

Sin embargo, el violento conflicto que desgarró Colombia desde hace casi cinco décadas amenaza también la supervivencia de los pueblos indígenas. Existen testimonios constantes de asesinatos, violaciones de derechos humanos, restricciones de la libertad de movimiento, saqueos, invasión de sus tierras, depredación de sus recursos naturales, desplazamientos forzados... que afectan a todas las comunidades indígenas del país. Particularmente grave es el abandono obligado de sus tierras ancestrales ya que produce un daño irreversible porque significa invisibilidad, pérdidas de sus patrones culturales, sus tradiciones y sus formas de vida.

En esta situación se encuentran los nasa, wiwas, koguis, kankuamos, arhuacos, awa, eperara-siapidaara, pasto, quillacinga, inga, kofan, embera y tantos otros pueblos precolombinos en departamentos como Amazonas, Antioquia, Arauca, Caldas, Caquetá, César, Chocó, Córdoba, Guajira, Guaviare, Magdalena, Putumayo, Risaralda, Tolima, Valle y Vaupés.

En Colombia existen 567 resguardos con una población de 800.271 personas. Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica cuyo origen se remonta a la época colonial, conformada por una comunidad con un título de propiedad comunitaria sobre un territorio y que se rige por sus pautas y tradiciones culturales propias.

En el departamento del Chocó, en la región del Pacífico, existen 104 resguardos en los que viven etnias como los embera, los waunaan o los katio y sufren desplazamientos desde hace años debido a la posición estratégica de sus territorios. Testimonios documentados hablan de asesinatos, desplazamientos y otras innumerables violaciones de los derechos humanos. Según la Asociación de Autoridades Tradicionales de Vaupés, donde el 85 por ciento de la población es indígena, más

de veinte mil habitantes de las áreas de Mitú y Caracú se han visto atrapados recientemente entre el fuego cruzado de los actores del conflicto, e incluso ha alertado del riesgo de que estas comunidades desaparezcan.

En el Vaupés las fuerzas militares y policiales han detenido a casi 400 indígenas bajo la acusación de "terrorismo", es decir, de colaboración con los grupos insurgentes. En el Putumayo, base del Plan Colombia³, las fumigaciones de los cultivos de coca con productos tóxicos, el asesinato de dirigentes indígenas por los grupos paramilitares y la indiscriminada explotación de los recursos mineros y petrolíferos han obligado a unos 2.400 indígenas a huir hacia el interior o hacia países vecinos como Ecuador.

Un comunicado difundido por el comité ejecutivo de la Organización Nacional Indígena de Colombia señala: "En los procesos de negociación y desmovilización paramilitar no se contempla ni la verdad, ni la justicia, ni la reparación. Advierten de las nuevas estrategias de presión, como la reconversión de su capacidad de control territorial mediante el establecimiento de cordones agroforestales orientados al aislamiento o confinamiento de sus pueblos, bajo el pretexto de una guerra anti-terrorista y/o antinarcóticos, buena parte de ellos situados en los ecosistemas estratégicos que hemos conservado por miles de años, ahora proyectados para la explotación por parte de compañías multinacionales".

A pesar del conjunto de recomendaciones que Naciones Unidas entregó al Gobierno en materia de derechos humanos y del informe y las sugerencias del Relator Especial, Rodolfo Stavenhagen, la crisis humanitaria de los pueblos indígenas en este país continúa agravándose. El Estado colombiano incumple a diario el artículo 7 de la Constitución, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, y la Ley 21 de 1991, que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que señala que debe consultar a los pueblos indígenas toda medida administrativa o legislativa que les afecte o interese.

Este marco jurídico es puramente formal ya que las comunidades indígenas sufren la usurpación de sus territorios por grupos de colonos, terratenientes y narcotraficantes y tienen grandes carencias de las necesidades más básicas, lo que unido a la agresión física y cultural permanente ejercida por las instituciones estatales, la Iglesia y las misiones religiosas internacionales, los grupos paramilitares... amenazan su supervivencia y convierten sus territorios en zonas de guerra⁴.

En 2005 la Organización Nacional de Indígenas de Colombia denunció 84 asesinatos, 11 allanamientos, 74 amenazas, 213 heridos, 32 ataques a bienes civiles, 15 secuestros, 49 señalamientos, 5 casos de tortura, 39 bombardeos, 38 acusaciones de rebelión, 24 violaciones sexuales, 15 desapariciones forzadas, 101 invasiones de territorios indígenas y 478 fumigaciones aéreas.

Además, al cierre de este Informe, ya eran seis los pueblos indígenas que habían recurrido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), con el fin de solicitar medidas de protección, provisionales o cautelares, puesto que ni el Estado ni el Gobierno habían adoptado alguna medida efectiva frente al genocidio o ante la extinción inminente de más de doce pueblos indígenas de la Amazonía. Sin embargo, el presidente Álvaro Uribe aún niega que en Colombia exista un conflicto interno y una crisis humanitaria.

Myanmar. Aunque la población de este país (denominado Birmania hasta 1989) está conformada por veintiún grupos étnicos, el Estado está centralizado en torno a la hegemonía de la etnia bamar, a la que pertenecen las dos terceras partes de los habitantes, en detrimento de otras como los shan, los karen, los kachin, los mon y otras que tienen porcentajes que oscilan entre el 8,5 por ciento y el 1,4 por ciento⁵. No obstante, los bamar son minoría en siete de las catorce regiones del país.

Myanmar está gobernado por una junta militar que subió al poder tras negarse a reconocer los resultados de las elecciones de 1990, que ejerce una fuerte represión sobre los grupos opositores y está acusada de violar los derechos de las minorías étnicas. La situación actual es delicada, a pesar del intento de alcanzar propuestas en una convención nacional celebrada en 2005, controlada férreamente por el régimen pero en la que también intervino la etnia karen, que lucha contra el Gobierno desde 1949. Aung San Suu Kyi, en arresto domiciliario, es la dirigente emblemática de la oposición democrática desde finales de los años ochenta, cuando los birmanos despertaron del letargo impuesto por los veintiséis años de dictadura del general Ne Win y su partido único.

Además, en Myanmar también se violan de manera sistemática los derechos de los grupos étnicos minoritarios, ya que miles de civiles son "reclutados" por el ejército para realizar trabajos forzosos en las plantaciones, en la construcción de carreteras o para servir de porteadores o mensajeros, según denuncia desde hace varios años la OIT. Por su parte, Human Rights Watch subrayó en su informe anual de 2005 que en el territorio habitado por los karen, en el este, además de ejecuciones extrajudiciales, el ejército comete violaciones sexuales. En los últimos seis años cerca de 157.000 civiles karen han huido o han abandonado por la fuerza su territorio y al menos 240 pueblos han sido destruidos por los soldados birmanos.

Por su parte, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación recogió en su último informe por países la represión de la junta militar contra las minorías étnicas (karen, karenni, shan, mon...), que continúa creando situaciones de emergencia y violaciones de los derechos humanos: hambrunas, deportaciones, reubicaciones

y desplazamientos forzados, destrucción de viviendas, violaciones... Como resultado de estas políticas, 130.000 birmanos, la mayoría de la etnia karen, residen en campos de refugiados instalados en Tailandia, cerca de la frontera con Myanmar.

Particularmente trágica es la situación de las mujeres de las minorías étnicas perseguidas, ya que sufren por partida doble la represión. Según Kasauh Mon, director de la organización no gubernamental Hurfom: "Violar a las mujeres en las aldeas es una forma de castigar a los rebeldes que están ausentes porque están en el frente"⁶.

Entre las refugiadas que logran llegar al campamento de Halockani, al sur del distrito de Ye, hay cientos de jóvenes que escapan de los desfiles de celebración de la independencia organizados por los militares para seleccionar a sus víctimas, a las que someten a todo tipo de ultrajes y violencia sexual.

Botsuana. Los bosquimanos son los habitantes más antiguos del sur del continente africano, donde viven en el inmenso desierto del Kalahari. Son cazadores y recolectores que han vivido en el desierto y construyen sus hogares temporales con la madera que recogen.

Desde 1980 el Gobierno de este país intenta expulsar de sus tierras a los bosquimanos y de manera sistemática ha vulnerado sus derechos individuales y colectivos. La razón de fondo es la existencia de ricos yacimientos de diamantes en su territorio, el mayor lo explota la empresa holandesa De Beers, propietaria también de todas las minas de diamantes que existen en este país gracias a sus buenas relaciones con el Gobierno y cuyo director general ha apoyado públicamente la expulsión de los bosquimanos.

Muchos bosquimanos que han sido obligados a abandonar sus tierras viven ahora en asentamientos situados en lugares inapropiados para sus actividades económicas tradicionales (caza y recolección) y se han visto forzados a sobrevivir con pequeños cultivos o como trabajadores en las haciendas. Además del despojo de sus tierras ancestrales, han sufrido todo tipo de discriminaciones y un verdadero genocidio, silenciado y desconocido en Occidente, que ha reducido su población, que llegó a ser de varios millones de personas, a apenas cien mil.

Las tribus gana y gwi, que viven en la reserva de caza del Kalahari Central, se encuentran entre las más perseguidas, porque lejos de reconocer sus derechos de propiedad sobre la tierra donde han vivido durante miles de años, el Gobierno ha expulsado a la mayoría con prácticas tan crueles como propiciar hambrunas y privarles del suministro de agua.

Fuera de la reserva los indígenas son reasentados en campos estatales donde no pueden cazar ni recolectar y donde tampoco les ofrecen alternativas de empleo o desarrollo. En la actualidad los bosquimanos constituyen la masa de temporeros

agrícolas, mal preparados y peor pagados, y ostentan las tasas de alcoholismo y marginación más elevadas de uno de los países más desarrollados del África Subsahariana.

El 8 de octubre de 2005 el director de Survival Internacional denunció públicamente: "Si éste es el último capítulo en el genocidio de dos siglos de los bosquimanos, entonces también significa rechazar la buena reputación de Botsuana y De Beers. Una nueva política, que respete la legislación internacional y reconozca la tierra bosquimana, iniciaría el largo proceso de reconstrucción de esa reputación, pero no hay el menor indicio de que eso ocurra. Por el contrario, la limpieza étnica continúa y ahora incluso disparan sobre niños pequeños. Los múltiples amigos de Botsuana deben por fuerza expresar su repudio o bien tener mucho de qué avergonzarse"⁷. Esta organización denunció que la policía realizó las expulsiones a punta de pistola y quemaron las cabañas en la reserva del Kalahari.

La tensión en la región aumentó a finales de 2005, cuando tres bosquimanos fueron heridos por disparos de la policía; uno de ellos era un niño de siete años que fue tiroteado en el estómago cuando la policía intentaba detener a su padre.

El 9 de diciembre de 2005 la First People of the Kalahari (FPK), la organización de base de los bosquimanos gwi y gana de Botsuana que lucha por su derecho a regresar a sus tierras ancestrales, recibió en Suecia el Right Livelihood Award, considerado el "Premio Nobel alternativo". Al recoger este galardón, Roy Sesana, uno de sus dos portavoces, proclamó: "No somos primitivos. Vivimos de forma diferente a vosotros, pero no vivimos exactamente como nuestros abuelos vivieron, tampoco vosotros. ¿Eran vuestros antepasados 'primitivos'? No lo creo. Respetamos a nuestros antepasados. Amamos a nuestros niños. Esto es igual para todos".

Guatemala. El genocidio sufrido por la población indígena de este país es quizás el más conocido y paradigmático. Los pueblos maya, garífuna y xinca representan más de la mitad de la población y pese a ello desde hace cinco siglos han sido sometidos a todo tipo de discriminaciones por parte de la oligarquía que dirigió y dirige el país. A pesar de la exclusión, de la pobreza y de la violencia sufridas, la población indígena ha logrado preservar su identidad cultural, expresada en sus tradiciones, sus valores comunitarios, sus idiomas, sus normas y su espiritualidad.

Desde 1960 hasta 1996, cuando se firmó la paz entre la guerrilla de la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca y el ejército, la población indígena sufrió un verdadero exterminio por parte de las Fuerzas Armadas y las sucesivas juntas militares, financiadas, armadas y alentadas por los Gobiernos de Estados Unidos. Más de cien mil indígenas fueron asesinados por su supuesto apoyo a los insurgentes.

Aquella guerra civil reveló la dramática situación de exclusión y discriminación que padecían los pueblos indígenas de Guatemala, ya que el 83 por ciento de

las víctimas eran miembros del pueblo maya, que sufrió un verdadero genocidio. Los mayas fueron víctimas de violaciones masivas y crueles de los derechos humanos a partir de la estrategia contrainsurgente de "tierra arrasada": masacres, secuestros, ejecuciones extrajudiciales...

La guerra civil forzó el desplazamiento de más de un millón de personas y casi cincuenta mil guatemaltecos, principalmente indígenas, pidieron asilo en México sobre todo en los años ochenta. Entonces este país no era signatario de la Convención de Ginebra, por lo que cuando en 1981 empezaron a llegar los miles de refugiados guatemaltecos, una parte importante fueron expulsados.

Sin embargo, después de las protestas internacionales, el Gobierno mexicano estableció un proceso de registro y autorizó la permanencia de 46.000 de los más de 200.000 que entraron en su territorio en 1981 y 1982, en el momento más cruel del genocidio maya por el ejército y sus aliados del Norte. Los refugiados registrados fueron repartidos por más de cincuenta campamentos situados en zonas remotas de la selva del estado de Chiapas, fronterizo con Guatemala, aunque en 1984 unos 18.000 fueron reasentados en los estados de Campeche y Quintana Roo, en la península del Yucatán.

En octubre de 1992, cuando se divisaba en el horizonte la posibilidad del cese de las hostilidades, el Gobierno guatemalteco y ACNUR alcanzaron un acuerdo para favorecer el retorno de los refugiados. Aquel año Rigoberta Menchú, una de las mujeres mayas exiliadas en México, aseguró al recibir el Premio Nobel de la Paz: "En la nueva sociedad guatemalteca la reorganización de la tenencia de la tierra es fundamental para que se permita tanto el desarrollo de las potencialidades agrícolas como la restitución a sus legítimos dueños de tierras comunales despojadas. Sin olvidar que este proceso reorganizador debe hacerse con el mayor respeto por la naturaleza, para preservarla y devolverle su vigor y capacidad de generar vida".

Después de la firma de la paz entre el Gobierno y la guerrilla el 29 de diciembre de 1996, se constituyó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), autora del informe *Guatemala: Memoria del silencio*, en el que se resaltó: "El racismo como doctrina de superioridad, revelado en el actuar del Estado guatemalteco, fue una de las causas del conflicto armado y constituye un factor fundamental para explicar la especial saña e indiscriminación con que se realizaron las operaciones militares contra centenares de comunidades mayas en el occidente y noroccidente del país, en particular entre 1981 y 1983, cuando se concentraron más de la mitad de las masacres y acciones de tierra arrasada en su contra".

La Comisión registró 626 masacres cometidas por las fuerzas del Estado durante el conflicto, principalmente el ejército, apoyado por estructuras paramilitares tales como las Patrullas de Autodefensa Civil o los Comisionados Militares

y los Comisionados Judiciales. El 95 por ciento fueron perpetradas entre 1978 y 1984 y en este periodo el 90 por ciento fueron ejecutadas en áreas habitadas predominantemente por el pueblo maya⁸.

En sus conclusiones la Comisión para el Esclarecimiento Histórico afirmó que agentes del Estado, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre 1981 y 1983, ejecutaron actos de genocidio en contra de grupos del pueblo maya. Sin embargo, en Guatemala no ha habido ninguna sentencia condenatoria y prevalece la exclusión de la población indígena y una impunidad tan lacerante que ha forzado a Rigoberta Menchú a presentar una querrela contra algunos de los responsables del genocidio maya ante la Audiencia Nacional española en virtud de los presupuestos de la justicia penal internacional. En diciembre de 2005 el Tribunal Constitucional señaló que la justicia española puede juzgar estos crímenes de lesa humanidad, corroborando la posición adoptada a finales de 1998 respecto al dictador Augusto Pinochet.

1.2. LA PERSECUCIÓN POR CUESTIONES RELIGIOSAS

A lo largo de la historia la violación del derecho a la libertad de conciencia ha causado directa o indirectamente éxodos masivos de poblaciones, guerras y grandes sufrimientos a la humanidad y ha sido una de las causas principales de persecución por parte de pueblos o gobiernos. Así, las persecuciones de los cristianos en el siglo I d.C., las Cruzadas, las guerras y masacres entre protestantes y católicos en la Edad Moderna en Occidente, la Inquisición, la huida de los hugonotes franceses a Inglaterra y Prusia a finales del siglo XVII, el hostigamiento a los judíos en Rusia a finales del siglo XIX, la represión contra los cristianos armenios en el Imperio Otomano, el holocausto judío durante la Segunda Guerra Mundial o la persecución de los ahmadis en algunos países islámicos de nuestros días ponen de manifiesto cómo la religión es un eje fundamental en la historia de la humanidad y en la concepción vital de las personas.

La religión ha servido a las distintas poblaciones como elemento diferenciador de los otros, como refuerzo de la propia identidad, pero también en muchas ocasiones ha sido y sigue siendo un instrumento de manipulación de masas al servicio de las elites en el poder que ha conducido a la realización de actos atroces en nombre de Dios.

No obstante, si se analizan con profundidad los hechos históricos citados así como los conflictos más recientes, las creencias religiosas no dejan de ser un factor más que en ocasiones enmascara sus causas principales, generalmente de

matriz económica o política: ocupación de un territorio, acceso al poder de determinadas elites, control de recursos naturales... Así, se habla de "guerras de religión" cuando en realidad son guerras de poder político y económico.

Esta confusión dificulta en ocasiones determinar si un conflicto o la persecución a que está sometido un grupo a consecuencia del mismo obedece a una causa religiosa únicamente o si a ésta se unen factores de tipo étnico, económico y político. Es habitual, por tanto, que en los desplazamientos forzados por motivos religiosos coexistan uno o más de los motivos establecidos en la definición de refugiado.

El reconocimiento internacional de la libertad religiosa y el sistema de protección a aquellas personas que buscan asilo huyendo de persecuciones por motivos religiosos se estableció a mediados del siglo XX. Los diversos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos consagran el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión de cada individuo que abarca la libertad de elección y de manifestación de la religión o creencia elegida, así como el derecho a no ser coaccionado para practicar una religión determinada.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es el primer instrumento de carácter internacional que, en su artículo 18, reconoce: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia". A partir de entonces otros instrumentos del Derecho Internacional y los de ámbito regional, así como las constituciones de la mayor parte de países, han reconocido el derecho a la libertad religiosa como uno de los derechos del individuo de máxima protección.

La defensa de las personas o grupos perseguidos a consecuencia del ejercicio de sus creencias religiosas tiene como instrumentos internacionales básicos la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967, que recogen de manera específica la persecución por razones religiosas entre los supuestos que fundamentan la concesión del estatuto de refugiado. Es importante también resaltar la interpretación del concepto de religión en la definición de refugiado de la Convención Ginebra que establece la Directiva 2004/83/CE del Consejo de la Unión Europea, cuyo artículo 10 señala: "El concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de participar en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como otros actos o expresiones de opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por ésta".

Por otra parte, varios documentos de ACNUR hacen referencia a la persecución por motivos religiosos y ofrecen directrices orientativas a los gobiernos sobre cómo interpretar este concepto a la hora de reconocer el estatuto de refugiado. En primer lugar, su Manual de Procedimientos⁹ recoge en sus párrafos 71-73 la definición de libertad de pensamiento, conciencia y religión, así como las distintas formas de persecución por este motivo y establece con carácter excepcional el reconocimiento de la condición de refugiado por la simple pertenencia a una comunidad religiosa.

Otro documento de ACNUR relativo a las solicitudes y antecedentes sobre solicitantes de asilo y refugiados procedentes de Rusia de mayo de 2004, reconoce la persecución por agentes no estatales en supuestos en que las autoridades toleren la situación o se nieguen o sean incapaces de prestar una protección eficaz y establece las limitaciones a la libertad de manifestar la propia religión o creencias conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

Quizás el documento más completo que ha elaborado ACNUR es el de 28 de abril de 2004, que recoge unas directrices sobre protección internacional respecto a solicitudes de asilo por motivos religiosos que complementan el Manual de Procedimientos. En este documento ACNUR analiza en profundidad la definición de "religión" del artículo 1A (2) de la Convención de Ginebra y expresa: "Las solicitudes basadas en la 'religión' pueden implicar uno o más de los siguientes elementos: a) religión como creencia (incluyendo la no creencia); b) religión como identidad; c) religión como forma de vida".

De esta manera, interpreta de forma amplia la persecución por motivos religiosos y vuelve a incluir las distintas formas de persecución planteando numerosos supuestos. Asimismo, explica las restricciones o limitaciones al ejercicio de la libertad religiosa que invalidarían esta causa para la obtención del estatuto de refugiado. Posteriormente, analiza una relación de asuntos relacionados con el derecho a la libertad religiosa: la discriminación, las conversiones forzadas, el cumplimiento forzado o la conformidad con prácticas religiosas, el género y la objeción de conciencia, para terminar con algunos temas procesales.

Uno de los países donde todos los organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos coinciden en que se conculca el derecho a la libertad religiosa de grupos minoritarios es Bielorrusia¹⁰.

Este país ha sido históricamente un área de interacción, competencia y conflicto entre la Iglesia ortodoxa y el catolicismo. De los 9.990.000 habitantes, aproximadamente un 50 por ciento de ellos se consideran religiosos. El Gobierno indica que aproximadamente el 80 por ciento de las personas que profesan una fe religiosa pertenecen a la Iglesia ortodoxa bielorrusa, el 14 por ciento se declaran

católicos y el 2 por ciento son cristianos protestantes, mientras que entre 50.000 y 70.000 personas indican que son de religión hebrea. También se encuentran adeptos a la Iglesia católica griega, a otras religiones ortodoxas y a algunas religiones del este.

Aunque el derecho a la libertad religiosa en Bielorrusia está recogido en la Constitución de 1996, en 2002 el presidente Lukashenko firmó una ley religiosa restrictiva a pesar de las protestas de las organizaciones de derechos humanos, la Unión Europea y los grupos religiosos minoritarios. La ley reconoce el histórico papel de la Iglesia ortodoxa en la formación y el desarrollo espiritual, cultural y en las tradiciones de Bielorrusia, así como la importancia histórica del catolicismo, el judaísmo ortodoxo, el protestantismo y el islam según la interpretación suní.

A pesar de la intención expresa de la ley de garantizar la libertad religiosa, contiene un número de elementos muy restrictivos que incrementan el control gubernamental sobre las actividades de grupos religiosos. Así, impone a todos los grupos religiosos la autorización previa para poder importar y distribuir su literatura, prohíbe que los extranjeros dirijan organizaciones religiosas y niega a las comunidades religiosas minoritarias el derecho a establecer escuelas religiosas para la formación de su propio clero y limita su actividad a aquellas áreas donde se ubican. Además, la ley establece unos requisitos obligatorios de registro muy complejos para algunas comunidades religiosas y requiere a todos los grupos que ya estaban inscritos en el registro público la renovación de dicha inscripción en el plazo de dos años.

Sin embargo, las trabas administrativas (por ejemplo, la exigencia de ser grupos con una antigüedad en el país mínima de veinte años antes de la promulgación de la ley) han hecho que las autoridades bielorrusas hayan rechazado la inscripción de varios grupos minoritarios (algunos protestantes, confesiones ortodoxas fuera de la Iglesia ortodoxa bielorrusa, algunas religiones del este y grupos de carácter hinduista y budista, entre otros), lo que ha supuesto una gran dificultad de actuación para estos grupos e incluso problemas con las autoridades.

Otro país donde el derecho a la libertad religiosa está en entredicho es, por ejemplo, Pakistán, una república islámica cuya Constitución obliga a que las leyes se ajusten a la doctrina de esta religión. Aunque la Constitución también señala que "conforme a la ley, orden y moralidad públicas, cada ciudadano tendrá el derecho de profesar, practicar y propagar su religión", el Gobierno pakistaní limita el ejercicio del derecho a la libertad religiosa basándose en un párrafo constitucional que recoge que ésta se aplicará "conforme a cualquier restricción razonable impuesta por la ley en el interés de la gloria del Islam".

De este modo, las uniones civiles no existen, necesariamente son de carácter religioso. Las uniones de hombres hindúes o cristianos realizadas conforme a ritos

hindúes o cristianos son legales si éstos se convierten al islam, pero las uniones de mujeres hindúes o cristianas o de otros no musulmanes realizadas conforme a sus ritos son ilegales, aunque después se conviertan a la fe musulmana. Un hombre musulmán puede casarse con mujeres musulmanas, cristianas o judías, mientras que la mujer musulmana sólo puede casarse con hombres musulmanes. Por otra parte, los hijos de mujeres hindúes o cristianas son ilegítimos aunque ellas se conviertan al islam, sólo serán legítimos con la conversión del padre y de la madre. Los hijos de hombres no musulmanes son siempre ilegítimos.

El Gobierno ha tomado algunas medidas para mejorar el tratamiento de las minorías religiosas durante 2005, pero siguen existiendo problemas para su ejercicio del derecho a la libertad religiosa. No sólo existe discriminación y persecución por parte del Gobierno (en ocasiones incapaz de proteger este derecho de las minorías), sino también por parte de la sociedad islámica mayoritaria, que fomenta la intolerancia y la intimidación contra las minorías religiosas: la minoría religiosa ahmadiyya sufre numerosas barreras legales para la práctica de su fe, mientras que otras comunidades religiosas minoritarias e incluso los miembros de algunas escuelas islámicas de pensamiento, a menudo, son objeto de la discriminación gubernamental¹¹.

En 2005 se produjeron más de 125 muertes a consecuencia de la violencia religiosa y el Muttahida Majlis-i-Amal (MMA), la coalición de partidos islamistas en la oposición, ha incrementado su apoyo con su discurso de islamización social y ha llegado a tener el control de la provincia de noroeste y Balochistán. Sin embargo, líderes religiosos de grupos importantes de chiíes y suníes del país han publicado unas directivas en las que se prohíbe la violencia religiosa y la matanza de los no musulmanes.

De los aproximadamente 154 millones de habitantes de Pakistán, el 96 por ciento son musulmanes; el 2 por ciento, hindúes; el 1,69 por ciento, cristianos y 0,35 por ciento practican otras religiones, entre ellas la ahmadi. De los musulmanes, el 90 por ciento aproximadamente son suníes, mientras que el resto son chiíes. La mayor concentración de cristianos (el 90 por ciento) está en la ciudad de Punjab y dentro de los cristianos el grupo más numeroso es el protestante anglicano, seguido por los católicos y los distintos grupos evangélicos. La diócesis católica de Karachi estima que 120.000 católicos viven en Karachi, 40.000 en el resto de Sindh y 5.000 en Quetta, Balochistán.

En los últimos años decenas de ciudadanos de Bielorrusia y Pakistán han solicitado el estatuto de refugiado en España por haber sufrido persecución por motivos de libertad de conciencia.

A mediados de 2003 llegó a España un grupo de 25 personas desde Bielorrusia (23 de ellas de nacionalidad bielorrusa y 2 de nacionalidad rusa) pertenecientes

a un grupo religioso hinduista. Estas personas se pusieron en contacto con el servicio jurídico de la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado, la delegación de CEAR en esta comunidad autónoma, y solicitaron asilo el 10 de septiembre de 2003. Los solicitantes alegaron que habían sido perseguidos en Minsk sólo por pertenecer a la comunidad hindú Light of Kaylasa y que habían sido sistemáticamente hostigados sobre todo desde la entrada en vigor de la ley de 2002 por la policía, que irrumpió en los pisos privados donde celebraban sus rituales de meditación. Este hostigamiento forzó a la comunidad a ir de piso en piso "como nómadas", según el testimonio de una de las líderes. Este grupo había intentado inscribirse en el registro en numerosas ocasiones sin resultado alguno.

En mayo de 2005 el Ministerio del Interior concedió el estatuto de refugiado a las 23 personas de nacionalidad bielorrusa y la autorización de permanencia a las dos de nacionalidad rusa, aunque el servicio jurídico de CEAR presentó un recurso con la intención de que éstas también lograsen el estatuto de refugiado.

Por otra parte, el 3 de enero de 2003, asesorado también por el servicio jurídico de la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado, un ciudadano pakistaní solicitó asilo en España. Éste declaró que debió huir de su país clandestinamente por ser víctima de la persecución que en Pakistán sufren los cristianos (perteneció a la Iglesia del Ejército de Salvación) por parte de los fundamentalistas islámicos. En concreto, expresó la discriminación en el acceso a un puesto de trabajo a la que se ven sometidos los cristianos y su miedo a ser denunciado de blasfemia contra el Profeta por algún fanático musulmán, acusación que podría conllevar incluso la sentencia a muerte.

Asimismo, este hombre pertenece a una institución de ayuda a aquellos cristianos que han sufrido la violencia de los musulmanes y cinco miembros de la misma han sido asesinados. A partir de diciembre de 2000, tanto su familia como él fueron golpeados (incluso sus hijos menores) en su propia vivienda y amenazados de muerte por "grupos terroristas" de carácter islámico. Cuando la situación se hizo insostenible y ante la posibilidad de que les ocurriera algo más grave decidió huir y llegó a España en diciembre de 2002. Este ciudadano pakistaní continúa esperando la resolución del ministro del Interior sobre la concesión del estatuto de refugiado.

Por otra parte, otro ciudadano pakistaní de religión musulmana, su esposa (ciudadana de un país del Índico y religión budista, embarazada de siete meses) y su hijo solicitaron asilo en España a finales de 2004. Ella ya había padecido la incompreensión religiosa en su país natal, donde grupos integristas islámicos asesinaron a toda su familia y a su primer esposo simplemente por pertenecer a la minoría china. Por ello, en 2002 huyó a Pakistán donde conoció a su actual marido.

La legislación pakistaní prohíbe los matrimonios entre musulmanes y budistas, por lo que convivían sin estar casados a la luz de la ley pakistaní. Como ésta también penaliza el adulterio y condena a las mujeres a la pena de muerte por lapidación, el hijo de ambos se consideraba ilegítimo por lo que no podía adquirir esta nacionalidad. En este contexto esta pareja sufrió todo tipo de vejaciones (sus vecinos les quemaron la casa con ellos dentro), torturas brutales por parte de la policía e incluso asesinaron al padre de este solicitante de asilo como responsable último de una relación "ilegal".

En septiembre de 2004 huyeron de Pakistán y llegaron a un país europeo, donde solicitaron asilo pero se lo denegaron y por ello decidieron pedirlo en España. Sin embargo, la legislación comunitaria impide que se pueda solicitar el estatuto de refugiado en dos países y establece que el Estado responsable de estudiar una solicitud de asilo, en principio, es el primer país al que llega el solicitante. Así, en febrero de 2005 España les denegó el estatuto de refugiado y en la actualidad el servicio jurídico de CEAR está intentando lograr que obtengan una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

1.3. LA DEGRADACIÓN MEDIOAMBIENTAL

El calentamiento global del planeta (los cambios climáticos propiciados por la contaminación y la depredación de la naturaleza por parte de las empresas locales y transnacionales) genera gases de "efecto invernadero", derrite glaciares y otras grandes capas de hielo, aumenta los niveles de los océanos, agrava las inundaciones y las sequías, convierte en infértiles las tierras agrícolas causando hambrunas y obliga a millones de personas a abandonar sus hogares y muchas veces incluso sus países. Estos fenómenos migratorios, conocidos ya por los especialistas como el último éxodo masivo, se caracterizan por ser desplazamientos humanos forzados desencadenados por causas ambientales y sus protagonistas son denominados "refugiados medioambientales".

En la actualidad 25 millones de personas ya han debido abandonar sus hogares por estas causas. Se calcula que el 60 por ciento de los refugiados actuales ya son refugiados medioambientales y, según las previsiones de un estudio elaborado el año pasado por el Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de Naciones Unidas, esta cifra se duplicará en el plazo de un lustro. Este trabajo también subraya que existen argumentos fundamentados para pensar que la población huirá de las condiciones medioambientales excesivamente negativas, que además podrían empeorar mientras aumentan los efectos del cambio

climático (desertización, calentamiento global, desastres naturales...), y alerta sobre el grave problema que supone el aumento de los refugiados medioambientales.

La correlación entre refugiados y factores ambientales crece¹²: en 2001, según Cruz Roja Internacional, fue del 58 por ciento y de 2010 a 2015 podría aumentar incluso hasta el 80 por ciento, según el World Resources Institute. Al mismo tiempo, la relación entre hambre y factores medioambientales era del 56 por ciento en 1998, según la FAO, y en 2010-2015 podría pasar a ser del 75 por ciento, según el Worldwatch Institute.

En Somalia, el acelerado crecimiento demográfico, el sobrepasto y la desertización han destruido la economía de pastoreo; en México, las severas sequías obligan a muchos de sus habitantes a emigrar de manera clandestina a Estados Unidos para buscar un trabajo y subsistir; en Haití, los huracanes que devastaron el Caribe en la última década impelen a su población hacia Florida; en el África Subsahariana las sequías, las hambrunas, las plagas o las inundaciones empujan a sus habitantes a desplazarse hacia la Europa mediterránea.

Según el Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de Naciones Unidas, las catástrofes ecológicas previsibles serán el avance de diez mil kilómetros cuadrados anuales del desierto del Gobi en China, la erosión acelerada en el suelo de Turquía o en el Magreb y la salificación del terreno cultivable en Egipto, catástrofes que obligarán a sus habitantes a desplazarse a otros lugares o países. En el Pacífico, los casi 11.000 habitantes de Tuvalu (nación compuesta por nueve islas) serán posiblemente el primer país entero en exiliarse, en los próximos cincuenta años, si no quieren naufragar en sus tierras, que quedarán sumergidas bajo el océano.

Este oscuro panorama debiera convertir a los refugiados medioambientales en uno de los puntos relevantes de la agenda política y humanitaria internacional. Además, y si bien urge invertir en las energías renovables, prevenir el cambio climático, garantizar el cumplimiento del Protocolo de Kyoto..., es imprescindible definir si los protagonistas de estas migraciones de causalidad ambiental deben ser considerados refugiados medioambientales para poder así ser reconocidos por las legislaciones internacionales y nacionales que dan protección a los refugiados.

El término "refugiado medioambiental" es aceptado por el Programa Medioambiental de Naciones Unidas, por agencias humanitarias gubernamentales y no gubernamentales y por algunas organizaciones no gubernamentales especializadas en asilo. Consideran que el concepto de "persecución" debería aplicarse también a aquellas personas obligadas a vivir en una creciente pobreza en lugares expuestos a graves catástrofes naturales provocadas por el deterioro medioambiental.

En este sentido, CEAR insiste en la necesidad de ampliar los criterios que definen quiénes son refugiados a partir de las transformaciones acontecidas en el

panorama internacional y las nuevas formas de persecución. En consecuencia, hoy una persona obligada a huir de su país porque ya no puede cultivar sus tierras a causa de la extensión de la desertización o por falta de agua es considerada por los gobiernos europeos como inmigrante económico, pero como su desplazamiento ha sido involuntario y obedece a causas ambientales debería ser reconocida como refugiada medioambiental y poder optar a la protección internacional.

Desde una interpretación amplia de la institución del asilo, la ausencia de respeto a los derechos económicos y sociales básicos del ser humano y la imposibilidad de llevar una vida digna en su país de origen también son formas de persecución que merecen protección internacional. En este mismo sentido, Janos Bogardi, director del Instituto para el Medio Ambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de Naciones Unidas, señala: "En las áreas rurales más pobres el aumento de los espacios áridos y la erosión de la tierra suelen ser las principales causas para que sus habitantes busquen otros espacios".

Por el contrario, ACNUR considera que estas personas no pueden ser consideradas como refugiados ya que siguen disfrutando de la protección nacional sea cual sea el estado de sus tierras¹³: "Unir ambos grupos bajo un mismo epígrafe sólo ayudaría a oscurecer aún más la cuestión y podría minar los esfuerzos por ayudar y proteger a cualquiera de los dos grupos y por resolver las causas de ambos tipos de desplazamiento".

En definitiva, el principal problema de los refugiados medioambientales es la falta de reconocimiento internacional y su vulnerabilidad, a pesar del carácter forzado de su huida y su necesidad de la protección internacional jurídica y social.

Las catástrofes naturales como el *tsunami* que arrasó el sudeste asiático el 26 de diciembre de 2004, el huracán caribeño *Wilma* o el último terremoto de Pakistán han tenido una gran repercusión en los medios de comunicación y eso ha favorecido que las ayudas se movilizaran de forma rápida y efectiva, pero no sucede lo mismo en otros casos en los que el calentamiento global tiene efectos perjudiciales aunque mucho más lentos e invisibles en la agricultura, la ganadería y economía y desencadena migraciones forzadas. Por ello, CEAR considera que los refugiados medioambientales necesitan el amparo de la protección internacional.

1.4. A FONDO: EL PUEBLO SAHARAUI. EXILIO Y RESISTENCIA

El Sáhara Occidental tiene una superficie de 266.000 kilómetros dividida en dos regiones: Saguia Al Hamra (la septentrional) y Río de Oro (la meridional). En torno al 90 por ciento del territorio se encuentra ocupado por Marruecos, mientras que el resto (la franja fronteriza con Argelia) se denomina "territorio liberado" y está

bajo control del Frente Popular de Liberación de Saguía Al Hamra y Río de Oro (Frente Polisario), la fuerza que conduce la lucha del pueblo saharauí por su independencia. La capital oficial es El Aaiún, pero, al estar ubicada en territorio ocupado, el Frente Polisario designó a Bir Lehlú como la capital provisional. La población en la zona ocupada por Marruecos alcanza unos 250.000 habitantes¹⁴ y la residente en los campamentos de refugiados en Argelia y los territorios liberados es de aproximadamente 200.000 personas. Las lenguas oficiales son el árabe y el español, aunque la popular es el hassania, un dialecto del árabe.

La colonización española se inició en 1884 de forma no violenta y a través de acuerdos comerciales amistosos con las tribus nómadas. Las resoluciones de la Conferencia de Berlín de 1885 reconocieron al Sáhara Occidental bajo el protectorado de España y en los sucesivos acuerdos con Francia de 1900, 1904 y 1912 quedaron definidas sus fronteras definitivas, que después la Organización para la Unidad Africana (OUA) mantuvo por el criterio de la intangibilidad de las fronteras heredadas de la época colonial.

Hasta 1934 la presencia española en el Sáhara Occidental se limitó a tres enclaves costeros, pero aquel año, y presionada por Francia, España empezó a hacer efectiva la ocupación de su colonia y a vigilar el territorio, ocupación que aumentó por motivos estratégicos durante la guerra civil.

En 1958 el Sáhara Occidental se convirtió en una provincia española con una legislación específica. A partir de este año la dictadura franquista comenzó a realizar inversiones en infraestructuras, explotó las minas de fosfatos de Bu-Cra y el banco de pesca sahariano, además de realizar prospecciones petrolíferas, lo que permitió el desarrollo económico de la zona y propició un cambio en la sociedad saharauí basado en la sedentarización de la población en torno a las grandes ciudades, la emergencia de un conjunto demográfico homogéneo, unido, trascendiendo de la política tribal, y la toma de conciencia de las riquezas propias del territorio.

En aquellos años casi todos los países africanos (a excepción de las colonias portuguesas y las españolas) habían logrado su independencia de las metrópolis. El 20 de diciembre de 1965 el Comité de Descolonización de Naciones Unidas aprobó la primera resolución (la 2072-XX) que instó a España a celebrar un referéndum de autodeterminación para que el pueblo saharauí pudiera expresar libremente su voluntad de seguir perteneciendo a España o, por el contrario, de constituirse en una nación independiente. Esta exigencia se repitió cada año desde entonces.

En 1968 surgió el primer movimiento nacionalista e independentista saharauí, la Organización Avanzada para la Liberación del Sáhara, liderado por Bassiri

y embrión del Frente Polisario, fundado en mayo de 1973 por El Luali. La presión de Naciones Unidas y el creciente apoyo de la población saharauí al Frente Polisario, que ya había comenzado la lucha armada contra el ejército español, llevó al régimen franquista a anunciar el 20 de agosto de 1974 la celebración de un referéndum de autodeterminación durante el primer semestre de 1975.

Sin embargo, Marruecos, que desde su independencia en 1956 había manifestado su interés sobre el Sáhara Occidental, logró que se aprobara a finales de 1974 en la ONU la resolución 3.292. Ésta solicitaba al Tribunal de Justicia de La Haya que dictaminara si antes de la colonización española el Sáhara Occidental era *terra nullius* (tierra de nadie) y, en caso negativo, que estableciera qué tipos de relaciones existían entre los habitantes del territorio con el reino de Marruecos y el "complejo" mauritano y se pidiera a España que retrasara la celebración del referéndum hasta que se conociera este dictamen. Por su parte, y nueve años después de que la ONU lo requiriera por su resolución 2.229 de 1966, el gobierno franquista aceptó la visita de una delegación de la ONU al Sáhara Occidental.

El informe de la delegación de Naciones Unidas, hecho público el 13 de octubre de 1975, concluyó que "la población, o por lo menos la casi unanimidad de las personas que encontró (la misión), se pronunciaron tajantemente a favor de la independencia y en contra de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y Mauritania" y que "el Frente Polisario, que estaba considerado como clandestino hasta la llegada de la misión, apareció como la fuerza política dominante en el territorio".

Tres días después el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya dictaminó que si bien existieron lazos jurídicos entre el sultán de Marruecos y algunas tribus que vivían en Sáhara Occidental, no había vínculo alguno de soberanía territorial entre este territorio y el reino de Marruecos y el conjunto mauritano y, por tanto, debía aplicarse la resolución 1.514 sobre la descolonización y la celebración de un referéndum para la autodeterminación.

Ese mismo día el monarca Hasan II, apoyándose en la parte de la sentencia del Tribunal que hacía referencia a la existencia de lazos jurídicos entre Marruecos y algunas tribus del Sáhara Occidental, ordenó la invasión ilegal del territorio saharauí: 350.000 civiles marroquíes cruzaron la frontera nororiental del Sáhara Occidental, mientras que por la frontera noroccidental las tropas marroquíes ocupaban los primeros puestos abandonados por los españoles y por el sur el ejército mauritano también se apropiaban de una franja.

La Marcha Verde también sirvió a la dictadura marroquí para hacer olvidar los conflictos internos que sufría desde los años sesenta: el incremento de la tasa de desempleo, las revueltas estudiantiles, los atentados contra el rey y en general el

descontento generalizado de la población, que fueron respondidos por el régimen con una represión brutal.

El 12 de noviembre España suscribió el Acuerdo tripartito de Madrid por el que cedió la administración del Sáhara Occidental a Mauritania y Marruecos y anunció su retirada definitiva del territorio, que culminó el 27 de febrero de 1976.

Ante la invasión militar marroquí, la población saharauí huyó hacia diversos puntos de la zona fronteriza con Argelia durante los meses de enero y febrero de 1976, mientras las fuerzas aéreas marroquíes bombardeaban estos asentamientos



MAP. NO. 3691 PROV. 24 UNITED NATIONS
AUGUST 1999

DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION
CARTOGRAPHIC SECTION

con napalm y azufre, causando un gran número de víctimas, la mayoría de ellas mujeres, ancianos y niños. El Frente Polisario, ayudado por el ejército argelino, organizó la huida hacia un punto del desierto próximo a la ciudad argelina de Tinduf. Así empezó un exilio que ya dura casi 31 años.

El 27 de febrero de 1976 se proclamó en Bir Lehlu la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), reconocida hoy por 80 países y por la Organización para la Unidad Africana (OUA), cuyo gobierno es el Consejo Superior de la Revolución y su presidente, Mohamed Abdelaziz. El 4 de marzo se formó el primer gobierno y se promulgó la Constitución con carácter provisional, de clara tendencia social y progresista. Con la ocupación marroquí y mauritana del territorio del Sáhara Occidental se inició la guerra entre el Frente Polisario, representante legítimo de pueblo saharauí, y los dos países invasores.

El golpe de Estado que Mauritania sufrió en 1978 le obligó a retirarse de la contienda un año después y a renunciar a cualquier reivindicación sobre el Sáhara Occidental, por lo que Marruecos aprovechó la situación para invadir la parte del territorio ocupado hasta entonces por este país.

El Frente Polisario continuó su combate contra un enemigo único, Marruecos, con su estrategia de guerra de guerrillas que le permitió cosechar importantes victorias gracias a la tecnología de su armamento (facilitado por Libia y Argelia) y el gran conocimiento del terreno. Para contrarrestar la ofensiva, el ejército marroquí empezó a construir en 1980 una serie de muros que de forma concéntrica le sirvieron para defender las principales ciudades del Sáhara ocupado hasta constituir en 1987 una inmensa línea de fortificación sembrada de minas y radares que atraviesa el territorio de norte a sur, en lo que se ha denominado el "muro de la vergüenza", ya que, además del territorio, divide al pueblo saharauí.

Con su construcción la guerra llegó a un punto de estancamiento y a una situación insostenible: el mantenimiento de los efectivos en el muro supuso a Marruecos un alto coste económico difícil de mantener, mientras que el Frente Polisario prosiguió con sus incursiones, atacando los puntos débiles de las fortificaciones.

Esta situación exigía una solución del conflicto por medio de la vía diplomática y fue así como la ONU empezó en agosto de 1988 la elaboración de un Plan de Paz que, copatrocinado por la OUA, se firmó el 6 de septiembre de 1991 con la aceptación plena de Marruecos y el Frente Polisario. El Plan de Paz estableció la entrada en vigor del alto el fuego y fijó la celebración del referéndum de autodeterminación para principios de 1992 con el censo realizado por las autoridades españolas en 1974 como base.

En abril de 1991, la Resolución 690 del Consejo de Seguridad creó la Misión de Naciones Unidas para la cuestión del Sáhara Occidental (MINURSO) con el

objetivo de supervisar la aplicación del Plan de Paz, verificar la ejecución del alto el fuego y dar asistencia en la liberación de los presos de guerra y en la repatriación de los refugiados.

Al poco tiempo de su firma, la aplicación del plan quedó bloqueada por la insistencia de Marruecos en incluir en las listas de votantes a un elevado número de sus ciudadanos¹⁵, ya que el gobierno de Hassan II era consciente de que la realización de un referéndum de autodeterminación en los términos pactados le sería desfavorable. El estancamiento en el proceso de identificación de votantes indujo a amplios sectores saharauis a considerar fracasado el Plan de Paz y apostar por el retorno a la lucha armada.

A comienzos de 1997 Boutros Boutros Cali fue sustituido en la Secretaría General de Naciones Unidas por Kofi Annan, quien expresó su intención de reemprender y concluir con la identificación de votantes y la aplicación del Plan de Paz. Por ello, se nombró al ex secretario de Estado estadounidense James Baker enviado personal del secretario General de la ONU para el Sáhara Occidental.

Baker logró reunir a todas las partes implicadas en el conflicto (nunca antes lo habían hecho) para negociar de forma directa las posibles soluciones para el desbloqueo en la aplicación del Plan de Paz. Estas reuniones tuvieron como resultado los Acuerdos de Houston, suscritos a mediados de septiembre de 1997, que establecieron nuevas normas para la elaboración del censo y fijaron la celebración del referéndum de autodeterminación para el 7 de diciembre de 1998. Según lo previsto en el Plan, el censo debería estar concluido en junio de ese año y en el periodo intermedio se procedería a la repatriación de los refugiados saharauis, el confinamiento y reducción de las tropas a un máximo de 65.000 efectivos, la proclamación de una amnistía para todos los presos políticos saharauis y la liberación de todos los presos de guerra.

El proceso de identificación para la elaboración del censo se prolongó debido a la obstinación de Marruecos en incluir un mayor número de solicitudes, pero el Frente Polisario aceptó y en febrero de 2000 se hicieron públicos los resultados del censo: de las 198.000 solicitudes presentadas, tan sólo 86.425 fueron aceptadas (hecho que no favorecía las pretensiones marroquíes). Por ello, Rabat presentó 131.000 recursos de apelación contra el censo elaborado por la MINURSO, intentando así retornar al inicio del proceso de identificación.

Ante esta situación, Annan decidió proponer al Consejo de Seguridad el abandono de la vía acordada por las partes en 1998 (el referéndum) y el inicio de la búsqueda de una vía política para solucionar el conflicto con tres argumentos: la existencia de diferencias fundamentales entre las partes en cuanto a la composición del censo, la falta de un mecanismo para hacer cumplir los resultados

del referéndum y que el Plan recogía una solución, el referéndum, cuyo principal problema es que el "vencedor se lleva todo".

En junio de 2001 Annan presentó al Consejo de Seguridad el proyecto de "Acuerdo Marco sobre el Estatuto del Sáhara Occidental" (Plan Baker I), basado en dos puntos fundamentales. En primer lugar, habría un periodo de transición de cinco años durante el cual el territorio permanecería bajo la soberanía marroquí, mientras se formaría un "teórico gobierno saharauí" compuesto por un poder ejecutivo, legislativo y judicial con competencias relativas a administración local, presupuesto y tributación territoriales, ejecución de la ley, seguridad interna, bienestar social, cultura, educación, comercio, transporte, agricultura y minería, pesca, industria, política ambiental, vivienda y desarrollo urbano, agua y electricidad, carreteras y demás infraestructuras básicas. En el cuerpo electoral para la elección de los órganos legislativos y ejecutivos estaría incluida la población de colonos marroquíes.

En segundo lugar, al final de este periodo un referéndum decidiría el futuro del territorio en el que, para estar cualificado para votar, bastaría haber sido residente a tiempo completo en el Sáhara Occidental en el año precedente. Por tanto, los colonos marroquíes formarían parte del cuerpo electoral, como pretendía Rabat.

El Frente Polisario mostró su disconformidad con el Plan porque negaba el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí y legitimaba la ocupación marroquí. Sin embargo, mediante la Resolución 1.359 de junio de 2001 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas rechazó tanto el Acuerdo Marco, como el informe del secretario general que contenía esta fórmula.

El 23 de mayo de 2002 Kofi Annan elevó un nuevo informe al Consejo de Seguridad que incluía cuatro opciones posibles para resolver el conflicto: el Plan de Arreglo, que preveía el referéndum; el Acuerdo Marco (la integración del Sáhara Occidental en Marruecos); la división del territorio entre ambas partes; o la proclamación del fracaso de Naciones Unidas y la retirada de la MINURSO del Sáhara Occidental.

Por medio de la Resolución 1.429 (de 2002) el Consejo de Seguridad rechazó las cuatro propuestas y decidió apoyar los esfuerzos de James Baker para alcanzar una solución política. Fruto de su trabajo es el denominado "Plan de Paz para la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental" o Plan Baker II. Éste modificó algunos aspectos del Acuerdo Marco, aunque mantuvo una estructura similar, y consideraba la formación de un Gobierno saharauí (con los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial), se otorgarían competencias similares a los órganos saharauis y a Marruecos y se fijaría la celebración de un referéndum para la determinación del

estatuto definitivo del Sáhara Occidental en un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Plan.

El Plan Baker II establece que en el censo para elegir los órganos de Gobierno saharauí estarían incluidos aquellos que aparecieran en la lista provisional de votantes del 30 de diciembre de 1999, es decir, no estarían incluidos todos los residentes; sin embargo, la constitución del censo para la votación en el referéndum no sufriría modificaciones respecto al Plan Baker I. El Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 1.495 de 24 de julio de 2003, decidió aceptar el Plan Baker II, mientras que Marruecos lo rechazó con el argumento de que contradecía su Constitución ya que ésta se opone a la descentralización judicial. A consecuencia de la reiterada intransigencia marroquí, el 11 de junio de 2004 el secretario general hizo pública la dimisión presentada por James Baker y designó al peruano Álvaro de Soto como su sustituto, quien en julio de 2005 fue reemplazado por Peter Van Walsum.

Hoy, con el Plan Baker II aprobado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, existe un nuevo bloqueo del conflicto y las perspectivas de solución política son muy poco halagüeñas: se han cumplido ya tres décadas de la agresión marroquí que priva al pueblo saharauí de su legítimo derecho a vivir en paz en su territorio nacional.

Llama la atención la pasividad de los distintos gobiernos españoles respecto a la lucha del pueblo saharauí. Frente a la solidaridad de la ciudadanía, organizada en centenares de asociaciones de apoyo al pueblo saharauí, frente a los casi diez mil niños que cada verano acogen las familias españolas en el marco del programa "Vacaciones en Paz", la diplomacia española no ha jugado un papel activo en la defensa del derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí, al contrario, ha cedido siempre ante Marruecos.

Brahim Gali, delegado del Frente Polisario en España, asegura: "España no ha asumido todavía el papel que le corresponde en este conflicto, a pesar de que es uno de los culpables de la situación del pueblo saharauí ya que, sin los Acuerdos de Madrid, Marruecos no ocuparía hoy el Sáhara Occidental. Por ello el Gobierno español debe asumir su responsabilidad histórica en la culminación de un proceso de descolonización que no supo terminar entonces, de la misma manera que Portugal defendió el derecho del pueblo de Timor Oriental a la autodeterminación para decidir su futuro y liberarse de la dominación indonesia"¹⁶.

CÓMO SE ORGANIZA Y VIVE UN PUEBLO REFUGIADO

Los campamentos de refugiados saharauíes están situados en la Hamada, la parte más árida del desierto argelino al sur de la ciudad de Tinduf. La esterilidad de la zona imposibilita la obtención de recursos que permitan la manutención de los

refugiados residente en los campamentos, por lo que los refugiados saharauis dependen de la ayuda internacional.

El Frente Polisario ha logrado establecer una organización política y administrativa suficientemente eficaz como para conseguir que toda la población refugiada tenga acceso a la ayuda internacional y se beneficie de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno saharauí en materias de sanidad, educación, trabajo y asuntos sociales.

Los campamentos de refugiados se encuentran física y administrativamente divididos en cuatro grandes núcleos de población denominados *wilayas* (provincias) y cada una recibe el nombre de las ciudades más emblemáticas del Sáhara Occidental (El Aaiún, Awserd, Dajla y Smara). Cada *wilaya* se divide en seis o siete *dairas* compuestas a su vez por cuatro barrios donde se alinean las *jaimas* numeradas. Situado en el centro de las cuatro *wilayas*, se encuentra Rabuni, el centro administrativo, donde se ubican las dependencias gubernamentales de la RASD y los distintos ministerios.

El marcado carácter democrático de la sociedad saharahui se hace patente en la organización política de los campamentos de refugiados, en la que los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial)¹⁷ se encuentran diferenciados y existe un sistema de elecciones libres. Esta organización contrasta de manera significativa con el sistema impuesto por la dictadura de la monarquía alauita en Marruecos.

Los Congresos Populares de base eligen de manera democrática tanto a los miembros de los Consejos Populares locales de cada *daira*, encargados de dirigir la vida política en cuanto a sanidad, enseñanza y asuntos sociales a escala local, como a los representantes en el Congreso Popular General del Frente Polisario, que a su vez elige a los miembros del Consejo del Mando de la Revolución, cuya principal misión es el diseño y ejecución de las políticas nacionales de defensa, asuntos exteriores... Este órgano tiene actualmente sus funciones delegadas en el Comité Ejecutivo del Frente Polisario hasta la constitución del primer Consejo después de la liberación.

La mujer saharauí participa de modo activo en la organización política de los campamentos de refugiados. Toda mujer saharauí debe pertenecer a uno de los Comités de *daira*, lo que le otorga un papel fundamental en la gestión del núcleo administrativo de los campamentos y por tanto en su organización política y social. En 1974 se creó la Unión Nacional de Mujeres Saharauis, entre cuyos objetivos están la lucha por la independencia y la autodeterminación del pueblo saharauí y la sensibilización y la concienciación de la mujer para luchar por su emancipación, apoyándola en la ampliación de sus conocimientos y su formación política y profesional.

La sanidad es una de las áreas prioritarias en la política saharauí. La medicina asistencial comienza en los dispensarios o ambulatorios de las *dairas*, donde se

realiza la atención primaria a adultos y a niños. Cada *wilaya* cuenta con un hospital "provincial" con distintas áreas de especialización (medicina general, ginecología y pediatría, laboratorio, rayos x...). En Rabuni se encuentra el hospital central, de mayores dimensiones y mayor número de especialidades médicas, así como unidades quirúrgicas.

A pesar de la excelente organización sanitaria que el Frente Polisario ha desarrollado desde la llegada a Tinduf, debido a la carestía de medios y el deterioro de las infraestructuras por los continuos recortes de la ayuda internacional, la mayoría de pacientes que presentan cuadros clínicos con diagnóstico grave deben ser atendidos en los hospitales argelinos.

La enseñanza se imparte con carácter obligatorio a todos los niños en edad escolar. Cada *daira* cuenta con un jardín de infancia y una escuela de enseñanza primaria, mientras que la secundaria se recibe, en régimen de internado, en escuelas nacionales. Los estudios universitarios se realizan en centros en el extranjero, principalmente en Argelia y Cuba, países con los que la RASD tiene suscritos convenios culturales y que acogen de manera solidaria a sus jóvenes.

Respecto a la estructura productiva, las aportaciones internacionales han permitido realizar proyectos para el establecimiento de varios huertos pequeños a nivel de *daira* y la instalación de una granja avícola, cuya producción se destina a los hospitales y centros de enseñanza.

Pese a la eficiente estructura organizativa y a los grandes esfuerzos de la RASD para poder subsistir en este medio, la población saharauí depende en gran parte de la ayuda internacional. Ésta se dirige fundamentalmente a cubrir las necesidades de alimentación, accesibilidad y potabilización del agua, al suministro de material sanitario, escolar, vestimenta, tiendas, así como al mantenimiento de infraestructuras, construcción de escuelas, hospitales...

La ayuda internacional procede de ACNUR, del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, en sus siglas inglesas), de varios donantes bilaterales y de diversas organizaciones no gubernamentales. En los últimos años los campamentos de refugiados saharauíes han sufrido graves disminuciones en el suministro de ayudas, hecho que, unido a las gravísimas inundaciones de principios de 2006, ha causado un serio deterioro en los grados de nutrición, higiene y asistencia sanitaria. Si bien los programas de nutrición son responsabilidad de ACNUR, una considerable disminución de fondos ha limitado una implantación efectiva de sus programas de ayuda. Como declaró Carlos Boggio, representante de ACNUR en España, en 2002 "por la disminución del interés de los donantes nos vimos obligados a reducir la dieta de un refugiado saharauí casi en un 80 por ciento"¹⁸.

Por el mismo motivo de falta de recursos y de capacidad técnica, el programa desarrollado por el PMA relativo a la ayuda alimentaria complementaria ha visto seriamente dificultada su implantación. La ECHO, a través del establecimiento de un *stock* de seguridad de alimentos para cubrir las necesidades de la población durante tres meses, ha paliado en cierto modo el problema de las rupturas constantes que en la recepción de ayudas se estaban produciendo.

La disminución de las ayudas tiene graves consecuencias para la población saharauí residente en los campamentos. Un estudio realizado en septiembre de 2002 a instancias de ACNUR y del PMA por el Instituto de la Salud del Niño de Londres revela que el 10,6 por ciento de los niños entre 6 y 59 meses sufre malnutrición aguda y más del 30 por ciento de los niños mayores de 5 años, malnutrición crónica, mientras que los índices de anemia entre los niños de edad preescolar alcanza un 35 por ciento y un 47 por ciento entre las mujeres lactantes.

De igual modo, y según datos del PMA, la ayuda recibida en los campamentos es insuficiente para garantizar las 2.100 calorías diarias por persona recomendadas por la Organización Mundial de la Salud y para abastecer una variedad de productos suficientes que procuren un equilibrio nutricional satisfactorio, de modo que el 95 por ciento de las familias no pueden cubrir sus necesidades y procurarse alimentos frescos.

Son innumerables las denuncias de los distintos organismos cooperantes sobre la gravedad de la situación, así como los llamamientos que se están realizando a los diversos donantes para que incrementen su cooperación y sea posible la obtención de recursos necesarios para paliar estas carencias. Estas circunstancias han provocado que una parte de los refugiados haya tenido que abandonar los campamentos en busca de trabajo para poder mantener con el envío de remesas a la población que sigue residiendo allí.

A pesar de ello, los saharauís mantienen la unidad como pueblo y su empeño por el regreso a su tierra, hasta el punto de que, según declaraciones del presidente de la RASD, Mohamed Abdelaziz, están presionando a sus dirigentes para una posible vuelta a la guerra como única respuesta posible al estancamiento político de las negociaciones desde hace ya demasiados años por culpa del bloqueo sistemático de Marruecos a cualquier solución diplomática, ante la pasividad de las grandes potencias, de España como potencia colonizadora y organismos internacionales.

LA REPRESIÓN MARROQUÍ EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS

La población saharauí que ha permanecido en el territorio ocupado militarmente por Marruecos desde finales de 1975 ha sufrido una brutal, sistemática y continuada represión, tal y como han denunciado de manera incesante Amnistía

Internacional, la Organización Mundial contra la Tortura, Human Rights Watch, el Consejo General de la Abogacía Española e instituciones internacionales como el Parlamento Europeo y Naciones Unidas, que, además, han hecho constantes llamamientos al régimen de Rabat para que respete los derechos humanos e investigue todos los casos de torturas, desapariciones...

La sola manifestación o simpatía con la causa saharauí es motivo de represión no sólo en el territorio del Sáhara ocupado, sino en el propio Marruecos, cuyo régimen persigue y condena el mero ejercicio del derecho de opinión. La relación de crímenes de lesa humanidad cometidos por el ejército y las fuerzas de orden marroquíes es interminable: desapariciones forzadas, torturas y tratos crueles¹⁹, inhumanos o degradantes, arrestos arbitrarios, denegación de un juicio justo, limitaciones a la libertad de reunión y asociación y a la de expresión y de prensa, que afecta incluso a medios de comunicación marroquíes.

Además, desde la ocupación ilegal del territorio en noviembre de 1975, Marruecos depreda las riquezas naturales del Sáhara Occidental e incluso ha negociado y suscrito acuerdos económicos con terceros países con este mismo objetivo, lo que supone una violación del Derecho Internacional

Según la Asociación de Familiares de Presos y Desaparecidos Saharauis (AFAPREDESA), más de dos mil saharauis han sido víctimas de desapariciones forzadas desde la ocupación, 526 de los cuales siguen aún en día en paradero desconocido, sin que las autoridades marroquíes hayan dado información alguna a los familiares y aún menos hayan reconocido algún tipo de responsabilidad, por lo que sus autores disfrutan de impunidad y ocupan altos cargos en las fuerzas de "seguridad". Igualmente, más de 150 prisioneros de guerra saharauis se hallan todavía en poder de Marruecos sin que Rabat reconozca que es así.

Entre las irregularidades que se producen en los juicios llevados a cabo contra los presos políticos saharauis, según denunció la abogada Inés Miranda (miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo General de la Abogacía Española) en su intervención ante la IV Comisión de Derechos Humanos de la ONU, destacan la "obtención ilícita de pruebas, empleando torturas y malos tratos para obtener declaraciones de los acusados", el "mantenimiento de los presos incomunicados, negando su detención", la "privación de abogados en las fases anteriores al juicio oral", la "inexistencia de pruebas de convicción que fundamenten las acusaciones" y que "los juicios se celebran ante un gran despliegue policial que intimida tanto a la población saharauí asistente como a los abogados de la defensa".

El derecho de asociación es otro de los vulnerados por las fuerzas de ocupación marroquíes. En junio de 2003 la Asociación de Derechos Humanos Foro para

la Verdad y la Justicia Sección del Sáhara fue disuelta al ser declarada ilegal por alterar el orden público y atentar contra la integridad territorial de Marruecos, aunque el hecho que originó su ilegalización, según denunció Amnistía Internacional, fue el mero ejercicio del derecho de opinión de sus miembros acerca de la celebración del referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí y sobre la situación de derechos humanos en el Sáhara Occidental.

Aunque la Asociación fue disuelta, algunos de sus miembros, como Mohamed El-Moutaouakil, Houssein Lidri, Brahim Noumria, Larbi Messaoud y H´mad Hammad, junto a los activistas Aminetu Haidar y Ali-Salem Tamek, han seguido aportando de forma individual documentación y pruebas sobre los múltiples casos de violaciones de los derechos humanos en el Sáhara Occidental, a pesar del riesgo de ser detenidos y encarcelados.

Todos ellos, excepto Aminattou Haidar, quien fue puesta en libertad el 17 de enero de 2006, cumplen condena en la "cárcel negra" de El Aaiún (conocida por el hacinamiento de los presos, así como por las deplorables condiciones médicas y sanitarias) por su apoyo a las manifestaciones pacíficas que se celebran desde mayo de 2005 de forma continuada en las principales ciudades del Sáhara Occidental, como El Aaiún, Smara, Dajla... y en las universidades marroquíes de Agadir, Marrakesh y Rabat²⁰.

Las primeras manifestaciones empezaron en El Aaiún el 20 de mayo de 2005 coincidiendo con el 32 aniversario del inicio de la lucha armada del Frente Polisario. Marruecos, una vez más, desplegó todo su aparato represivo contra la población saharauí, utilizando además del ejército a las fuerzas auxiliares (anti-disturbios), a la gendarmería real, a la policía nacional y a los servicios secretos para acallar las protestas pacíficas. Hubo centenares de heridos, muchos de ellos de estado grave, saqueo de casas, detenciones arbitrarias, torturas y cinco personas muertas.

Esta rebelión tuvo precedentes en los años noventa, pero fue silenciada por las autoridades marroquíes. Aunque en esta ocasión han vuelto a intentarlo, impidiendo la entrada en el Sáhara Occidental de periodistas internacionales, organizaciones de derechos humanos y personalidades políticas entre otras, entonces los medios de comunicación lograron difundir diversas imágenes que mostraban la brutalidad de las acciones de las fuerzas policiales marroquíes contra manifestantes pacíficos.

El pueblo saharauí reclama un derecho que le ha sido negado: el cumplimiento de la celebración del referéndum de autodeterminación, reconocido y defendido en las diversas resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas. Exige poder vivir unido y en paz en su territorio, una tierra que les arrebataron hace ya más de treinta años²¹.

NOTAS

1. El Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas considera pueblos indígenas a "las comunidades, pueblos y naciones indígenas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales". Consultado en: <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas>
2. Los instrumentos jurídicos internacionales a los que los pueblos indígenas pueden acogerse para exigir sus derechos y que son vinculantes son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre los Derechos del Niño.
3. 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 de los derechos humanos, ya que el equipo militar provisto por Estados Unidos ha sido utilizado en masacres de civiles, y el desplazamiento forzado de decenas de miles de personas.
Fuente: Fundación Embera: www.etniasdecolombia.org
4. *El estado del mundo 2006*. Akal. Madrid. 2006.
5. *El Mundo*, 15 de enero de 2006. Edición digital: www.elmundo.es
6. Véase la web: <http://www.boycottdebeers.com>
7. Comisión para el Esclarecimiento Histórico: *Guatemala: Memoria del silencio*. Ciudad de Guatemala, 1999. Puede leerse en: <http://hrdata.aaas.org/ceh/mds/spanish/mandato/m3.html> Por su parte, varias Iglesias elaboraron el informe *Guatemala. Nunca más*.
8. ACNUR: *Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (sept., 1979, reeditado en 1992).
9. Las fuentes de información sobre Bielorrusia citadas son principalmente: un informe de CEAR de enero de 2002 sobre este país; el Informe 2003 de Amnistía Internacional y el Informe Internacional sobre Libertad Religiosa del Departamento de Estado de EE.UU. de 2005.
10. Situaciones como la tortura (incluso la muerte) en dependencias policiales de personas acusadas de delitos religiosos, la incapacidad de las fuerzas de seguridad de proteger a las minorías religiosas de los ataques de radicales islámicos, las políticas específicas del Gobierno que discriminan a las minorías religiosas, la aplicación de las leyes de la blasfemia (supone la pena de muerte a aquel que profane el islam o sus profetas, cadena perpetua por profanar el Corán o penas de prisión de diez años por insultar las creencias religiosas de cualquier musulmán).
11. Salamanca, Antoni: "Els refugiats medioambientals, avui". *DCIDOB*, nº 91. Barcelona, otoño de 2004, pp. 16-19.
12. *Refugiados*, nº 115, 2002, p. 13.
13. Es imposible ofrecer un número exacto de ciudadanos saharauis residentes en cualquiera de los territorios al no existir datos contrastados. El Frente Polisario ofrece una cifra aproximada de un millón de personas distribuidas también por países como Argelia, Malí o Mauritania.
14. Marruecos pretendía incluir en el listado de votantes a las denominadas "tribus contestadas", que no estaban asentadas en el Sáhara Occidental cuando se realizó el censo de 1974.
15. Entrevista a Brahim Gali de Mario Amorós. *Noticias Obreras*, noviembre de 2000.
16. En http://www.nodo50.org/aapscyl/historia/organizacion_rasd.htm puede consultarse con más detalle la organización administrativa, política, judicial y de defensa de la RASD.
17. *La Vanguardia*, 28 de abril de 2003. Edición digital: www.vanguardia.es
18. En la web de AFAPREDESA (www.afapredesa.org) aparece una lista detallada de las torturas que han sufrido los detenidos saharauis, así como la relación de los centros de detención oficiales y secretos y los nombres de los responsables de las violaciones de derechos humanos cometidas en el Sáhara Occidental.
19. Un reciente informe de Amnistía Internacional (*Marruecos/Sáhara Occidental. Ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos saharauis*) detalla los casos de cada activista saharauí encarcelado.
20. Para la elaboración de este epígrafe se han consultado también estos documentos: Diego Aguirre, José Ramón: *El oscuro pasado del desierto. Aproximación a la Historia del Sáhara*. Sial/Casa de África; Barona, Claudia: *Hijos de la nube*. Langre. Madrid, 2004; García, Alejandro: *Historias del Sáhara. El mejor y el peor de los mundos*. Los Libros de la Catarata. Madrid, 2001; Badia Martí, Anna, Fernández Pons, Xavier y Román Carranza Forster, Sergio: *La cuestión del Sáhara Occidental ante la Organización de las Naciones Unidas*. Universidad Carlos III de Madrid; *El Sáhara Occidental*. Informe nº 10. Centro de Investigación para la Paz/Seminario de Investigaciones para la Paz. Observatorio de Conflictos. Madrid, 1999; Boukhari, Ahmed: *Las dimensiones internacionales del conflicto del Sáhara Occidental y sus repercusiones para una alternativa marroquí*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid, 2004; Soroeta: "El plan de Paz del Sáhara Occidental. ¿Viaje a ninguna parte?". *Liceras Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2005); *Colloque des juristas sur le Sahara Occidental*. L'Harmattan. París, 2001.

CAPÍTULO 2

LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR

A lo largo de 2005 persistieron las dificultades para que muchas personas solicitaran asilo en España, principalmente en Canarias y en las costas de Andalucía, dos de los mayores puntos de entrada de inmigrantes y refugiados de Europa. Asimismo, la insuficiente modificación de las instrucciones del Ministerio del Interior en materia de polizones no supuso un aumento de las peticiones del estatuto de refugiado por parte de estas personas.

Después de la revisión de la situación en los puntos fronterizos en el primer epígrafe, uno de los enfoques permanentes del Informe anual de CEAR, este capítulo se adentra en los hechos más preocupantes de 2005 en materia de asilo e inmigración en España: la crisis de la llamada Frontera Sur de Europa, la tragedia humanitaria ocurrida en Ceuta y Melilla desde finales de agosto hasta principios de octubre. Se presta una especial atención a la expulsión irregular de los 73 inmigrantes y refugiados de Melilla, recurrida por CEAR ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En aquellas semanas, el régimen marroquí deportó a distintas zonas del desierto, tanto en el Sáhara Occidental como en Mauritania, a centenares de personas. Ante la preocupación por su suerte, CEAR envió tres misiones que, como se examina en el tercer epígrafe de este capítulo, localizaron a varios grupos y se entrevistaron con estas personas para verificar el trato que les dispensaron las

autoridades marroquíes, si habían llegado a territorio español y si eran refugiados o requerían la protección de la institución del asilo.

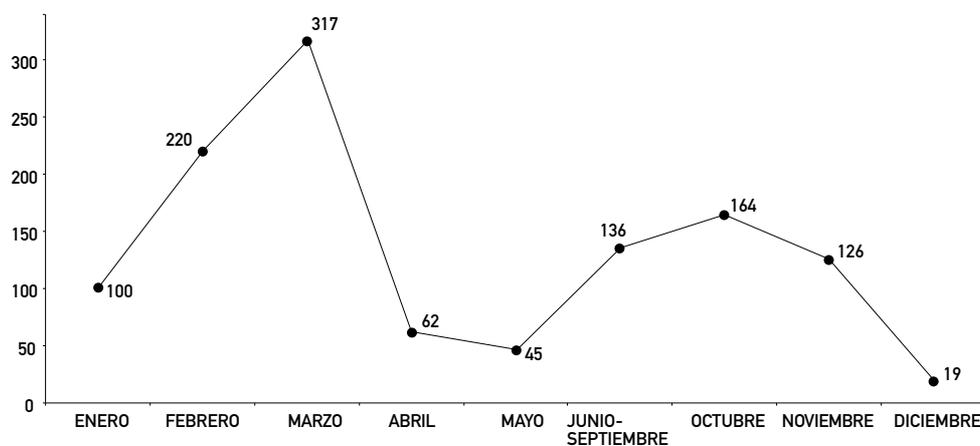
2.1. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL ASILO

Ceuta y Melilla. La mayor parte de las personas que llegan o quieren llegar a Ceuta y Melilla proceden de los países subsaharianos y de Argelia y, ante las enormes dificultades para entrar en territorio español a través de los mecanismos administrativos reglados, intentan hacerlo de modo irregular.

La llegada de estas personas a las proximidades de Ceuta y Melilla y las dificultades para entrar en estas ciudades autónomas han suscitado la aparición de precarios campamentos, no sólo en sus cercanías, sino también en otros puntos de Marruecos, donde, tras un penoso viaje por el corazón de África y atravesar el desierto del Sáhara, aguardan en condiciones inhumanas la posibilidad de entrar en territorio español: sin alimentos, sin agua potable, sin asistencia sanitaria y sin techo.

Dos de estos campamentos los podemos encontrar en el Monte Gurugú, cerca de Melilla, y en Ben Younes, muy próximo a la frontera de Ceuta. Allí estas personas son perseguidas y acosadas por la policía marroquí y sufren el racismo de determinados sectores de la población local. En ocasiones son detenidas y expulsadas de forma irregular al desierto, a Argelia o a Mauritania, donde a su vez son hostigadas y perseguidas por la policía de dichos países. CEAR conoce de primera mano casos, como el de un menor de edad al que atendió su delegación en Valencia en 2005: expulsado a Argelia hasta en treinta ocasiones, finalmente logró llegar a España, donde pidió asilo.

GRÁFICO 1
SOLICITANTES DE ASILO EN CEUTA EN 2005



Las autoridades marroquíes realizan redadas y detenciones en los campamentos cercanos a Ceuta y Melilla con un uso abusivo de la violencia: se producen hasta en tres ocasiones el mismo día, incluso de noche o en la madrugada por sorpresa, y destruyen y queman todos sus enseres y sus precarios refugios. También impiden la llegada de la ayuda humanitaria a estos enclaves y en ocasiones el acceso al agua potable, si la hay, para forzarles a que les abandonen.

CUADRO 1
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2005

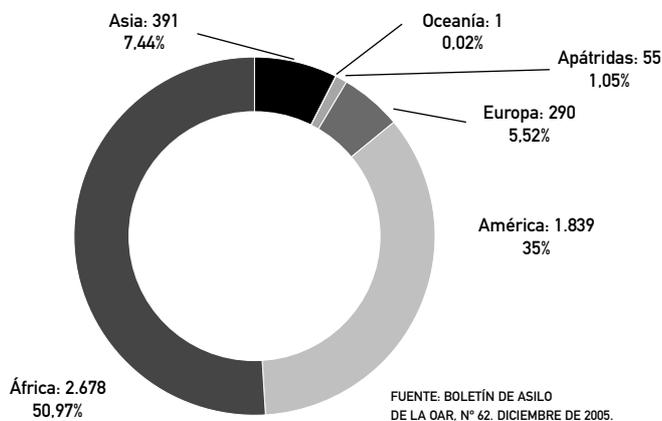
PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Colombia	1.655	Irán	23
Nigeria	726	Bielorrusia	22
Argelia	406	Bolivia	22
Malí	273	Venezuela	22
Guinea	173	Turquía	21
R. D. Congo	170	Angola	20
Costa de Marfil	162	Ghana	18
Rusia	138	Nepal	16
Guinea-Bissau	114	Bosnia-Herzegovina	12
Camerún	99	Congo	12
Sudán	83	Rumania	12
Cuba	78	Senegal	12
Armenia	67	Togo	12
Gambia	67	Azerbaiyán	11
Sierra Leona	58	Afganistán	10
Apátridas	55	Burkina Faso	10
Marruecos	55	China	10
Bangladesh	54	Perú	10
Serbia y Montenegro	43	Ucrania	10
Irak	41	No. Reco. (Palestina)	9
Georgia	38	Benin	8
Siria	35	Haití	8
Guinea Ecuatorial	34	Macedonia	8
Liberia	32	Níger	8
Mongolia	29	Ruanda	8
Mauritania	28	Sri Lanka	8
Etiopía	26	Chile	7
Somalia	24	Ecuador	7

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Egipto	7	Croacia	2
El Salvador	7	Irlanda	2
India	7	México	2
Pakistán	7	Nicaragua	2
Uganda	7	Túnez	2
Uzbekistán	7	Australia	1
Burundi	6	Bhután	1
Costa Rica	6	Islas Comoras	1
Moldavia	6	EE.UU	1
Eritrea	5	Honduras	1
Eslovaquia	5	Israel	1
Kirguizia	5	Kazajstán	1
Vietnam	5	Lesotho	1
Argentina	4	Líbano	1
Bulgaria	4	Libia	1
Albania	3	Mozambique	1
Brasil	3	No. Reco. (Kurdos)	1
Gabón	3	Suiza	1
Guatemala	3	Tayikistán	1
Jordania	3	Uruguay	1
Rep. Centroafricana	3	Yugoslavia	1
Chad	2	Zimbawe	1
TOTAL	5.254		

FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR, N° 62, DICIEMBRE DE 2005.

GRÁFICO 2

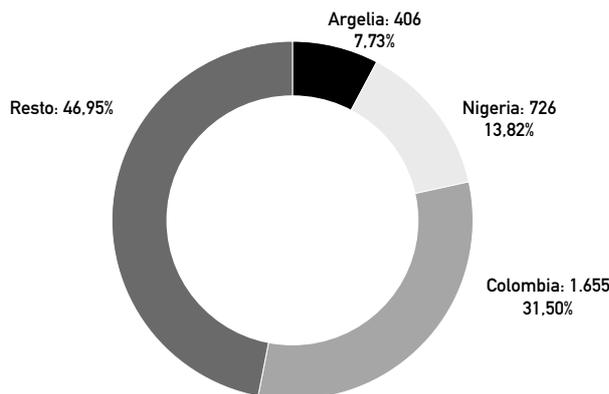
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2005



En estas zonas se presentan también otras formas de violencia porque en los campamentos se hacían las personas expulsadas de manera ilegal de Marruecos junto con las que acaban de llegar. De esta situación desesperada se nutren las redes clandestinas de tráfico de inmigrantes a las que acuden para cruzar la frontera. A los que carecen de dinero les pueden hacer un préstamo con intereses elevados, pero en ocasiones son engañados o robados con absoluta impunidad ya que al carecer de derechos no denuncian ante las autoridades estos hechos. A veces incluso pagan para alcanzar a nado la costa española.

Peor parte se llevan las mujeres pertenecientes a este colectivo que quieren entrar en España ya que es habitual que sean obligadas por las mafias a ejercer la prostitución para sufragar los gastos del viaje y la entrada clandestina. Otras son víctimas de estas redes y son trasladadas a España para ser explotadas sexualmente y también es habitual que sean víctimas de violencia sexual.

GRÁFICO 3
NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE DE SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA EN 2005



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR, N.º 62, DICIEMBRE DE 2005. ELABORACIÓN PROPIA.

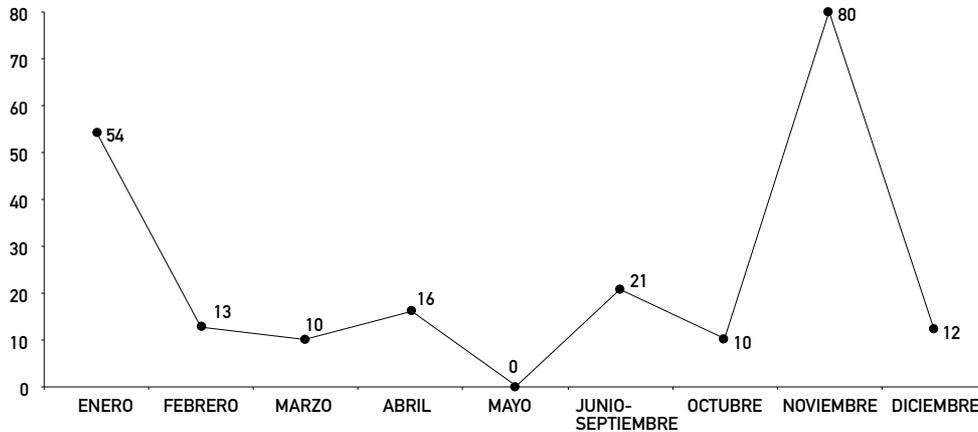
Otros puntos donde se producen un uso abusivo de la fuerza y tratos degradantes son los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, puesto que muchas de las personas que intentan cruzar las vallas acaban lesionadas y, en ocasiones, dichas lesiones se agravan por las condiciones de precariedad en que viven en unos campamentos donde carecen de asistencia médica.

Si logran cruzar las fronteras de Ceuta y Melilla, su suerte no mejora ya que en este caso el hostigamiento procede de las fuerzas de seguridad españolas que en ocasiones también llevan a cabo expulsiones de dichas personas a través de los perímetros fronterizos, como denunciaron los Informes anuales anteriores de CEAR.

Esta práctica es uno de los principales obstáculos para facilitar el acceso al procedimiento de asilo. Las fuerzas de seguridad españolas, en concreto la Guardia

GRÁFICO 4

SOLICITANTES DE ASILO EN MELILLA EN 2005



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

Civil (responsable de la custodia de las fronteras de las dos ciudades autónomas), incumplen la legislación respecto al modo en que se debe producir la devolución o expulsión de extranjeros. El artículo 157 del Reglamento de Extranjería establece que la persona que pretenda entrar de manera irregular en España deberá ser devuelta tras la tramitación de un procedimiento administrativo de devolución con asistencia letrada y derecho a intérprete cuando no entienda español.

Sin embargo, existen infinidad de testimonios que demuestran que la Guardia Civil vulnera la legislación al devolver de facto a personas a través de las vallas con independencia de cuál sea la documentación de que dispongan o los motivos por los que hayan abandonado su país. Conviene tener presente que muchas de ellas proceden de países como Argelia, Costa de Marfil, Irak, Liberia, República Democrática del Congo o Malí, donde las violaciones de los derechos humanos son cotidianas.

Estas devoluciones automáticas vulneran el artículo 24 de la Constitución porque conculcan los derechos a la asistencia letrada y a la tutela judicial efectiva, así como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, ya que se les puso en riesgo de ser sometidas a un trato inhumano y degradante. Además, en aquellos casos en que una persona haya huido de su país por haber sufrido violaciones de derechos humanos se vulnera su derecho a pedir asilo, consagrado tanto en la Constitución como en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Como documentó el Informe 2005 de CEAR, las devoluciones o las expulsiones que se producen en Ceuta y Melilla han llegado a afectar incluso a solicitantes de asilo, a personas que tenían una cita concertada con la Delegación del Gobierno

CUADRO 2

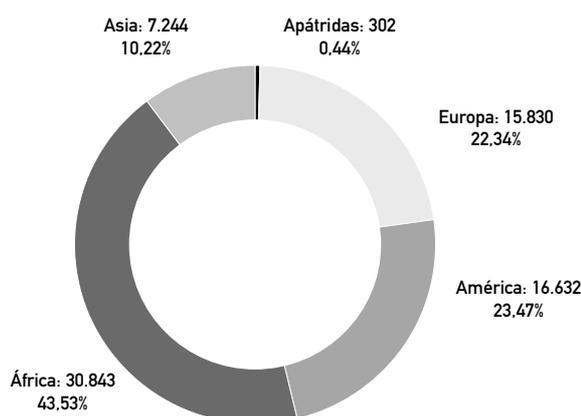
SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1995-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
África	1.640	1.541	1.850	3.360	3.239	2.782	2.794	2.907	4.201	3.851	2.678	30.843
América	923	672	503	509	969	2.277	4.960	2.371	799	810	1.839	16.632
Asia	1.028	1.078	448	479	495	1.245	686	457	494	442	392	7.244
Europa	2.066	1.437	2.174	2.394	3.674	1.610	1.029	500	377	279	290	15.830
Apátridas	21	2		22	29	12	21	74	47	19	55	302
TOTAL	7.673	6.726	4.975	8.762	10.405	9.926	11.491	8.311	7.921	7.405	7.259	70.851

FUENTE: OAR. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INTEGRADOS EN LOS DE ASIA.

GRÁFICO 5

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (1995-2005)



FUENTE: OAR. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INTEGRADOS EN LOS DE ASIA.

para formalizar su petición de asilo y a personas reconocidas como refugiadas por ACNUR en Marruecos o terceros países, prácticas que vulneran el principio de no devolución, piedra angular de la protección.

Los mismos preceptos son vulnerados si España devuelve a Marruecos a los extranjeros que hayan entrado de manera irregular, puesto que el principio de no devolución implica que España debe asegurarse de que la persona devuelta a este país recibirá protección contra la tortura, los malos tratos o la detención arbitraria y ninguna garantía existe al respecto puesto que las condiciones en que Marruecos expulsa a los subsaharianos a Argelia o Mauritania, incluso sin el consentimiento de las autoridades de dichos países, pueden considerarse como un trato inhumano, degradante o incluso como tortura.

CUADRO 3

SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2005

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUN.-SEP.	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Madrid	105	166	240	230	241	944	357	252	232	2.767
Ceuta	100	220	317	62	45	136	164	126	19	1.189
Melilla	54	13	10	16	N/D	21	10	80	12	216
Barcelona	13	16	11	19	22	36	19	14	15	165
Valencia	10	8	7	14	31	36	11	10	7	134
Vizcaya	9	4	7	7	9	29	9	8	4	86
Las Palmas			10						75	
Otras	13	13	15	16	16	71	11	21	46	223
Total	304	440	617	364	364	1.273	581	511	335	4.855

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

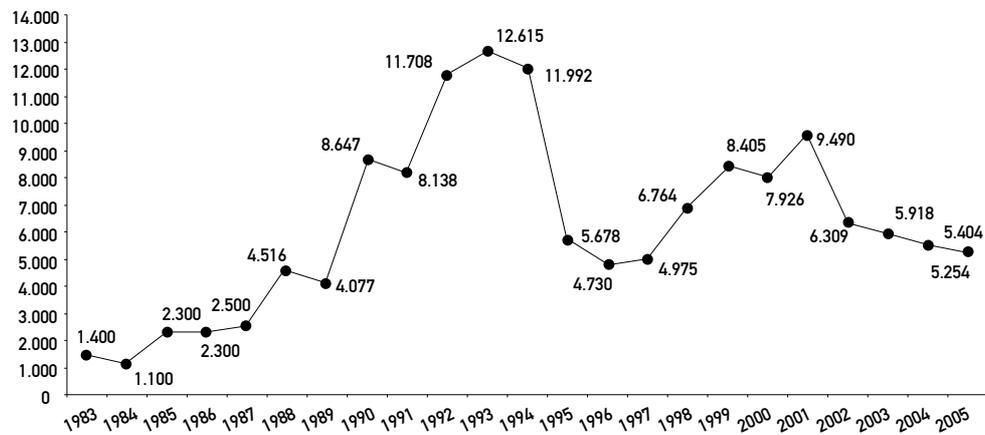
Las autoridades marroquíes, tras la detención de una persona devuelta por España, la trasladan en autobuses junto con otras a su frontera oriental o a la meridional, unas zonas semidesérticas donde las temperaturas oscilan entre los 6°C en invierno y los 43°C en verano, y la abandonan sin agua, alimentos, ni cobijo, expuesta a grupos de delincuentes que se aprovechan de la precariedad de los inmigrantes para despojarles de sus escasas pertenencias. Entre los detenidos y expulsados de manera ilegal figuran incluso menores, mujeres embarazadas y personas enfermas, pese a las múltiples gestiones realizadas por algunas organizaciones no gubernamentales para que se les autorice a permanecer en territorio marroquí por razones humanitarias.

A pesar de todo lo expuesto, durante 2005 1.189 personas solicitaron asilo en Ceuta (el 24,49 por ciento del total) y 216 en Melilla (el 4,45 por ciento). Estas cifras han sufrido una reducción sustancial respecto a 2004, ya que entonces en Ceuta hubo 1.929 y en Melilla, 299.

Por otra parte, en el periodo analizado no se han constatado variaciones sustanciales en las costas andaluzas respecto a lo ya examinado en los tres Informes anuales anteriores de CEAR.

GRÁFICO 6

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA (1983-2005)

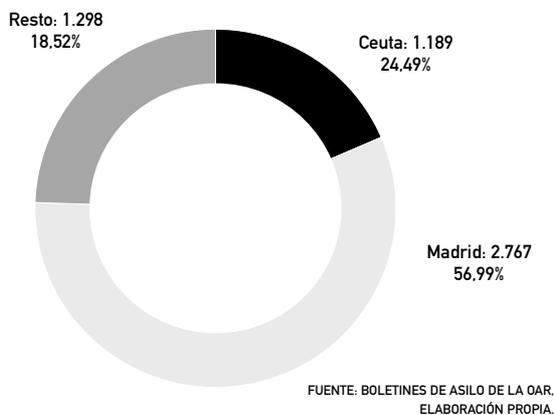


FUENTE: OAR.

Canarias. Como ya se expuso en los Informes anteriores de CEAR, el archipiélago canario se ha convertido en la puerta de entrada preferente de la inmigración irregular, que hasta hace poco optaba de manera mayoritaria por el Estrecho de Gibraltar. Aun siendo notable el número de inmigrantes llegados, en 2005 el número de pateras detenidas descendió a la mitad debido a la implantación y puesta en funcionamiento del SIVE (Servicio Integral de Vigilancia Exterior). En ningún caso esta reducción obedeció a un correlativo descenso de los conflictos en los

GRÁFICO 7

SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2005



países del Sur, ni a un reparto más equitativo de la riqueza que recortara el abismo de desigualdad que separa a los países empobrecidos de los enriquecidos.

Los datos oficiales presentados por la Delegación del Gobierno señalan la llegada al archipiélago de 4.751 inmigrantes irregulares en patera en 2005, frente a los 8.519 registrados en 2004. Una vez más, Fuerteventura fue la isla donde el número de inmigrantes superó con creces al resto de las islas (2.249), seguidas por Gran Canaria (1.416), Tenerife (637), Lanzarote (329), La Gomera (72) y La Palma (49).

Las pateras que arribaron a sus costas fueron 213, 61 menos que las detectadas en 2004, los mayores incrementos interanuales se dieron en Gran Canaria (70), Tenerife (10) y Lanzarote (9) y los países de procedencia mayoritarios fueron Malí (1.299), Gambia (1.228) y Marruecos (784).

A pesar de haberse convertido el archipiélago en punto principal de destino de inmigrantes, de su llegada continua y de su elevado número, lo cierto es que esta comunidad autónoma no se encuentra entre las que registra más solicitudes de asilo. Durante el pasado año, y de acuerdo a las estadísticas de la OAR, en la provincia de Las Palmas 75 personas solicitaron asilo frente a los 69 de 2004. Este leve aumento se debe a la llegada en diciembre de cuarenta saharauis, que solicitaron asilo después de que las fuerzas policiales marroquíes intensificaran la represión en los territorios ocupados del Sáhara Occidental.

Varios son los factores que explican el reducido número de solicitantes de asilo en las islas. En primer lugar, está su procedencia pues, al menos, los dos países mayoritarios no se corresponden con los tres que encabezan la relación de solicitantes de asilo en el territorio nacional (Colombia, Nigeria y Argelia).

En segundo lugar, influye la división del archipiélago en dos provincias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife). Como ya se ha citado, Las Palmas recibe un

número mayor de inmigrantes que Tenerife, pero en esta isla radica el segundo Centro de Internamiento para Extranjeros con mayor capacidad (248 personas), cuyas nacionalidades (Colombia, Costa de Marfil...) se repiten en los de Gran Canaria y Fuerteventura.

Sin embargo, el número de solicitudes de asilo tramitadas en el CIE tinerfeño es ínfimo en comparación con las del grancanario, a pesar de que la capacidad de éste es de tan sólo 168 personas, debido a la inexistencia de un turno especializado en materia de extranjería en el Colegio de Abogados de esta provincia (y por ende el desconocimiento del procedimiento de asilo) y a la imposibilidad de acceso al CIE de las organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de extranjería y asilo. De todo ello se desprende un hecho incuestionable: la dificultad de acceso en la provincia de Tenerife al procedimiento de asilo y la posible devolución a sus países de origen de personas cuya integridad física o cuya vida están en riesgo evidente.

En 2005 el ACNUR, con ocasión de su visita al CIE de Hoya Fría (Tenerife) después de la llegada de un barco que transportaba presuntamente ciudadanos de países en conflicto, formuló un conjunto de recomendaciones sobre el procedimiento de asilo que hasta el momento no se han llevado a cabo. En el mismo sentido, numerosas instituciones han publicado informes que confirman la precaria situación jurídica de los inmigrantes que llegan a las costas canarias.

En cuanto a la provincia de Las Palmas, ha de reseñarse que, al contrario que en otros años, durante 2005 no se formalizaron solicitudes de asilo de polizones en los puertos de La Luz y de Las Palmas, ni tampoco en el aeropuerto grancanario. Asimismo, todas las personas que solicitaron asilo en esta provincia lo hicieron en la isla de Gran Canaria, a pesar de ser Fuerteventura la que recibe más inmigrantes.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA (1995-2005)

	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
Nº Personas	5.254	5.404	5.918	6.309	9.490	7.926	8.405	6.764	4.975	4.730	5.678
Variación sobre año anterior	-2,78%	-8,7%	-6,2%	-33,5%	19,7%	-5,7%	24,3%	38,9%	5,1%	16,6%	-52,6%

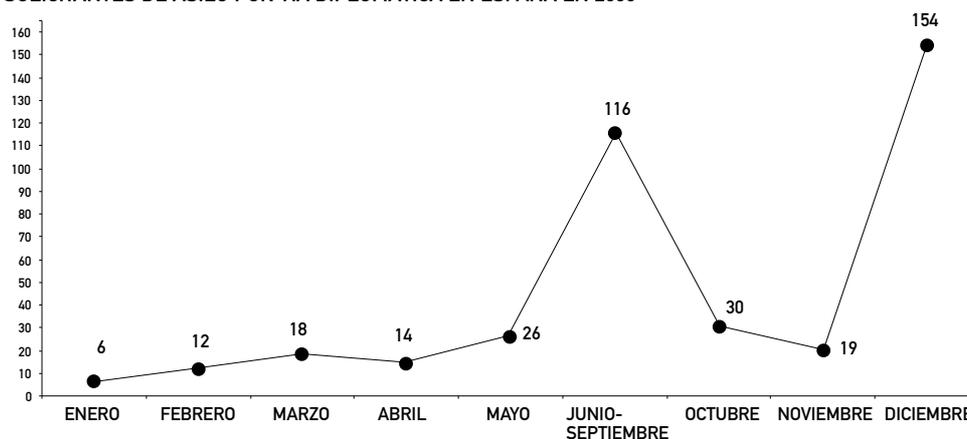
FUENTE: OAR.

Petición de asilo por vía diplomática. El artículo 4 del Reglamento de Asilo prevé la posibilidad de que los extranjeros que se encuentren fuera de su país puedan solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado ante las misiones diplomáticas y oficinas consulares de nuestro país. Una vez presentada una solicitud de asilo por la

llamada vía diplomática, ésta se remite a la OAR y pasa directamente a la fase de instrucción del expediente. Si la resolución de la CIAR es favorable a la concesión del estatuto de refugiado, se remite comunicación a la embajada correspondiente para que les expida la documentación pertinente que les permita viajar a España y una vez aquí se les documenta como refugiados.

GRÁFICO 8

SOLICITANTES DE ASILO POR VÍA DIPLOMÁTICA EN ESPAÑA EN 2005



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

Un problema habitual es que la persona perseguida debe tener los suficientes recursos económicos para sufragar su estancia en un tercer país a la espera de que la embajada española remita la petición de asilo a la OAR y a que tras todos los trámites pertinentes se adopte una decisión al respecto. Otro es la falta de formación específica en materia de asilo de los funcionarios que trabajan en las misiones diplomáticas u oficinas consulares españolas. Esto supone que la información que se remite a la OAR o está incompleta o es inexacta, lo que perjudica a los solicitantes de asilo y supone una desventaja frente a los que lo piden en España.

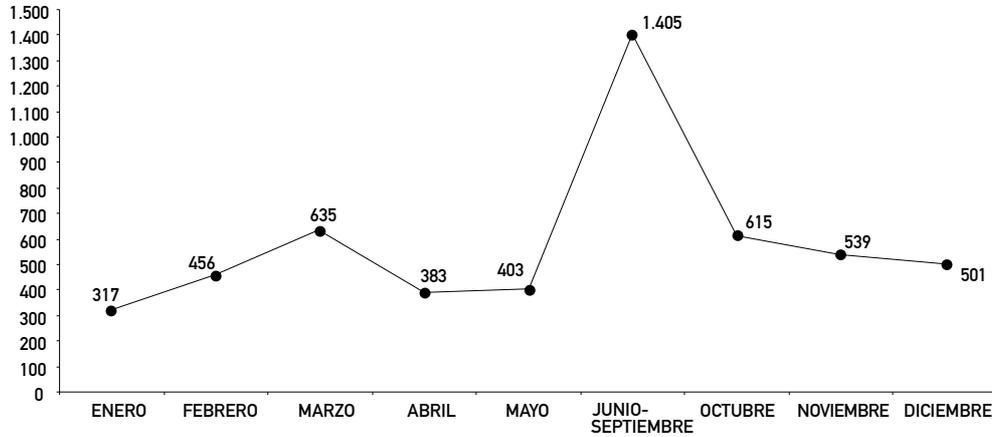
En 2004 145 personas solicitaron asilo en embajadas, cifra que aumentó de manera considerable durante 2005 (395).

Polizones. Un año más destaca la ausencia de asistencia letrada a este colectivo en los puertos españoles, ya que cuando atraca un buque con polizones a bordo las autoridades policiales continúan aplicando la Instrucción de 9 de abril de 2002 y se realiza la entrevista prevista en su Anexo I sin intervención de un letrado, puesto que no se intenta averiguar la intención del polizón y lo normal es que éste no diga que desea entrar en España ni pedir asilo.

El 14 de julio de 2005 la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior publicó una nueva *Instrucción sobre Aspectos Procedimentales Ligados al*

GRÁFICO 9

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA EN 2005



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

Posible Ejercicio del Derecho de Asilo por Polizones Extranjeros, que complementa la ya citada de 2002 y añade estas tres preguntas a las previstas en el Anexo I de la anterior con el supuesto fin de averiguar la intención de los polizones y procurar protección a quienes la requieran: "1. ¿Cuáles son los motivos por los que se ha abandonado su país? 2. En su caso, tránsito desde su país al país en el que embarcó. 3. ¿Cuál es su voluntad o pretensión respecto de las autoridades españolas?"

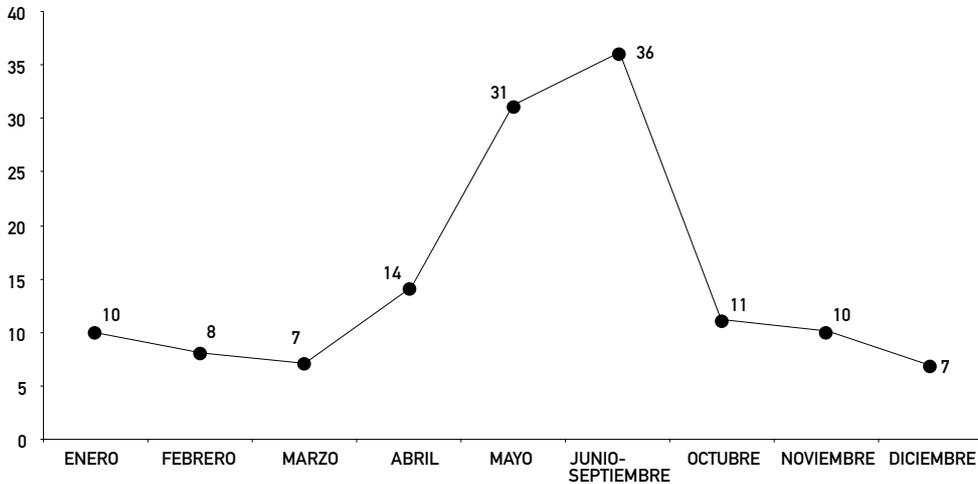
Dado que el número de solicitudes de asilo presentadas por polizones en 2005 fue muy reducido, esta modificación de las instrucciones del Ministerio del Interior ha sido insuficiente para garantizar el acceso al procedimiento de asilo en España de aquellos que requieran protección internacional.

Cuando se recibe un aviso de la existencia de polizones en un buque que ha llegado o va a llegar a un puerto español, la organización no gubernamental lo comunica por fax a la Delegación del Gobierno y pide que se adopten las medidas pertinentes para que se cumpla la legislación y se garantice el derecho a la asistencia letrada, bien a través del abogado de guardia del Turno de Extranjería, bien mediante el servicio jurídico de CEAR o de otras asociaciones. Pero en ocasiones las autoridades gubernamentales ni siquiera se dignan a responder estas comunicaciones y en otras tardan demasiado en hacerlo, por lo que muchas veces el buque ya ha partido.

A principios de marzo de 2005 CEAR presentó un escrito de interposición de un recurso contencioso-administrativo por protección de derechos fundamentales ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Valencia por el caso de un polizón que llegó a bordo del barco *Tajura* de bandera argelina al puerto de esta ciudad y que escapó, pero fue detenido por la policía portuaria y devuelto al buque sin disponer de asistencia letrada.

GRÁFICO 10

SOLICITANTES DE ASILO EN VALENCIA EN 2005



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

Después de varios obstáculos procesales, como pretender exigir a CEAR el pago de la tasa judicial, rechazar que esta organización tuviera legitimación activa o la oposición de la Delegación del Gobierno a remitir el expediente administrativo porque éste no existía, el 18 de julio dictó una sentencia en la que estimó el recurso al considerar que la actuación de la Delegación del Gobierno en este caso vulneró el derecho fundamental de defensa del polizón.

En agosto de 2005 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Valencia estimó un recurso presentado el 4 de marzo por CEAR para denunciar la vulneración del derecho fundamental de defensa por parte de la Delegación del Gobierno en Valencia, al no ofrecer asistencia letrada al polizón argelino que llegó al puerto de esta ciudad el 28 de febrero a bordo del buque *Tajura*. El polizón fue detenido en el recinto portuario y devuelto al barco, donde quedó bajo la tutela del capitán y supuestamente se fugó.

La sentencia recordó que, "de haberse actuado conforme a la legalidad", la Delegación del Gobierno debería haber negado la entrada del polizón, como a cualquier otro extranjero que llega irregularmente, mediante una "resolución motivada", en la que además debería constar información sobre las posibilidades de recurso, plazo y autoridad ante quien deba formalizarse y sobre el derecho a estar asistido, en todo momento, por un abogado y un intérprete¹.

Pero este ciudadano argelino fue devuelto por la vía de los hechos. Ni siquiera fue objeto de un expediente administrativo pese a que "se estaba procediendo a la devolución, retorno y prohibición de entrada en España" de un ciudadano interceptado en la frontera, aprehendido por las fuerzas policiales y reintegrado al

buque. Cuando el caso llegó a los tribunales, la Delegación del Gobierno se resistió a responder. Sólo bajo advertencia judicial de multa coercitiva, reconoció que no se había abierto expediente alguno para expulsar al joven.

En su defensa, la administración demandada esgrimió que este polizón no fue detenido, sino que en virtud de un protocolo interno de actuación fue sometido a una entrevista con el objeto de conocer su situación para "colaborar con él y prestarle ayuda humanitaria". Después fue puesto bajo custodia del capitán del barco en el que llegó y, por tanto, sostiene la Delegación del Gobierno, no le amparaba el derecho a la asistencia letrada.

Pero la jueza replicó que, si no se le incoó procedimiento, fue por falta de diligencia de esta institución y que en la entrevista que mantuvo el polizón con policías de la Brigada de Extranjería también se vulneró la ley porque se suprimió la pregunta que debería haber formulado el abogado.

A principios de septiembre el abogado del Estado recurrió dicha sentencia y CEAR formalizó la oposición a dicho recurso. Al cierre de este Informe, se esperaba que éste no prosperara porque los argumentos utilizados por el abogado del Estado carecen de solidez jurídica y son reiterativos.

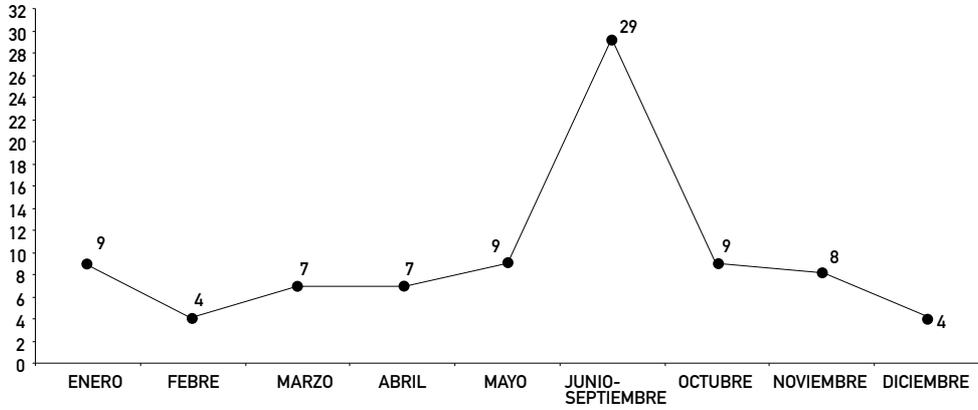
En abril de 2005 el delegado del Gobierno en Valencia emitió una resolución que definía criterios para el tratamiento de los polizones que se escapan de buques atracados en puertos españoles. Así, estableció que debe entenderse que se ha realizado una entrada ilegal y que debe tramitárseles un expediente de devolución, es decir, reconoce los hechos de la demanda interpuesta por CEAR, puesto que fija como criterio de actuación lo que no se ha hecho en el caso denunciado por vulneración de derechos fundamentales.

A mediados de noviembre del año pasado se presentó ante el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Castellón un escrito de interposición de un recurso de protección de los derechos fundamentales por el caso de seis polizones nacionales de Ghana que llegaron la semana anterior. Todos ellos alegaron ser menores de edad y por ello fueron trasladados al Hospital General para que se les efectuara la prueba de minoría de edad.

De ellos sólo dos resultaron ser menores y fueron trasladados al Centro de Protección de Menores de Castellón, mientras que los otros fueron devueltos al buque sin tramitar expediente alguno y sin asistencia letrada. Los polizones subieron a bordo del buque en Dakar (Senegal) y éste emprendió su ruta de ida y vuelta hacia Génova con la escala prevista en este puerto valenciano. Si, como sostiene la Delegación del Gobierno, los polizones no tenían intención de entrar en territorio español, ni solicitar asilo, su intención entonces debía ser hacer turismo de manera clandestina por las cálidas aguas del Mediterráneo.

GRÁFICO 11

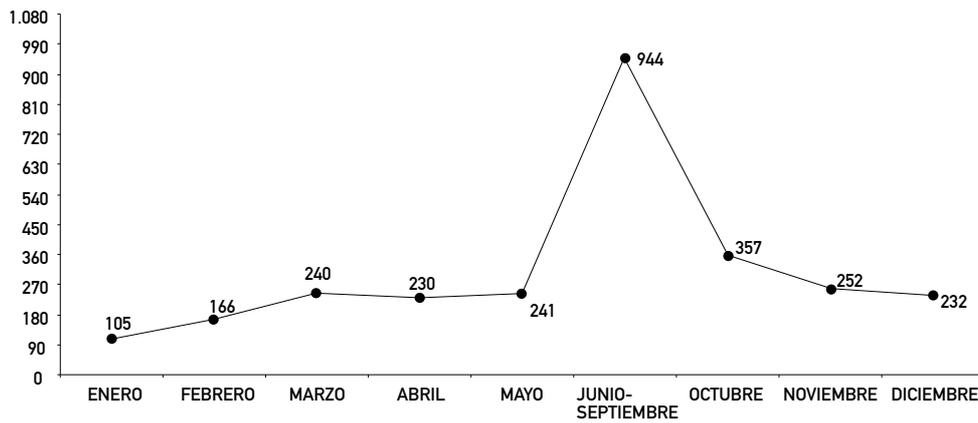
SOLICITANTES DE ASILO EN VIZCAYA EN 2005



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

GRÁFICO 12

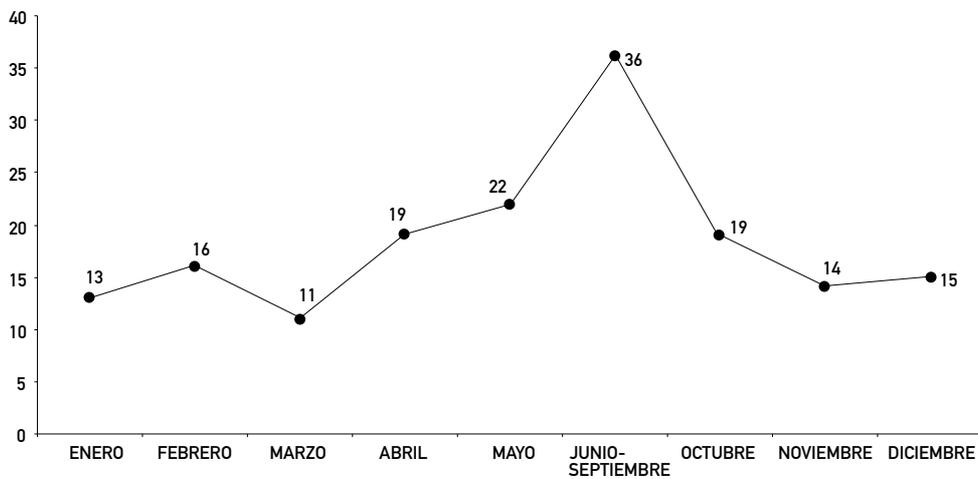
SOLICITANTES DE ASILO EN MADRID EN 2005



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

GRÁFICO 13

SOLICITANTES DE ASILO EN BARCELONA EN 2005



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

El 15 de noviembre se admitió a trámite el recurso, pero no se acordó la medida cautelar que se solicitaba: como el buque regresaba a Castellón desde Génova, se requirió a la Delegación del Gobierno de Valencia y a la Subdelegación del Gobierno en Castellón que tomaran las medidas oportunas para garantizar que cuando volviese a este puerto se proporcionara la asistencia letrada en la tramitación del expediente preceptivo.

El buque regresó a Dakar directamente sin hacer parada en Castellón y a finales de noviembre se formalizó la demanda. Al tener acceso al expediente administrativo, la abogada de CEAR apreció que los polizones fueron entrevistados de conformidad con la nueva Instrucción de 14 de julio de 2005. A la pregunta tercera (“¿Cuál es su voluntad o pretensión respecto de las autoridades españolas?”) todos ellos contestaron “ir al colegio”. Uno de ellos, además, expresó su deseo de “evitar a los que persiguen a su hermano” y otro dijo literalmente “quiero ayuda”, mientras que otro señaló: “Quiero quedarme en España”.

Esto demuestra que, pese a la nueva Instrucción, si no se pronuncia expresamente la palabra “asilo” las autoridades no consideran que el polizón necesita protección. Además, se sigue incumpliendo incluso la Instrucción de 9 de abril de 2002 ya que no avisan al letrado de guardia ni siquiera en el caso de que conste expresamente el deseo del polizón de entrar en España. Finalmente, el Juzgado estimó la demanda interpuesta por CEAR, aunque la gran dificultad en estos momentos es localizar a los migrantes expulsados.

CUADRO 5

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBROS DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN EN 2004

	PETICIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL		PETICIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL
Alemania	173	20,97%	Irlandia	2	0,24%
Austria	96	11,64%	Italia	13	1,58%
Bélgica	62	7,52%	Luxemburgo	35	4,24%
Rep. Checa	0	0,00%	Noruega	35	4,24%
Dinamarca	18	2,18%	Países Bajos	27	3,27%
Finlandia	11	1,33%	Portugal	3	0,36%
Francia	223	27,03%	Reino Unido	48	5,82%
Grecia	0	0,00%	Suecia	79	9,58%
			TOTAL	825	100%

FUENTE: MEMORIA DE 2004 DE LA OAR.

CUADRO 6

RESOLUCIONES SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS A ESPAÑA POR LOS OTROS ESTADOS MIEMBROS DEL REGLAMENTO DE DUBLIN EN 2004

	ACEPTADAS	DENEGADAS	ARCHIVADAS	PENDIENTES	TOTAL PETICIONES	TRASLADOS	PRÓRROGAS
Alemania	137	35		1	173	58	4
Austria	73	20		3	96	35	39
Bélgica	54	7		1	62	13	6
Rep. Checa							
Dinamarca	18				18	9	1
Finlandia	9	1	1		11	2	2
Francia	208	15			223	6	4
Grecia							
Irlandia	2				2		1
Italia	1	12			13		1
Luxemburgo	35				35	18	8
Noruega	29	6			35	11	2
Países Bajos	26	1			27	5	14
Portugal	3				3	1	
Reino Unido	37	11			48	16	14
Suecia	41	36	1	1	79	18	6
TOTAL	673	144	2	6	825	252	102

FUENTE: MEMORIA DE 2004 DE LA OAR.

CUADRO 7
RESOLUCIONES SOBRE LAS PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA
A LOS OTROS ESTADOS MIEMBROS DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN EN 2004

	ACEPTADAS	DENEGADAS	ARCHIVADAS	PENDIENTES	TOTAL PETICIONES	TRASLADOS	PRÓRROGAS
Alemania	30	17		1	48	1	10
Austria	17	3		1	21	1	9
Bélgica	8	5			13	2	6
Rep. Checa	2				2		3
Dinamarca	3				3		3
Finlandia	5				5	2	3
Francia	60	6	1		67	6	31
Grecia	4	2			6		2
Irlandia	3				3		2
Italia	15	11	1		27	2	8
Luxemburgo	0	3			3		
Noruega	3	1		1	5		
Países Bajos	11	10			21	5	3
Portugal	1	2	1		4		1
Reino Unido	2	2		1	5		2
Suecia	6	4			10	2	2
TOTAL	170	66	3	4	243	21	85

FUENTE: MEMORIA DE 2004 DE LA OAR.

CUADRO 8

PETICIONES DE TOMA A CARGO Y READMISIONES DIRIGIDAS POR ESPAÑA
A LOS OTROS ESTADOS MIEMBROS DEL REGLAMENTO DE DUBLÍN EN 2004

	EXPEDIENTES	PORCENTAJE DEL TOTAL
Alemania	48	19.75%
Austria	21	8.64%
Bélgica	13	5.35%
Rep. Checa	2	0.82%
Dinamarca	3	1.23%
Finlandia	5	2.06%
Francia	67	27.57%
Grecia	6	2.47%
Irlandia	3	1.23%
Italia	27	11.11%
Luxemburgo	3	1.23%
Noruega	5	2.06%
Países Bajos	21	8.64%
Portugal	4	1.65%
Reino Unido	5	2.06%
Suecia	10	4.12%
TOTAL	243	100%

FUENTE: MEMORIA DE 2004 DE LA OAR.

2.2. LA TRAGEDIA HUMANITARIA DE CEUTA Y MELILLA

Para analizar lo sucedido en septiembre y octubre de 2005 tanto en Ceuta y Melilla como al otro lado de la frontera, en Marruecos, es preciso hacer referencia al contexto social de las dos ciudades autónomas españolas del norte de África. Obviamente el marco legal que rige es el mismo que en el resto del país, pero el contexto social, los antecedentes históricos y su localización geográfica dificultan su puesta en práctica. Además, por el hecho de que estas ciudades son fronteras, en toda su extensión, existe una duda sobre el estatuto legal de las franjas de terreno donde están situados los perímetros fronterizos que separan el territorio español del marroquí.

El panorama legal y social condiciona la vida de estas ciudades, así como los intentos de los migrantes (magrebíes, subsaharianos y asiáticos) de alcanzar su sueño de una vida mejor en Europa, itinerario que tiene en estas dos ciudades una escala decisiva y que está plagado de irregularidades a ambos lados de la frontera.

Desde que el Gobierno impuso la exigencia de visado a los ciudadanos marroquíes en 1991, Ceuta y Melilla se han convertido en dos cuellos de botella donde los conflictos en que se ven implicados quienes intentan cruzar la frontera, aunque sea sólo para comerciar, están a la orden del día.

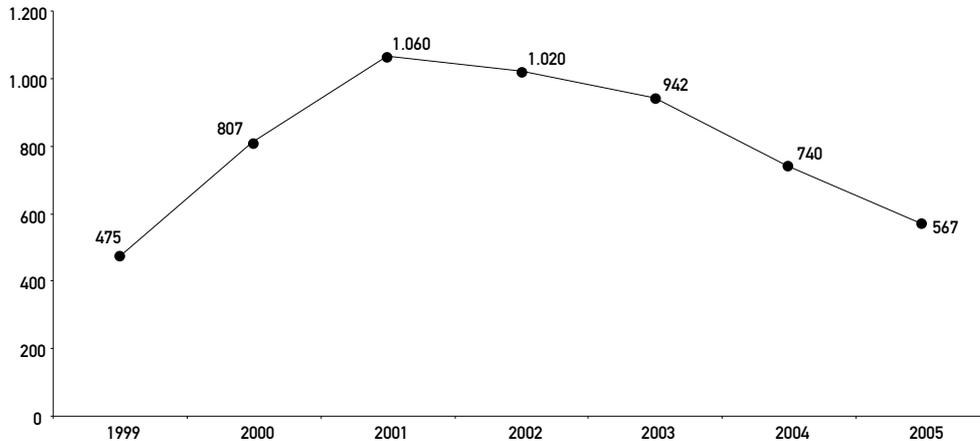
Las reformas de la Ley de Extranjería de los últimos años han establecido distintas formas de aplicar sanciones a quienes intentan o logran cruzar los perímetros fronterizos de estas ciudades cuyos límites, sin embargo, son muy opacos. Las fórmulas aplicables en estos lugares son el retorno (si la persona ni siquiera traspasa el control aduanero), la devolución (si es interceptada en la zona fronteriza) o la expulsión (si entra en territorio español).

En todo caso, las garantías son muy exigentes en los tres supuestos: en el retorno y la devolución hay asistencia jurídica y de intérprete, pero el procedimiento es rápido y no hay fase de alegaciones; en cambio, en la expulsión existen todos estos derechos y también una fase de alegaciones y más posibilidades de defensa.

Conviene tener presente también que las autoridades españolas tienen el obstáculo para la expulsión de la inexistencia de convenios con la mayor parte de los países de origen de los extranjeros y que, además, no pueden identificar a las personas que llegan sin pasaporte. En cambio, los ciudadanos marroquíes son devueltos de inmediato a su país si cruzan de manera irregular a territorio español en virtud del acuerdo de 1992.

GRÁFICO 14

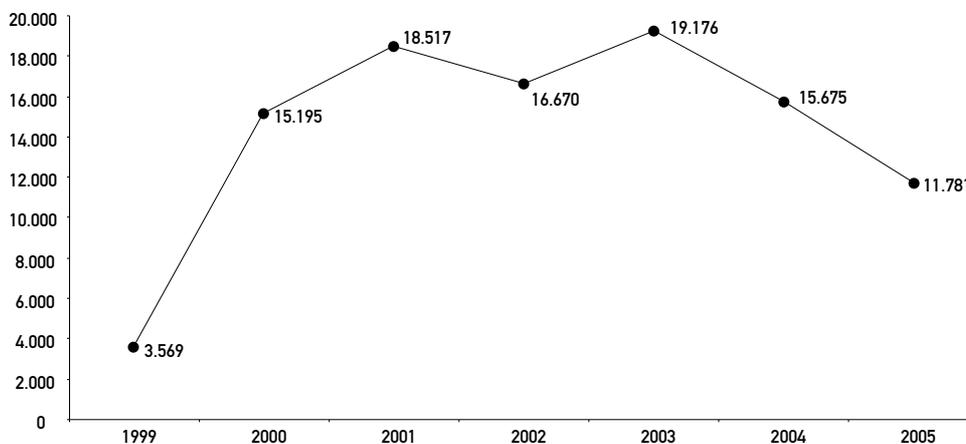
PATERAS DETENIDAS POR LA POLICÍA ESPAÑOLA (1999-2005)

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL PAÍS*, 6 DE ENERO DE 2006. P. 26.

A consecuencia de ello, los ciudadanos de la mayor parte de países del África subsahariana y de Asia permanecen durante meses en ambas ciudades autónomas, sin documentación para trabajar o cruzar a la península y sin poder ser expulsados. Ningún Gobierno ha sido capaz de promover una solución efectiva para estas situaciones que son especialmente graves, al estar estas personas condenadas a la precariedad y a una provisionalidad muy prolongada.

GRÁFICO 15

INMIGRANTES DETENIDOS POR LA POLICÍA ESPAÑOLA (1999-2005)



FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL PAÍS*, 6 DE ENERO DE 2006. P. 26.

A esta situación se ha unido en el último año la mejora de las relaciones entre Madrid y Rabat, que obedece en gran medida al interés del Gobierno español, presionado por la Unión Europea, por endurecer las políticas de control de fronteras. Ante la imposibilidad de ejecutar en muchos casos su expulsión, impedir el acceso al territorio europeo de las personas del África subsahariana se ha convertido en un objetivo prioritario para España y la Unión Europea.

Uno de los más importantes avances en el intento de externalizar las fronteras europeas ha sido la celebración de reuniones bilaterales entre las autoridades españolas y las marroquíes, en las que lo prioritario para el Gobierno español es lograr la colaboración marroquí en el control de los flujos migratorios. Uno de estos encuentros tuvo lugar en septiembre de 2005 y es muy importante destacarlo, porque coincidió con la crisis humanitaria que se examina a continuación.

Hasta esas fechas los subsaharianos se concentraban principalmente en tres zonas a la espera de poder cruzar a Europa: en la zona de El Aaiún para partir en patera hacia Canarias, en los montes próximos a Melilla y en los bosques fronterizos con Ceuta.

Los intentos de atravesar las fronteras o de realizar las travesías se preparan de manera concienzuda, con la participación de numerosas redes de tráfico de personas que se lucran más cuanto más restrictivas son las políticas de inmigración española y comunitaria. En los montes próximos a Melilla y en los bosques fronterizos con Ceuta, las personas se organizan por comunidades, en condiciones de gran precariedad, que afecta especialmente a las mujeres y a los menores no acompañados.

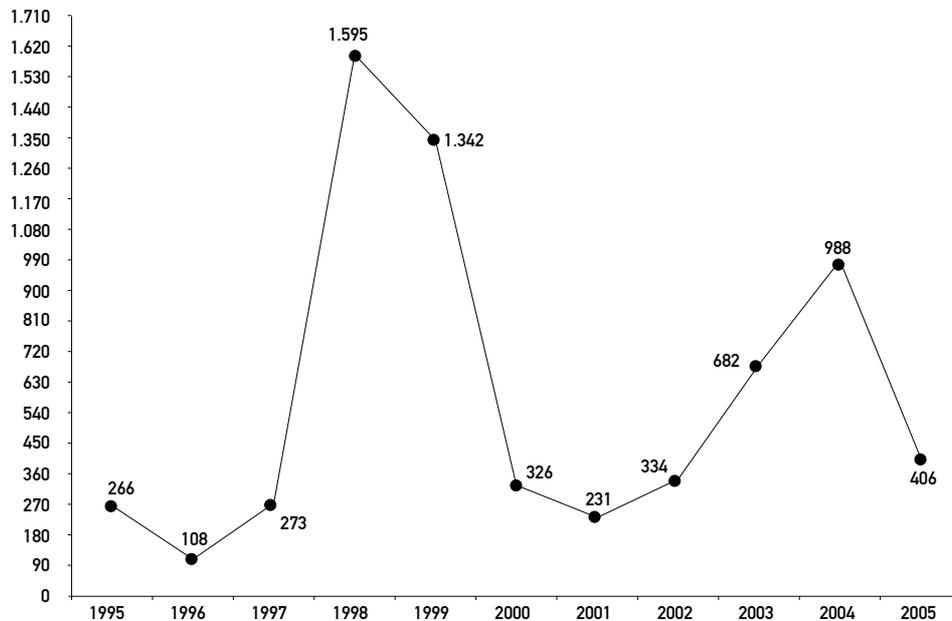
Toda esta organización se quebró en los días previos a la cumbre hispano-marroquí de septiembre de 2005. Estos inmigrantes son plenamente conscientes de

que no pueden intentar cruzar las fronteras de manera masiva, al contrario, deben hacerlo en pequeño número para no llamar la atención y tener éxito. Sin embargo, desde finales de agosto se produjeron intentos masivos de entrada en Ceuta y Melilla.

En todo caso, respondiese o no este cambio en la estrategia para atravesar las vallas de Ceuta y Melilla a una provocación o a la desesperación de estas personas desencadenó una auténtica crisis humanitaria que conmovió a la sociedad española durante semanas por las imágenes de los humildes trapos y vestimentas atrapados en los alambres de espino de las vallas, de las personas heridas y de los cadáveres de los inmigrantes. Oficialmente se reconoció la muerte de 14 personas, aunque las organizaciones que trabajan allí hablan de 21. Ni el Ejecutivo español ni la Unión Europea han realizado una investigación suficiente, ni han presionado al régimen de Rabat para que investigue y castigue a los culpables.

La cumbre hispano-marroquí se celebró en este contexto de crisis humanitaria y con una atención mayor de los medios de comunicación. El Gobierno español anunció como una de las soluciones la aplicación del acuerdo bilateral de 1992 (permite la expulsión y devolución casi inmediata de los ciudadanos marroquíes que ingresan de manera irregular en territorio español) a los nacionales de terceros países que llegasen procedentes de Marruecos. El 6 de octubre se devolvió

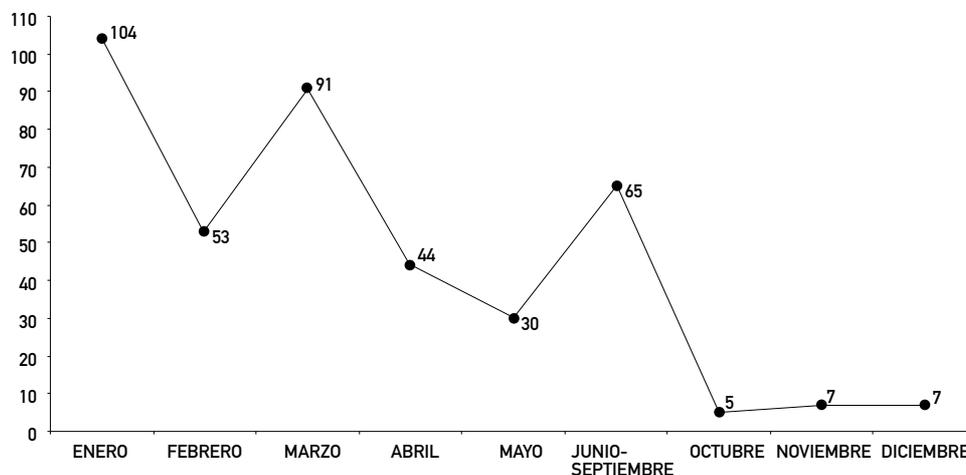
GRÁFICO 16
SOLICITANTES DE ASILO ARGELINOS EN ESPAÑA (1995-2005)



FUENTE: OAR.

GRÁFICO 17

SOLICITANTES DE ASILO ARGELINOS EN ESPAÑA EN 2005



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

a Tánger a 73 personas, en su mayor parte originarios de Malí y Costa de Marfil, que acababan de saltar la valla y fueron detenidos en Melilla.

Entre las irregularidades cometidas, se constató la aplicación de un artículo del Reglamento de Extranjería ya derogado, no recibieron asistencia jurídica real, ya que una misma abogada atendió en una tarde a las 73 personas, además de a otras 30, y el auto judicial que autorizó el internamiento de estas 73 personas, paso previo necesario para toda expulsión, establecía que fueran conducidas a Fuerteventura y en lugar de ello fueron devueltas a Tánger desde Algeciras.

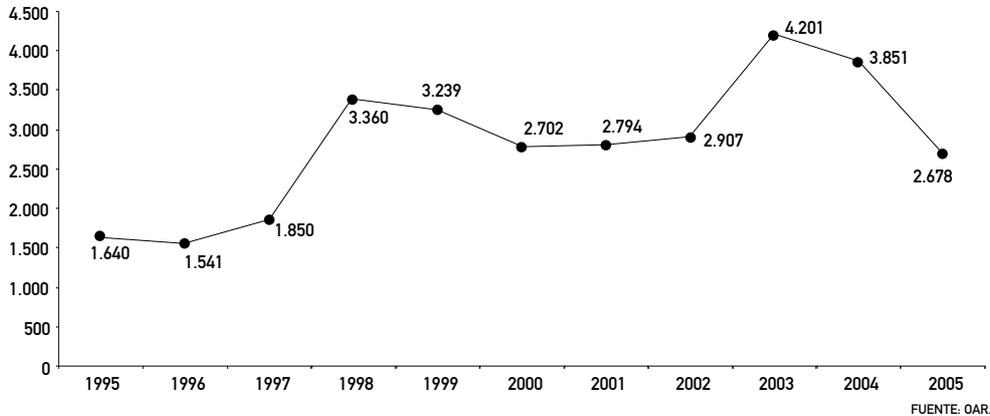
Por la información que recopiló, CEAR consideró, además, que no habían tenido la posibilidad de solicitar asilo en España (según ACNUR², cuatro de los componentes de este grupo lo habían pedido en Marruecos) y que se aplicó el procedimiento de devolución cuando correspondía incoar un expediente de expulsión, que ofrece más garantías, ya que todos ellos residían en el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI).

En Tánger se produjo la reclusión de estas 73 personas en pésimas condiciones y con un desconocimiento absoluto de su destino. Ante esta situación, varias organizaciones no gubernamentales, como CEAR, exigieron que se reparase esta actuación arbitraria. Además, varios miembros de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española (CGAE) se desplazaron a Melilla para verificar qué había sucedido con la asistencia jurídica, imprescindible en estos casos³.

Por su parte, el Defensor del Pueblo del Consejo de Europa, Álvaro Gil-Robles, consideró "difícilmente comprensible" que el Gobierno español ordenara esta deportación y recordó que las "órdenes de expulsión colectivas" están prohibidas

GRÁFICO 18

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE ÁFRICA (1995-2005)



por la legislación internacional. Incluso el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, se pronunció el 14 de octubre en Salamanca sobre esta polémica y reiteró que ninguna persona que desea solicitar asilo puede ser expulsada.

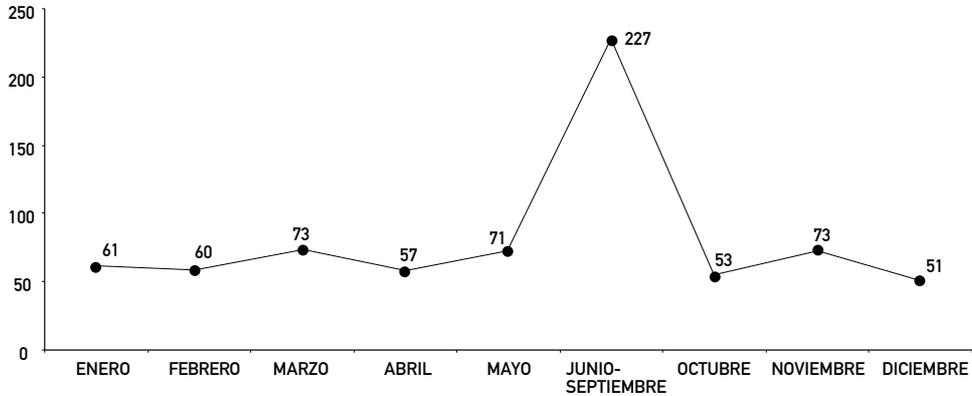
También la adjunta primera del Defensor del Pueblo, María Luisa Cava de Llano, aseguró en noviembre en el Congreso de los Diputados que el Gobierno cometió una "radical incorrección" al abrir un procedimiento de devolución y no de expulsión. Además, informó de que la delegación de ACNUR en Rabat había reconocido como refugiados a tres de los 73 inmigrantes devueltos a Marruecos, todos ciudadanos marfileños⁴.

A consecuencia de esta reacción, se interpusieron varios recursos, con los que se buscaba la efectividad del Estado de Derecho y salvar la integridad de las personas expulsadas. La Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español y CEAR presentaron ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Melilla un recurso para la protección de los derechos fundamentales de estas personas en el que se pidió, además, como medida cautelar y urgente, el regreso de las 73 personas a Melilla porque, vistos los antecedentes, su vida corría peligro.

Al mismo tiempo, CEAR, gracias al trabajo de su delegación en Andalucía, presentó otro recurso ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo. El fundamento nuclear de todos estos recursos era que la devolución a Marruecos de estas personas, además de estar plagada de irregularidades, ponía en riesgo su vida e integridad (derecho fundamental de toda persona reconocido en el artículo 15 de la Constitución) y violaba al mismo tiempo varios tratados internacionales ratificados por España, como el artículo 3 de la Convención contra la Tortura o la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

GRÁFICO 19

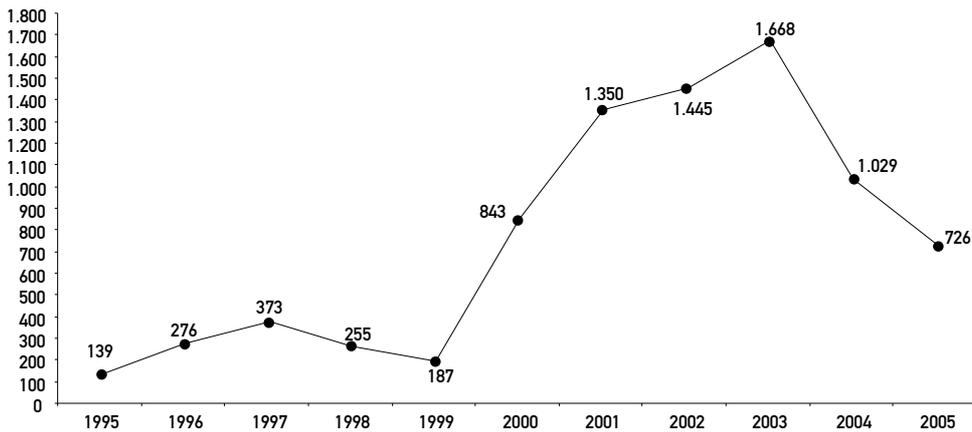
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN ESPAÑA EN 2005



FUENTE: BOLETINES DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO 20

SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS EN ESPAÑA (1995-2005)



FUENTE: OAR.

Después de su presentación, el recurso ante el Tribunal Europeo sigue su trámite ordinario en Estrasburgo. En Melilla, se denegó la medida cautelar solicitada, aunque se recurrió esa decisión. A principios de marzo de 2006, el magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de esta ciudad desestimó el recurso de CEAR y SOS-Racismo presentado contra la Delegación del Gobierno, ya que señaló que la devolución de estas personas está prevista en el artículo 1 del convenio de 1992 y, además, rechazó la tesis de que la expulsión puso en "serio riesgo" la vida de los subsaharianos⁵. Frente a la anterior decisión se presentó el correspondiente recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con la intención de buscar un nuevo pronunciamiento que valore los hechos en toda su dimensión.

Unos días después de la presentación del recurso, las 73 personas, que habían permanecido casi un mes recluidas en Tánger, fueron deportadas a sus países de origen a pesar de que algunas habían solicitado asilo en Marruecos. El resto de las personas detenidas en este reino padeció lo que sucede desde hace años con los extranjeros en tránsito. Algunos son detenidos en las inmediaciones de los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla y otros son interceptados por la Guardia Civil en la frontera y devueltos al país vecino a través de las vallas de manera irregular, por lo que los propios inmigrantes llaman “la puerta pequeña” (como ya se ha señalado, son numerosos los testimonios de que algunos agentes de la Guardia Civil les impiden solicitar asilo cuando lo desean).

Cuando llegan a manos de los gendarmes marroquíes son recluidos en la comisaría más próxima a la frontera y luego son trasladados a Tetuán, en el caso de Ceuta, y a Nador, en el de Melilla, donde, después de unos días hacinados en las cárceles, son juzgados, sin intérprete, por entrada irregular en Marruecos.

Así lo establece desde noviembre de 2004 la primera Ley de Extranjería marroquí. Juzgados y condenados sin defensa alguna, les obligan a subir a un autobús y les conducen a la frontera con Argelia, donde los abandonan a su suerte. Si en ese momento sobornan a los gendarmes, les dejan marchar y regresan a Nador o Tánger, la mayoría de las veces andando, para volverlo a intentar. Si no tienen dinero, son entregados a la policía argelina, cuyos miembros, según la mayoría de los testimonios recogidos, les roban, maltratan y les dejan ir para hacer el mismo camino de vuelta. Todo este camino de ida y vuelta está jalonado por los malos tratos que sufren estas personas.

CUADRO 9

INMIGRANTES DETENIDOS EN 2005 EN ESPAÑA

	DETENIDOS	PATERAS
Gran Canaria	1.347	107
Lanzarote	329	26
Fuerteventura	2.271	69
Tenerife	768	17
Cádiz	1.375	56
Málaga	748	31
Almería	1.853	124
Granada	2.678	70
Ceuta	224	49
Melilla	188	18

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.
EL PAÍS, 6 DE ENERO DE 2006. P. 26.

CUADRO 10

CADÁVERES RECUPERADOS DE LOS NAUFRAGIOS DE LAS PATERAS

	2005	2004
Patrones de patera detenidos	140	283
Naufragios	2	14
Cadáveres recuperados	24	81
Personas rescatadas	329	339

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.
EL PAÍS, 6 DE ENERO DE 2006, P. 26.

El lugar habitual para el abandono de los inmigrantes por parte de Marruecos era, hasta la crisis de septiembre y octubre de 2005, Oujda, casi en el Mediterráneo. Sin embargo, el hecho de ser un lugar de fácil acceso para los periodistas y las personas comprometidas, que empezaron a seguir en esa fecha a los convoyes de autobuses para confirmar lo que ya se sabía, modificó la actuación de las autoridades de este país. A esta circunstancia se unieron numerosas redadas contra la población negra en todo Marruecos, que supuso la detención de muchas personas de origen subsahariano, incluso algunas que residían legalmente, como los estudiantes, por el afán del régimen de demostrar a la UE su eficiencia como "gendarme" de su frontera sur.

Por tanto, los inmigrantes empezaron a ser trasladados en autobuses al territorio ocupado del Sáhara Occidental, muy lejos de Ceuta y Melilla, donde el control militar es mayor y el ejército cuenta con instalaciones de grandes dimensiones en todos los pueblos, en las que fácilmente podían ubicar y ocultar a los detenidos, fuera del foco de los periodistas y de las personas que los seguían.

Pero estos traslados no lograron despistar a quienes querían documentar esta vulneración de los derechos humanos: periodistas y personas comprometidas no cesaron en su empeño de seguir a los convoyes y de enviar noticias directas de lo que estaba ocurriendo. También los teléfonos móviles que llevaban los detenidos desempeñaron un papel importante a lo largo de toda esta crisis, ya que permitían encontrarlos si se desconocía su paradero.

Finalmente, las personas detenidas y trasladadas al sur de Marruecos no fueron abandonadas a su suerte en el desierto ya que estaban en el punto de mira y el régimen marroquí se vio forzado a pedir por primera vez a los países de origen que los repatriaran. Varios grupos de personas fueron abandonados antes de que se tomara esta decisión en distintos lugares, todos ellos al pie del inmenso desierto del Sáhara: en Smara, una zona minada próxima al muro construido por el ejército marroquí durante la guerra contra el Frente Polisario, y en la frontera con Mauritania.

Ante esta situación, CEAR, con la información de que disponía, decidió enviar tres equipos de emergencia para reforzar el trabajo que otras personas y entidades ya habían realizado sobre el terreno, en condiciones muy difíciles y durante mucho tiempo.

2.3. A FONDO: LAS MISIONES DE CEAR EN MARRUECOS, MAURITANIA Y EL SÁHARA OCCIDENTAL

Ante las preocupantes noticias y la información contrastada con posterioridad acerca del abandono por parte de las autoridades marroquíes de centenares de inmigrantes en el desierto o su deportación en condiciones inhumanas, violando en muchos casos el respeto al principio de no devolución establecido por la Convención de Ginebra y otros tratados vinculantes, CEAR puso en marcha un mecanismo de emergencia para la atención jurídica y humanitaria a los inmigrantes y refugiados afectados por estas medidas. Para ello desplazó a tres equipos sobre el terreno para desarrollar el programa con tres objetivos esenciales.

En primer lugar, pretendían identificar la existencia de inmigrantes procedentes del África subsahariana devueltos de manera irregular desde España a Marruecos, conocer su situación, recopilar la información y buscar fórmulas de intervención jurídica en supuestos amparables en alguna figura de protección internacional. En segundo lugar, querían dar seguimiento a la situación de los inmigrantes y refugiados de origen subsahariano en Marruecos (en especial la de aquéllos que se encontraban bajo la protección de ACNUR como solicitantes de asilo o a la espera de formalizar su solicitud), conocer la situación de las personas retenidas en campos militares e identificar posibles grupos de individuos abandonados y obligados a salir del territorio marroquí para prestarles una asistencia humanitaria de emergencia.

Y, en tercer lugar, deseaban entablar contacto con autoridades locales, instituciones públicas y privadas, así como organizaciones sociales que interviniesen sobre el terreno con el objeto de apoyar y favorecer el cumplimiento de la legalidad internacional, el respeto a los derechos humanos fundamentales y la prestación de una asistencia básica al conjunto de inmigrantes y refugiados subsaharianos en Marruecos o allí donde se encuentren.

1. MARRUECOS Y LOS TERRITORIOS OCUPADOS DEL SÁHARA OCCIDENTAL

El 13 de octubre un abogado y una trabajadora social de CEAR viajaron al sur de Marruecos. Su intervención pretendía dar continuidad a la labor realizada por

un grupo de colaboradores de las organizaciones SOS Racismo, Asociación Elín y Women Links World Wide durante la situación de emergencia que vivieron los inmigrantes de origen subsahariano (tanto en tránsito hacia Europa, como los establecidos en Marruecos como país de acogida) a partir de agosto de 2005 en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla y posteriormente en todo el territorio marroquí.

Esta situación de emergencia, que ya dura varios años, alcanzó su momento más trágico en agosto y septiembre del año pasado con los intentos de entrada masiva en Ceuta y Melilla, la muerte de al menos 14 personas, el inicio de las detenciones masivas de subsaharianos en distintos puntos de Marruecos y la expulsión sin ningún tipo de garantía de un número indeterminado superior a tres mil personas de origen subsahariano.

El grupo de personas citado conformó un equipo de trabajo de emergencia, que inició el seguimiento de los diversos convoyes de autobuses que trasladan a las personas detenidas a lo largo del territorio marroquí y del territorio ocupado del Sáhara Occidental. Al mismo tiempo, obtuvieron información en tiempo real, vía telefónica, de la situación de quienes habían sido abandonados en la "frontera" con Argelia y de los dejados en mitad del desierto.

Su trabajo permitió conocer la situación de emergencia humanitaria que se vivía en aquel momento y denunciar la vulneración de los más esenciales derechos humanos por el Gobierno marroquí, con la complicidad del español, de la Unión Europea y la incapacidad de las oficinas de ACNUR en Marruecos para imponer su papel de defensor de los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados en territorio marroquí.

El equipo que inició el seguimiento de los diversos convoyes, difundiendo la situación que estaba presenciando ante diversos medios de comunicación, tenía como objetivos evitar que estas personas fueran abandonadas a su suerte y presionar a las autoridades para evitar todas las vulneraciones detectadas. Sin embargo, después de cinco días de intenso trabajo, realizando desplazamientos por todo el país, el equipo de emergencia se vio forzado a abandonar su intervención debido a un accidente de tráfico.

Entonces CEAR se planteó la necesidad de continuar el trabajo iniciado y envió a un abogado y una trabajadora social a la zona para evitar que esta grave situación humanitaria cayera en el olvido y las personas afectadas se vieran aún más vulnerables, al no existir observadores que pudieran dar testimonio de su situación, e identificar la existencia de solicitantes de asilo e inmigrantes devueltos de manera irregular desde España a Marruecos o en situación de vulneración de sus derechos mientras estaban en tránsito en este último país.

El equipo desplazado a la zona empezó su intervención en las ciudades del sur de Marruecos, donde en aquel momento se tenía constancia de la existencia de un numeroso grupo de personas retenidas en centros militares (Guelmine y Bouzakarne), y posteriormente se dirigió a los centros ubicados en los territorios del Sáhara Occidental ocupados por Marruecos (Dahjla y Smara), a los que les fue imposible acceder. No obstante, pudieron establecer contacto telefónico para comprobar el estado en que estaban, la información de que disponían, la composición del grupo en función de su nacionalidad, la existencia de mujeres y menores y la presencia de solicitantes de asilo.

La situación de estas personas, retenidas contra su voluntad, sin información, sin asistencia jurídica, en condiciones de hacinamiento, sin acceso a servicios de traducción, sin comida adecuada y suficiente, donde convivían hombres, mujeres y niños, suponía una vulneración de sus más fundamentales derechos, así como un trato inhumano y degradante para todos ellos. El testimonio de un ciudadano marfileño, refugiado reconocido por ACNUR en Marruecos, ilustra la coyuntura del momento:

Primero nos detienen en nuestras casas, después nos dejan en el desierto, luego nos recogen, no nos dicen nada, nada informan y después de un día en autobús estamos en este centro militar. ¿Hasta cuándo estaremos aquí? Estamos en tiendas de campaña en medio de un recinto militar, unas mil personas, comemos sopa, pan y judías todos los días, tenemos un aseo para todos. Esto es insoportable. Hay una ambulancia en el centro y un médico que nos atiende, pero no tiene medicinas. Si necesitas medicinas te hace una receta. ¡Una receta! ¿Qué hacemos con una receta, si aquí no hay para comprar y no podemos salir? Aquí todo el mundo está con diarreas, esto es cada día más insoportable.

La situación de estas personas en los centros militares era desesperada y se volvió insostenible cuando empezaron a ser masivas las deportaciones en avión a terceros países (Senegal) o a sus propios países de origen (Malí, Congo, Gambia...). El testimonio de un joven congoleño solicitante de asilo es un ejemplo de la trágica situación vivida:

Estamos desesperados, no sabemos qué va a pasar, hay cinco autobuses fuera para llevarse gente al aeropuerto, pero no sabemos ni a quién se van a llevar, ni adónde, aunque creemos que a Senegal. Nos han dicho a los congoleños que van a venir de la Embajada de Congo para hablar con nosotros. Eso no es posible, somos solicitantes de asilo, nos tienen que proteger, no pueden decir que estoy en Marruecos solicitando asilo, si me devuelven a

mi país no salgo vivo del aeropuerto. Yo antes de montarme en el autobús no sé qué haré ¿qué puedo hacer? Dime qué podemos hacer. Llamad a ACNUR, al Gobierno, a la prensa, que sepan lo que está pasando, que sepan lo que nos están haciendo. Haced algo por favor, no somos animales, somos personas, como tú.

Días más tarde se comprobó que el embajador de la República Democrática del Congo en Marruecos visitó el centro de Bouzakarne para intentar conocer la identidad de los solicitantes de asilo allí retenidos.

El contacto con autoridades locales, instituciones públicas y privadas y organizaciones sociales que intervinieran sobre el terreno con el objeto de apoyar y favorecer que se cumpliera la legalidad y se respetasen los derechos humanos de este colectivo en Marruecos fue uno de los objetivos de trabajo del equipo de CEAR. Para ello realizaron diversos contactos con organizaciones no gubernamentales locales, la oficina de ACNUR de Marruecos y ONG españolas que estaban interviniendo en la crisis y con las que se intentó desarrollar una estrategia común que garantizase la liberación y los derechos a los solicitantes de asilo y refugiados detenidos, así como los de todas las personas inmigrantes.

A pesar de que fue imposible el acceso a los centros militares, sí permitieron la entrada con determinados medios de comunicación al objeto de presentar una imagen de normalidad. A tal objeto, realizaron una representación que quedó desmentida cuando los periodistas tuvieron acceso a las personas retenidas y dieron cuenta de su situación real. Especial atención se prestó a la situación de aquellos solicitantes de asilo y refugiados retenidos contra su voluntad. En el trabajo realizado, según el testimonio de las personas de contacto dentro de los centros militares, fue imposible constatar la presencia de solicitantes de asilo o inmigrantes devueltos de manera irregular desde España.

Una vez en los territorios ocupados del Sáhara Occidental, pudieron comprobar que, al ser un territorio con una fuerte presencia militar, la posibilidad de encontrar personas o grupos abandonados era casi imposible debido a los fuertes controles de seguridad. Sin embargo, en Smara, la ciudad más cercana al muro que separa los territorios ocupados de los liberados por el Frente Polisario, se pudo corroborar como desde ese punto se realizó el abandono de personas de origen subsahariano, poniendo en peligro sus vidas al obligarlas a adentrarse en la zona del desierto más inhóspita (la Hamada argelina) sin víveres y en un campo de minas, implicando en esta situación de crisis al Frente Polisario.

En conversaciones informales, miembros de organismos internacionales confirmaron que desde los helicópteros que patrullan la zona se divisaron diversos grupos de personas vagando, a los que suministraron víveres y dirigieron hacia los enclaves poblados de los territorios liberados.

Después de hacer un recorrido por las rutas de las personas detenidas en los territorios ocupados por Marruecos, de pretender acceder a los individuos retenidos, de intentar hablar con las autoridades locales para pedirles información, de transmitir a los medios de comunicación españoles e internacionales la situación y de ofrecer todo su apoyo y colaboración a varias ONG locales y desplazadas sobre el terreno, los profesionales de CEAR concluyeron su intervención, a pesar de albergar importantes temores sobre el futuro de las personas detenidas una vez que se desactivase el interés informativo y desapareciera la presencia de las ONG. De hecho en los días posteriores, aunque ACNUR tuvo acceso a los solicitantes de asilo de los centros militares y se produjo la liberación de uno de los refugiados, un grupo numeroso de inmigrantes fue llevado al norte del país y abandonado a su suerte.

2. LA REPÚBLICA ÁRABE SAHARAUI DEMOCRÁTICA

El 13 de octubre la Delegación en España de la RASD informó a CEAR de que fuerzas del Frente Polisario habían encontrado a alrededor de cincuenta subsaharianos en los territorios liberados del Sáhara Occidental, a decenas de kilómetros del muro defensivo construido por Marruecos. Estas personas fueron conducidas al centro militar de Bir-Lehlu, donde el Frente Polisario les ofreció alojamiento, comida y agua.

Los primeros testimonios de los subsaharianos confirmaban que habían sido detenidos en diferentes ciudades del norte de Marruecos, trasladados en autobuses y vehículos militares hasta el muro y expulsados hacia el territorio controlado por el Frente Polisario. Las informaciones sostenían, además, la existencia de un grupo de más de doscientas personas, que incluía a varias mujeres que también habían sido abandonadas en el desierto a la altura de la ciudad de Smara.

Los helicópteros de la MINURSO patrullaron la zona para intentar localizar a las otras personas abandonadas sin éxito. Ante esta situación CEAR decidió enviar a uno de sus abogados para que entrevistara a las personas acogidas por el Frente Polisario al objeto de detectar posibles solicitantes de asilo en España o Marruecos, esclarecer qué casos podrían encajar en los supuestos de la protección complementaria y cursar las solicitudes correspondientes en el Consulado de España en

Argel, determinar las posibles devoluciones irregulares ejecutadas desde Ceuta y Melilla e informar sobre las posibles vulneraciones de los derechos humanos que se hubieran producido.

El 15 de octubre el abogado de CEAR partió hacia Tinduf como parte de una delegación integrada esencialmente por periodistas de varios medios de comunicación. Al día siguiente personal de la RASD les trasladó hasta la comandancia del Frente Polisario en Bir-Lehlu, acompañados también por cooperantes de tres organizaciones no gubernamentales españolas que desarrollaban distintos proyectos en los campamentos de refugiados saharauis.

Bir-Lehlu es un cuartel situado a más de cinco horas en coche de los campamentos en dirección hacia los Territorios Ocupados, en pleno desierto, donde residen no más de veinte miembros del Frente Polisario sin prácticamente acceso a electricidad ni a agua corriente potable. A la llegada al cuartel fueron recibidos por el comandante saharauí y por el representante de la RASD ante la MINURSO, que explicaron a los medios la situación y ofrecieron algunos datos sobre las circunstancias en que estas personas fueron encontradas. Asimismo, confirmaron que eran 94 los individuos acogidos en ese cuartel, todos hombres y subsaharianos, y, a falta de información más precisa, les habían comunicado desde otro cuartel, el situado en Mheriz, que el Frente Polisario había localizado a veinte personas con ayuda de la MINURSO.

Al concluir el recibimiento, el abogado de CEAR se presentó ante las autoridades para que conocieran los motivos de su desplazamiento hasta allí y solicitar toda la cooperación posible para lograr información sobre las personas acogidas. Sin embargo, los agentes de la MINURSO se negaron a entregarle una copia de la información que habían recabado. En consecuencia, decidió reunir a los subsaharianos por nacionalidades para explicarles la asistencia que podría prestarles. Obviamente, la situación de estas personas no era la más adecuada para realizar las entrevistas personales: la mayor parte se estaba recuperando aún de las torturas sufridas a manos de los militares marroquíes y de la odisea de vagar durante cinco días por el desierto. Su mejoría, además, era lenta ya que el Frente Polisario no tenía medios más que para prestar una asistencia limitada y ese mismo día recibieron las primeras atenciones sanitarias por parte del personal de Médicos del Mundo.

La tarde del 16 de octubre el letrado de CEAR empezó a realizar también entrevistas personales con la intención de recoger los datos personales, conocer la situación en que se encontraban en su país de origen y los motivos por los que decidieron emigrar, el itinerario realizado para llegar a Marruecos, la situación en este país hasta su detención y los acontecimientos posteriores.

Según sus testimonios, todos fueron detenidos en diferentes puntos del norte de Marruecos, agrupados y subidos a autobuses y, después de varios días viajando esposados, unidades del ejército marroquí los trasladaron a las proximidades del muro, donde les entregaron una cantimplora y algo de comida a cada uno. Con disparos al aire se les obligó a pasar el muro y a dirigirse hacia donde, según les indicaron, estaba la frontera argelina a escasos kilómetros. Sin embargo, tras integrarse en distintos grupos, caminaron durante cinco días hasta que fueron hallados por los saharauis, desnutridos, al borde de la hipotermia y algunos incluso heridos.

Ya en las primeras entrevistas, el abogado de CEAR observó la traumática experiencia sufrida y las circunstancias en que se encontraban: a la mayoría les costaba recordar fechas y nombres de lugares, muchos mostraban las heridas, tanto las sufridas en el intento de cruzar hacia Melilla y Ceuta, según sus testimonios, como las causadas por las palizas recibidas en el trayecto tras las detenciones y el traslado forzoso hacia el sur del país. Además, no pudieron aportar ninguna documentación que acreditara su nacionalidad o cualquier otra circunstancia personal ya que la policía marroquí la robó cuando les detuvo.

El lunes 17 por la tarde los miembros del Frente Polisario les ofrecieron la posibilidad de visitar a los 46 ciudadanos de Bangladesh que se encontraban desde abril en Tifariti, otra base militar situada a dos horas hacia el oeste. El abogado de CEAR se reunió con ellos y tomó nota de sus testimonios: era un grupo de personas víctimas de la misma mafia dedicada al tráfico de personas que, con conexiones en Bangladesh y Marruecos, trasladaban a sus víctimas hasta este país con la falsa promesa de contratos de trabajo en Europa.

A la semana de su llegada a este país fueron abandonados en una zona desértica entre Rabat y Casablanca y, tras ser hallados por la policía, fueron puestos en manos del ejército que los dejó en el muro. Según el Frente Polisario, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) estaba trabajando en el retorno de estas personas a Bangladesh e incluso, según sus testimonios, habían sido visitados por personal de la Unión Europea.

Después de este trabajo, el abogado de CEAR regresó a Bir-Lehlu y al día siguiente con el grupo de periodistas regresó a los campamentos de Tinduf, donde les confirmaron la presencia de al menos veinte personas acogidas en Mheriz por el Frente Polisario tras ser encontradas por la MINURSO.

Mheriz está situado a doce horas en todoterreno desde los campamentos y, al ser sólo dos miembros de la delegación los interesados en acudir (un periodista y el abogado de CEAR), debieron recurrir a una familia saharauí conocida por este periodista y muy respetada por el Frente Polisario que se ofreció a guiarlos. Allí

los recibió el comandante de Mheriz y los acompañaron al edificio donde permanecían las veinte personas acogidas, todos subsaharianos.

Según sus testimonios, fueron detenidos en Oujda y también fueron trasladados en autocares hacia el sur del país; durante el trayecto, ante la resistencia que opusieron, se les obligó en varias ocasiones a bajar y les golpearon con porras y palos. El letrado de CEAR realizó las entrevistas personales después de explicar su presencia allí y, al contrario que en Bir-Lehlu, pudo profundizar más ya que, aunque dispuso sólo de un día, el grupo era de veinte personas y estaban algo más recuperados físicamente de la experiencia sufrida.

Aquel mismo día el letrado de CEAR regresó a los campamentos de refugiados saharauis y viajó a Argel después de haber recogido toda la información posible de las personas atendidas y haber obtenido los poderes de aquellas cuyos relatos podían fundamentar una solicitud de asilo.

De las 96 personas entrevistadas en Bir-Lehlu y las 20 en Mheriz y de las conversaciones mantenidas con los 46 ciudadanos bangladeshíes en Tifariti, se pudo concluir que seis personas procedían de países sometidos a graves conflictos (cuatro marfileños, tres de ellos solicitaron protección ante la oficina de ACNUR en Rabat; un guineano y un sudanés); treinta declararon que habían entrado en Ceuta o Melilla y que fueron devueltos de manera irregular a territorio marroquí por la Policía Nacional o la Guardia Civil; 18 señalaron que habían solicitado protección internacional en las oficinas de ACNUR en Rabat o Casablanca; una afirmó que era menor de edad y que había cruzado a Melilla; y las otras 61 no encajaban en ninguno de los grupos anteriores, pero se encontraban en una situación de extrema vulnerabilidad y declararon haber sufrido violaciones de los derechos humanos por parte del ejército marroquí, al detenerlos, maltratarlos y abandonarlos en el desierto.

El martes 25 de octubre el abogado de CEAR se dirigió al Consulado de España en Argel para cursar varias solicitudes de asilo por vía diplomática. Su intención era presentar al menos las solicitudes de los originarios de países en situación de conflicto, pero al preguntar por la persona responsable de registrarlos, le comunicaron que sería imposible.

Entonces pidió que le dieran por escrito la notificación de ese rechazo y, ante su insistencia, fue recibido por la cónsul, quien le pidió explicaciones de su presencia. Éste le respondió que CEAR había informado de su llegada a la dirección de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y después de una extensa conversación, en la que el letrado insistió en la absoluta legalidad de la forma de la presentación de las solicitudes en el Consulado, le dio cita para el día siguiente para tener tiempo de consultar con sus superiores.

Finalmente, y después de varias conversaciones entre el Consulado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y CEAR, se dio curso a diez solicitudes de asilo de cuatro ciudadanos marfileños, un sudanés, una persona procedente de la zona fronteriza entre Guinea y Liberia, un menor camerunés y otras cuatro personas que declararon haber recibido protección de ACNUR en Marruecos.

Finalmente, todas las solicitudes fueron archivadas por la OAR con el argumento de la ausencia de una ratificación, a pesar de que CEAR alegó la imposibilidad de que pudiera realizarse debido a la gran distancia geográfica entre el Consulado de España en Argel y el Sáhara Occidental. No obstante, al menos dos de los solicitantes han sido localizados de nuevo en Mauritania, por lo que al cierre de este Informe CEAR intentaba reabrir los expedientes de asilo.

3. MAURITANIA

La misión de CEAR en este país se fraguó a partir del jueves 20 de octubre, cuando recibió la información de que un grupo de subsaharianos abandonados en el desierto por Marruecos había aparecido en la localidad de Zouerat, al norte de Mauritania, la capital de una extensa región desértica fronteriza con el Sáhara Occidental. El primer contacto y asistencia lo había llevado a cabo Médicos del Mundo-Canarias en una expedición desde su base en Nouadhibou.

En apenas tres días CEAR organizó el viaje, incluyendo la obtención de los documentos necesarios y la coordinación con la Fundación CEAR, que desarrolla proyectos de habitabilidad y construcción de viviendas en este país. El objetivo de esta misión también era localizar a las personas que hubieran sido abandonadas en el desierto, entrevistarlas, averiguar cuál había sido su periplo, qué intervención habían tenido las autoridades o fuerzas de seguridad españolas y marroquíes y dilucidar si alguna de ellas podía solicitar asilo. El 24 de octubre de madrugada el abogado de CEAR llegó a Nuakchott, capital de Mauritania.

Después de presentarse en la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y en la Embajada de España, una llamada de la Fundación CEAR desde Nouadhibou le informó de que los extranjeros ya no estaban en Zouerat, sino que se dirigían hacia Nuakchott. Desde la Embajada española le confirmaron este extremo, aunque no supieron darle más pistas sobre cómo localizarlos. Entonces empezó un periplo informativo y se reunió con Cruz Roja Española, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la oficina de ACNUR. En esta labor visitó la Sureté Nacional (Dirección General de la Seguridad Nacional) y averiguó que los africanos habían llegado el 22 y habían salido de allí el 23.

Al día siguiente fueron los propios expulsados, a través de la llamada de uno de ellos, quienes le informaron de que estaban en la comisaría del 5eme, un distrito de la capital. Hacia allí se dirigió y efectivamente encontró a un grupo de africanos anglófonos retenidos a quienes no les dieron alimentos, pues los responsables policiales alegaron sus restricciones presupuestarias.

Después se entrevistó con el Director Regional de la Seguridad, quien autorizó las entrevistas y le indicó que había otro grupo en la comisaría de la Voi Routier. Allí efectivamente halló a un segundo grupo de retenidos, originarios de Malí, y les entrevistó brevemente, ya que al comprobar las condiciones en que estaban salió a por agua y víveres. Al regresar le informaron de que les habían llevado hacia su país, vía Boutilimit.

Entonces se dirigió a hablar con los detenidos en la 5eme (veinte ciudadanos ghaneses y uno senegalés), cuyos testimonios filmó en vídeo. Uno de ellos había saltado la valla y había permanecido tres días en Melilla antes de ser expulsado de manera ilegal, mientras que el resto estaba en Tarfaia (Marruecos) esperando para cruzar en patera a Canarias. Todos ellos fueron abandonados en el desierto, rescatados por la policía mauritana y conducidos a Zouerat. El 22 de octubre fueron llevados a Nuakchott. También mencionaron que un grupo de 23 nigerianos y 2 ghaneses fueron abandonados en el desierto junto a ellos y que podían haber desaparecido, pero el abogado de CEAR sólo pudo confirmar en Zouerat la aparición de tres cadáveres de inmigrantes.

Al día siguiente, 26 de octubre, fue a ver al cónsul de Malí en Nuakchott, quien tenía la lista de los expulsados el día anterior y le explicó que las expulsiones estaban mal organizadas, hasta el punto de que siete compatriotas no habían sido expulsados y no había podido localizarlos. Entonces, el enviado de CEAR llamó al representante de ACNUR, mientras recibía repetidas llamadas de los ghaneses que le informaron de su itinerario hacia la frontera con Senegal. Además, también supo que los malienses habían pasado la noche en Kaédi, camino de su país.

El 27 de octubre el cónsul de Malí le llamó para indicarle que había un grupo de malienses en la comisaría de la Voie Publique, por lo que informó al representante de ACNUR, quien le comunicó que estaba siguiendo el caso y que lo investigaría, ya que además en el grupo había varios ciudadanos marfileños. Al llegar a la comisaría, el letrado de CEAR se encontró con un grupo de 19 subsaharianos acompañados del cónsul de Malí, quien les había llevado ayuda humanitaria.

En este grupo había cinco ciudadanos cameruneses que habían estado en Melilla, tres marfileños, siete malienses y cuatro ghaneses. Recibieron una breve visita de una organización no gubernamental vinculada a ACNUR llamada ALPD,

cuyos miembros hablaron de manera muy breve con los marfileños y decidieron no entrar dentro de los supuestos de la Convención de Ginebra.

El abogado de CEAR pudo dirigirse brevemente a uno de ellos, quien le manifestó que su padre era miembro del Partido Democrático de Costa de Marfil y que murió por causa de la guerra en una fecha indeterminada entre 2001 y 2002. La policía incorporó al grupo a un ciudadano de Guinea, quien iba camino de Europa porque aseguraba que en su país le matarían. Se los llevaron a todos en dirección a la frontera con Senegal y el abogado de CEAR intentó de manera infructuosa detener la expulsión.

Por la noche emprendió el viaje a Noadhibou en un taxi colectivo con el objetivo de localizar a más personas abandonadas en el desierto y poder atenderlas debidamente. Llegó allí el 28 de octubre de madrugada y horas después se presentó junto con la representante de la Fundación CEAR en los consulados de España y Francia. Después se reunió con Médicos del Mundo y a continuación con el padre Jerome, un sacerdote católico nigeriano que ayuda a los inmigrantes en tránsito y que le aportó informaciones estremecedoras sobre las muertes en el desierto y en el mar.

Al anoecer del 30 de octubre el abogado de CEAR llegó a Zouerat y al día siguiente visitó al gobernador, quien le relató que en los dos últimos años estaba aumentando el tránsito de inmigrantes y mencionó los tres cadáveres encontrados seis días antes. Después mantuvo una entrevista con el responsable de seguridad, quien le explicó que debía controlar una superficie similar a la de España sin ni siquiera un helicóptero, mientras que los jefes de las mafias dedicadas al tráfico de personas estaban muy bien pertrechados.

En consecuencia, constantemente hallaban inmigrantes en el desierto, de hecho en aquel momento tenían en custodia un grupo de 36 personas, la mitad de ellas asiáticas. Después de entrevistar a algunas de ellas, el abogado de CEAR concluyó que varias huían de conflictos armados y que había un menor de edad. Tras entregarles ayuda humanitaria, el 1 de noviembre regresó a Nuakchott, donde se entrevistó con el Comité Internacional de la Cruz Roja y funcionarios de la Embajada de España. Después de consultar con la dirección de CEAR, decidió no presentar solicitudes de asilo para no interferir en el trabajo de ACNUR y elaborar una estrategia global en función de sus averiguaciones.

La principal conclusión de estas misiones fue la necesidad de que las organizaciones sociales se impliquen más a escala internacional, ante las políticas de cierre de fronteras y la muerte de tantas personas en el desierto y en el mar en su trayecto hacia Europa. Así, deben establecerse observatorios permanentes y debe apoyarse a las personas que necesitan protección internacional y a los inmigrantes vulnerables antes de que arriesguen sus vidas en estos peligrosísimos viajes.

GRÁFICO 21

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE EUROPA (1995-2005)

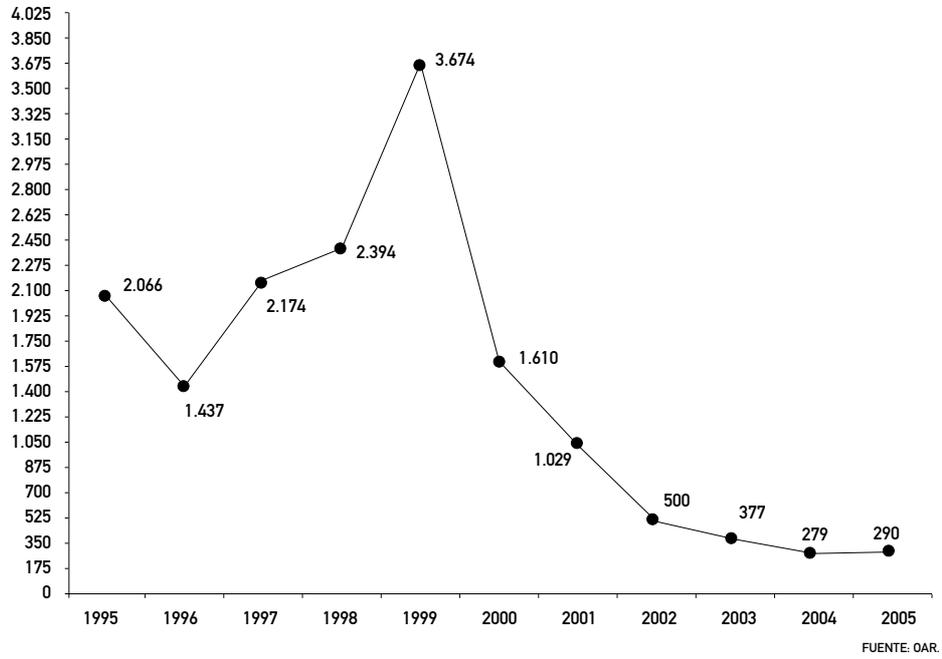


GRÁFICO 22

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE ASIA (1995-2005)

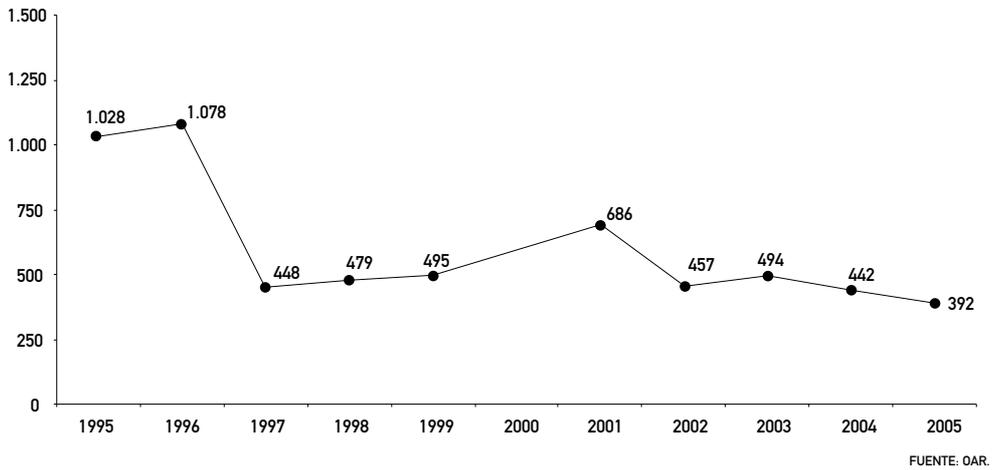
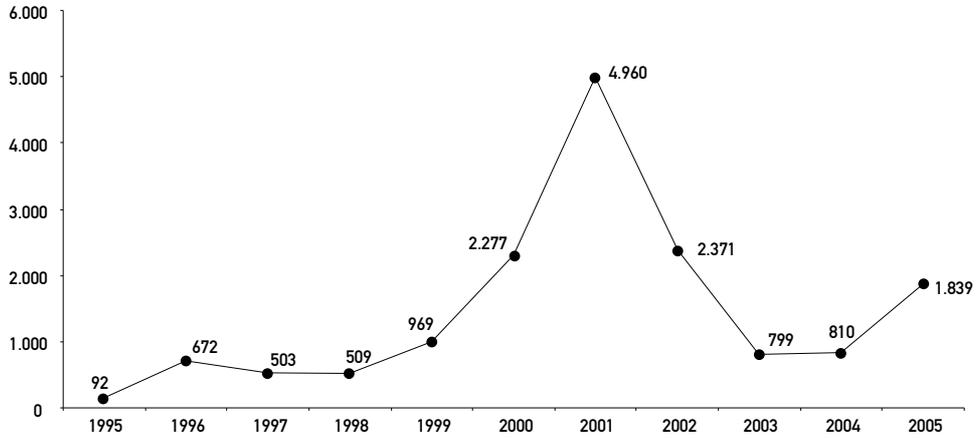


GRÁFICO 23

SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA ORIGINARIOS DE AMÉRICA (1995-2005)



FUENTE: OAR.

NOTAS

1. *ABC*, 4 de agosto de 2005. Edición digital: www.abc.es
2. En declaraciones recogidas por la Agencia EFE el 7 de octubre de 2005, el representante de ACNUR en España, Carlos Boggio, aseguró que devolver a los inmigrantes llegados a España sin ser informados de su derecho a solicitar asilo "sería una grave violación de los derechos humanos". El 13 de octubre, en declaraciones recogidas por Europa Press, la portavoz de ACNUR, Judith Kumin, expresó su deseo ante la Comisión de Libertades del Parlamento Europeo de que "no haya rechazo de personas que hayan pedido asilo" y que se cursen sus solicitudes.
3. Uno de los comisionados por la Subcomisión de Extranjería del CGAE, José Luis Rodríguez, denunció que estas 73 personas fueron devueltas a Marruecos engañadas porque "ellos estaban absolutamente convencidos de que iban a la península". Otro de los comisionados, Javier Galparsoro (presidente de CEAR en Euskadi), explicó que ni los 73 subsaharianos, ni la abogada que los asistió tenían la orden de devolución, al contrario, disponían del "auto de internamiento en un centro que dictó el juez del Juzgado de Instrucción 5 y al que no se opusieron ni ella ni el fiscal", lo que hubiera paralizado el proceso. *El País*, 13 de octubre de 2005. Edición digital: www.elpais.es
4. *El País*, 22 de noviembre de 2005. Edición digital: www.elpais.es
5. *El País*, 8 de marzo de 2006, p. 18.

Una de las mejores noticias de 2005 para aquellas personas que solicitan el estatus de refugiado en España fue el aumento sustancial del porcentaje de solicitantes de asilo admitidos a trámite, porque del 23,47 por ciento de 2004 se pasó al 42,93 por ciento, incremento que sugiere un cambio de criterio importante en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior, tal y como analiza el primer epígrafe de este capítulo.

Si en años anteriores el Informe de CEAR examinó la aplicación de los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, en esta ocasión el análisis se centra en el apartado c), al que se dedica el segundo epígrafe, ya que a lo largo de 2005 se pusieron de manifiesto determinadas carencias en algunos procedimientos que revelaron la necesidad de presentar segundas solicitudes por los interesados.

El tercer epígrafe se refiere a la repercusión de la entrada en vigor de la directiva de normas mínimas de acogida a partir del ejemplo concreto del Centro de Migraciones que CEAR gestiona en Málaga. Y este capítulo se cierra con el aeropuerto de Madrid-Barajas, donde en 2005 pidieron asilo uno de cada cuatro solicitantes en España. Pese a ello, CEAR comprobó graves deficiencias en la atención a este colectivo, como la comunicación con sus letrados, el acceso a los expedientes administrativos o la falta de una atención individualizada a las alegaciones formuladas.

3.1. EL AUMENTO SUSTANCIAL DE LAS ADMISIONES

Los tres Informes anuales anteriores de CEAR examinaron en profundidad la normativa sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo, contenida en el artículo 5.6 de la Ley de Asilo. Además, su Informe 2005 dedicó un amplio capítulo al balance de la primera década de vigencia de esta primera fase del procedimiento (1994-2003). Por tanto, remitimos a estos tres primeros Informes (disponibles en www.cear.es) para un análisis exhaustivo de los distintos supuestos de inadmisión a trámite.

CUADRO 11

SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE POR NACIONALIDADES ALEGADAS EN 2005

	ADMITIDOS	INADMITIDOS	BAJAS	TOTAL
Apátridas	32	16	3	51
Argelia	34	512	2	548
Armenia	35	20	8	63
Bangladesh	19	36	1	56
Camerún	38	65	1	104
Colombia	586	423	24	1.033
Costa de Marfil	159	8	1	168
Cuba	81	30	11	122
Gambia	5	75	1	81
Georgia	17	16	1	34
Guinea	27	173	3	203
Guinea-Bissau	6	121	0	127
Guinea Ecuatorial	26	7	3	36
Irak	30	5	8	43
Liberia	19	24	0	43
Malí	9	272	0	281
Nigeria	71	675	1	747
R. D. Congo	119	66	1	186
Rusia	48	33	5	86
Serbia y Montenegro	5	18	0	23
Sierra Leona	23	48	0	71
Siria	25	4	1	30
Sudán	62	22	0	84
Otras	1.021	650	56	1.727
TOTAL	2.497	3.319	131	5.947

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

Una de las mejores noticias de 2005 fue el aumento notable de los solicitantes de asilo admitidos a trámite, ya que del 23,47 por ciento se pasó al 42,93 por ciento.

Aun así, conviene recordar que el 57,07 por ciento no superaron la primera fase del procedimiento, un porcentaje demasiado elevado aún.

CEAR ha sostenido siempre que la interpretación de las causas de inadmisión a trámite, por tratarse de un examen previo, rápido y superficial de la solicitud de asilo, debe ser muy rigurosa y sólo puede decretarse la inadmisión cuando los hechos son claramente manifiestos. Si para el reconocimiento de la condición de refugiado no resulta exigible una prueba absoluta y plena de los hechos alegados, pues es suficiente la aportación de indicios que hagan verosímil el hecho de la persecución o el temor fundado a padecerla (como establece el artículo 8 de la Ley de Asilo), es evidente que la exigencia probatoria debería ser más flexible aun cuando se trate de resolver no sobre el fondo de la solicitud, sino sobre su admisión a trámite.

CUADRO 12

RECURSOS JUDICIALES INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2005 (PERSONAS)

Argelia	172
Armenia	7
Camerún	51
Colombia	133
Costa de Marfil	18
Gambia	34
Guinea	97
Guinea-Bissau	60
Liberia	19
Malí	174
Nigeria	201
R. D. Congo	62
Rusia	17
Sierra Leona	22
Otros	179
TOTAL	1.246

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

La existencia de un relato mínimamente coherente, relacionado o vinculado con los motivos de asilo establecidos en la Convención de Ginebra, debe ser suficiente para que se admita a trámite la solicitud de asilo. La OAR no debiera analizar en esta primera fase del procedimiento de asilo si hay indicios suficientes de la persecución alegada, sino si el relato expone una persecución protegible y si es o no manifiestamente falso o inverosímil.

Por otra parte, también en 2005 un número significativo de sentencias de la Audiencia Nacional (casi el 14 por ciento) rechazaron los argumentos de la OAR para inadmitir algunas peticiones de asilo. Así, una sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de febrero de 2005 recogió con claridad la interpretación correcta de las causas de inadmisión a trámite de solicitudes de asilo al resolver sobre una petición presentada en la Oficina de Extranjeros de Ceuta el 1 de diciembre de 2003 por un ciudadano de la República Democrática del Congo.

CUADRO 13

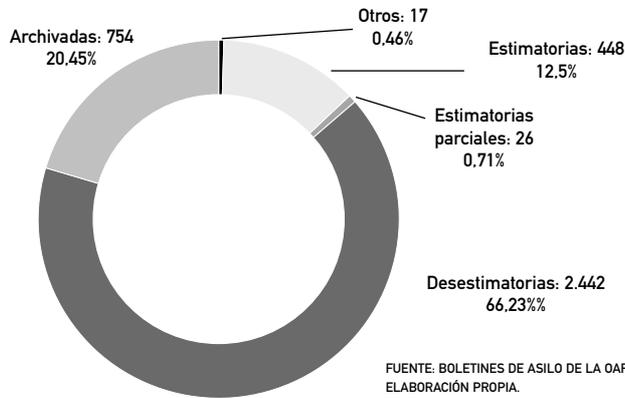
SENTENCIAS ESTIMATORIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)

Angola	3	Irak	8
Apátrida	3	Irán	2
Argelia	23	Liberia	7
Armenia	21	Macedonia	3
Bangladesh	2	Malí	11
Bielorusia	3	Marruecos	3
Bolivia	1	Mauritania	3
Brasil	1	Nigeria	33
Burundi	1	Nepal	1
Camerún	17	Níger	1
Chad	1	Nigeria	33
China	1	Pakistán	6
Colombia	50	Perú	1
Congo	4	R. Centroafricana	1
Costa de Marfil	12	R. D. Congo	41
Cuba	63	Rumania	6
Ecuador	2	Rusia	15
Egipto	1	Sierra Leona	14
Eritrea	1	Somalia	5
Etiopía	3	Siría	3
Gambia	3	Sri Lanka	1
Georgia	8	Sudán	2
Ghana	5	Turquía	6
Guinea	22	Ucrania	14
Guinea-Bissau	5	Uzbekistán	1
Guinea Ecuatorial	1	Yugoslavia	1
India	1	Zimbawe	1
		TOTAL	448

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

GRÁFICO 24

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA SOBRE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)



Éste alegó como motivos de persecución personal los siguientes: su pertenencia al partido Unión de Demócratas para el Progreso Social; al regreso del líder de la oposición, Tshisekedi Wa Mulumba, junto con muchos otros ciudadanos opositores, fue al aeropuerto a recibirle y al terminar el acto fue secuestrado y llevado a una casa donde sufrió torturas junto a otros jóvenes durante varios días y por las que uno de sus compañeros murió. Uno de los raptores le permitió escapar por razones religiosas, estuvo internado dos días en el hospital donde trabaja su padre y después salió en avión hacia Nigeria, de ahí partió hacia Benín y después a Marruecos y España. Cuando llegó a Ceuta afirmó que aún tenía secuelas de las torturas sufridas y que se había repuesto de ellas aquí, en un hospital.

CUADRO 14

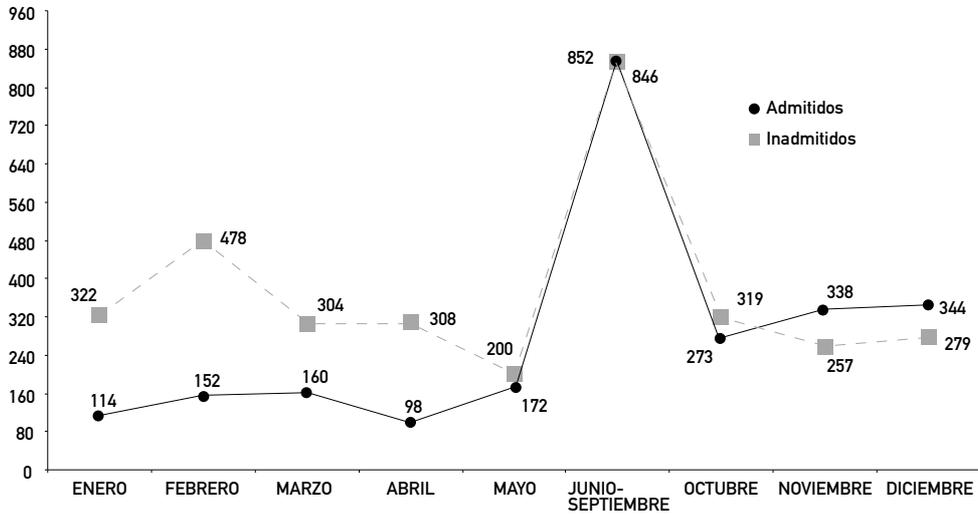
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2005

MES	ADMITIDOS	INADMITIDOS	BAJAS	TOTAL
Enero	114	322	4	440
Febrero	152	478	7	637
Marzo	160	304	12	476
Abril	98	308	6	412
Mayo	172	200	17	389
Junio-Sept.	846	852	39	1.737
Octubre	273	319	5	597
Noviembre	338	257	15	610
Diciembre	344	279	26	649
TOTAL	2.497	3.319	131	5.947

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

GRÁFICO 25

SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2005



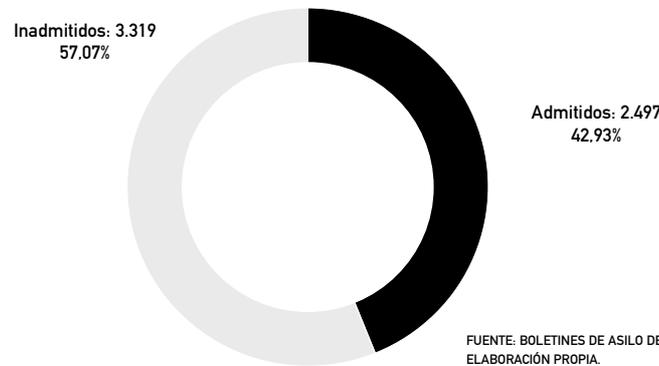
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

En su resolución de 13 de enero de 2004, el Ministerio del Interior inadmitió a trámite esta solicitud de asilo al aplicar el apartado b) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, es decir, por no haber alegado ninguna de las causas legalmente exigidas para la concesión del estatuto de refugiado en España.

En cambio, la sentencia de la Audiencia Nacional de febrero de 2005 ya citada recuerda que el acto administrativo de admisión a trámite de la solicitud de asilo no pertenece a la naturaleza de los típicamente discrecionales y mucho menos de los graciabiles. Desde la entrada en vigor de la Constitución, el asilo está configurado en nuestro ordenamiento como un derecho fundamental puesto que está reconocido en su artículo 13.4.

GRÁFICO 26

SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2005



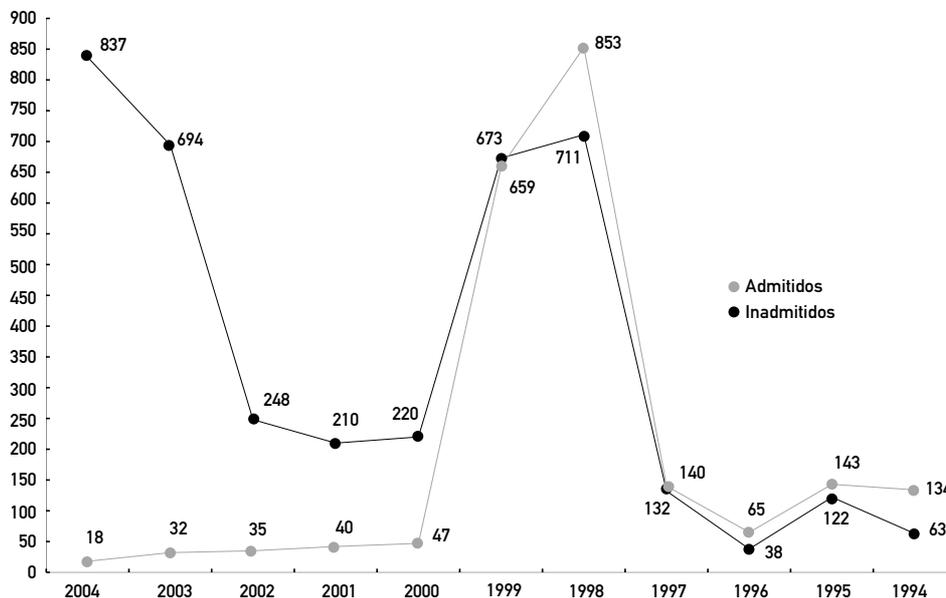
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Por tanto, el acto administrativo de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo debe motivarse de forma individualizada con apoyo, al menos, en una de las causas de inadmisión previstas en el artículo 5.6 de la Ley de Asilo. Es evidente que la aplicación administrativa de las causas legales de inadmisión, por cuanto remiten a conceptos jurídicos indeterminados, es susceptible de pleno control jurisdiccional según los artículos 24.1 y 106.1 de la Constitución, tal y como evidencia la abundante jurisprudencia sobre la materia.

No obstante, el control judicial debe mostrarse, por razones constitucionales, respetuoso con el ámbito legalmente atribuido a la actuación administrativa; esto es, y como establece una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2004, sólo “cuando conste de manera cierta y convincente la incongruencia o la discordia de la solución elegida con la realidad fáctica a la que se aplica, apartándose manifiestamente del fundamento teleológico de la norma aplicable”. Por eso, está claro que los tribunales de justicia están constitucional y legalmente obligados a anular y sustituir los actos administrativos que, por impedir al solicitante el acceso a una decisión de fondo, implican una vulneración del mismo derecho de asilo.

GRÁFICO 27

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS DE ARGELIA ENTRE 1994 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. EN LOS BOLETINES DE LA OAR DE 2005 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES, POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

CUADRO 15

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE GENERAL ANUAL DE LAS DECISIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE (1994-2004)

	2004		2003		2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995		1994	
	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.	EXP.	PERS.
% Admisión	18.79	22.86	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	31.6
% Inadmisión	81.21	77.14	73.1	69	26.2	31.7	70.8	66	55.2	51.1	61.8	51.1	61.8	57.5	70.3	68.5	62.1	57.6	61.7	59.2	70.4	68.4

FUENTE: OAR.

CUADRO 16

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)

MES	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	ARCHIVADAS	OTROS	TOTAL
Enero	8	1	95			104
Febrero	38	5	267	61	2	373
Marzo						N/D
Abril	52	2	301	76	1	432
Mayo	48		474	148	2	672
Junio-Septiembre						N/D
Octubre	55	1	205	41	2	304
Noviembre	34	1	202	20	1	258
Diciembre						N/D
TOTAL	448	26	2.442	754	17	3.687

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

Según la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, su sentencia de 20 de mayo de 2004), la prueba de las alegaciones del solicitante no corresponde al procedimiento de admisión a trámite, sino a la fase siguiente, destinada al examen en profundidad del expediente y a la resolución sobre la concesión del estatuto. El informe de ACNUR, en este caso ni motivado ni individualizado (señala la resolución judicial mencionada), en modo alguno vincula al Gobierno y mucho menos a los juzgados.

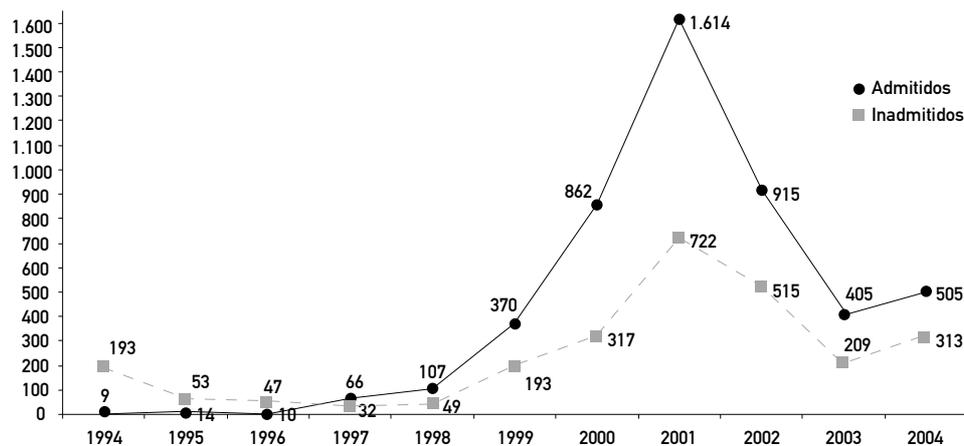
En especial, el Tribunal rechaza el argumento de la reiteración de relatos similares ya que introduce una peligrosa generalización, una sospecha indiscriminada de abuso de derecho incompatible con el principio de interpretación de la ley de conformidad con la Constitución y con el valor preferente de los derechos fundamentales, que tanto la doctrina como la jurisprudencia derivan del artículo 10.1 de la Constitución.

En cuanto al argumento de la "falta de concreción de los hechos relatados", el Tribunal tampoco lo comparte, pues el relato de las torturas sufridas, aunque el solicitante no identificara a sus torturadores, fue lo suficientemente preciso como para merecer la admisión a trámite.

En definitiva, la Audiencia Nacional consideró que la resolución administrativa vulneró la legalidad vigente al desconocer el contenido del derecho de asilo, pues "la existencia de un relato mínimamente coherente", relacionado con los motivos de la Convención de Ginebra (en el caso planteado, una persecución

GRÁFICO 28

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS COLOMBIANOS ENTRE 1994 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. EN LOS BOLETINES DE LA OAR DE 2005 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES, POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

CUADRO 17
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE ENTRE 1994 Y 2004 (EXPEDIENTES Y PERSONAS)

	2004		2003		2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995	
	EXP.	PERS.																		
Admisión	1.002	1.370	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
Inadmisión	4.331	4.623	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
TOTAL	5.333	5.993	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

FUENTE: OAR.

individualizada contra el solicitante por motivos políticos), es "razón bastante para que se admita a trámite la solicitud de asilo".

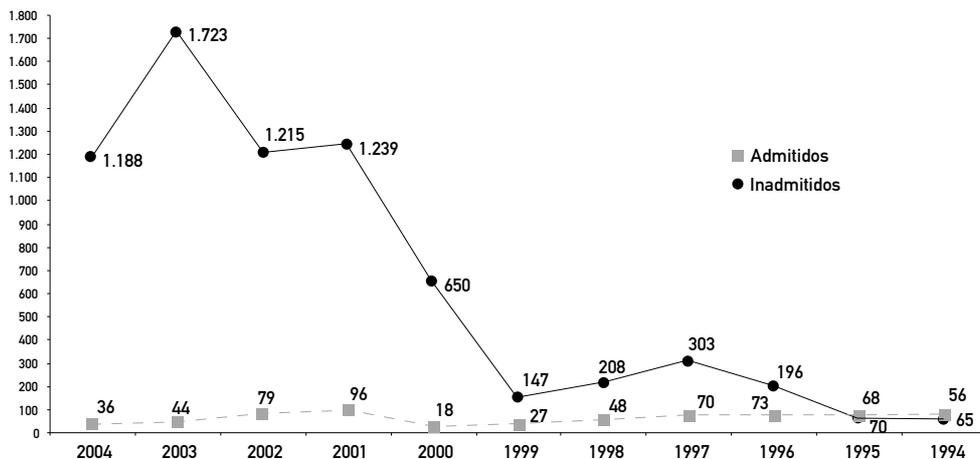
En ocasiones la OAR interpreta que el paso por un país seguro o signatario del Convenio de Dublín sin que se solicite el estatuto de refugiado en él merece decretar la inadmisión a trámite de la petición de asilo en España por los apartados e) o f) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo.

Sin embargo, el Tribunal Supremo en el recurso de casación número 5902/01 estableció: "El interesado estuvo un día en Italia y tres en Francia antes de llegar a España y por esa razón la Administración ha aplicado la causa de inadmisión a trámite prevista en el artículo 5.6.f) de la Ley 5/84, que la prescribe para quienes procedan de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. El artículo 17.1 del Reglamento 203/95, de 10 de febrero, exige, para que una solicitud de asilo pueda ser inadmitida a trámite, que la causa de inadmisión concorra de modo manifiesto. Y lo cierto es que en un traslado de Rumania a España, una estancia de un día en Italia y tres en Francia no puede calificarse de estancia de procedencia, porque pueden ser las mismas necesidades del viaje las que impongan esas travesías lentas. Por esa razón no puede decirse que el interesado procediera de Italia o Francia, sino que procedía de Rumania".

Asimismo, CEAR detectó que a lo largo de 2005 decenas de solicitantes de asilo obtuvieron una resolución de inadmisión a trámite a pesar de que la OAR había sobrepasado de manera amplia los plazos previstos en la Ley de Asilo para adoptar una resolución y de que, en ese caso, el artículo 17.2 del Reglamento de Asilo establece que deben ser admitidas a trámite de manera automática.

GRÁFICO 29

EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ASILO PRESENTADAS POR CIUDADANOS NIGERIANOS ENTRE 1994 Y 2004



FUENTE: OAR. EN LOS BOLETINES DE LA OAR DE 2005 NO CONSTA SI LOS DATOS DE ADMITIDOS E INADMITIDOS SE REFIEREN A PERSONAS O EXPEDIENTES. POR ELLO OPTAMOS POR EXCLUIRLOS.

A través de su servicio jurídico, CEAR inició decenas de procedimientos ante diferentes juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, obtuvo sentencias estimatorias en todos ellos y se acogieron todos los argumentos presentados al respecto en las demandas referentes a la necesidad de la Administración de resolver en plazo y a la obligación de la admisión a trámite cuando lo agote. Por si fuera poco, una sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 2005 censuró la suspensión y la prórroga abusiva del plazo para resolver sobre la admisión a trámite de las solicitudes de asilo.

3.2. LAS SEGUNDAS SOLICITUDES DE ASILO

El apartado c) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo contempla que el ministro del Interior, por resolución motivada, podrá inadmitir a trámite las solicitudes si se tratan de la mera reiteración de una ya denegada en España siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.

Si bien esta causa de inadmisión a trámite no es la más utilizada por la OAR (entre 1997 y 2004 sólo 169 solicitantes de asilo lo fueron por este motivo), CEAR entiende que merece ser estudiada puesto que a lo largo de 2005 se pusieron de manifiesto determinadas carencias en algunos procedimientos de asilo que revelaron la necesidad de presentar segundas solicitudes por los interesados que pudieran hacer presente la causa de inadmisión prevista en el apartado c) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo.

En 2005 el servicio jurídico de CEAR atendió 35 segundas solicitudes, 21 de hombres y dos de mujeres, procedentes de Nigeria, Somalia, Camerún, Mauritania, Irak, Siria, Argelia, Irán y Afganistán. Existen varios motivos por los que los abogados de CEAR aconsejan la posibilidad de presentar una segunda solicitud. Así, por ejemplo, las segundas solicitudes de las dos mujeres nigerianas obedecían a motivos de género, en concreto por causa de sus matrimonios forzosos en su país y por haber sido víctimas de explotación sexual en España.

En el caso de las seis personas de nacionalidad somalí, algunas pretendían desplazarse al Reino Unido y fueron devueltas a España, donde demandaron asilo de nuevo. Los ciudadanos de Camerún, Siria y Afganistán pidieron protección en Ceuta y sus solicitudes de asilo fueron inadmitidas a trámite. El servicio jurídico de CEAR aconsejó la presentación de una segunda solicitud porque detectó en estos casos dificultades de acceso al procedimiento por falta de información, problemas con los intérpretes que les asistieron, miedo en los solicitantes, que impidió una

CUADRO 18
CAUSAS DE RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE ENTRE 1997 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)

CAUSAS	2004	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	4	0	0	0	0	0	0	0	5
Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan a lugar al reconocimiento de la condición de refugiado, art.5.6.b) de la Ley de Asilo	2.778	3.028	3.163	4.435	2.778	2.555	2.079	1.790	22.606
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	8	7	18	28	8	18	26	47	160
Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección art. 5.6.d) de la Ley de Asilo	1.981	2.289	2.017	2.436	1.981	1.566	1.405	1.962	15.637
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	186	75	99	123	186	112	87	148	1.016
Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado o tenga derecho a 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	113	145	124	223	512	485	283	498	2.383
TOTAL	5.070	5.544	5.421	7.245	5.465	4.736	3.880	4.446	41.807

NOTA: ESTOS DATOS SON FRECUENCIAS Y, SEGÚN LA OAR, SE APRECIAN MÁS DE UN MOTIVO DE INADMISIÓN EN NUMEROSAS SOLICITUDES. NO DISPONEMOS DE LOS DATOS DE 2005. PUESTO QUE ESTOS SOLO APARECEN EN LA MEMORIA ANUAL DE LA OAR.

FUENTE: OAR

narración detallada y completa de sus historias de persecución, y la ausencia de asistencia letrada.

CUADRO 19

**PORCENTAJE DE INADMISIÓN A TRÁMITE
DE LOS SOLICITANTES DE ASILO DE DIEZ PAÍSES EN 2005**

	ADMITIDOS	%	INADMITIDOS	%
Argelia	34	6,23	512	93,77
Colombia	586	28,08	423	41,92
Costa de Marfil	159	95,21	8	4,79
Guinea	27	13,5	173	86,5
Guinea-Bissau	6	4,72	121	95,28
Irak	30	85,71	5	14,29
Malí	9	3,2	272	96,8
Nigeria	71	9,52	675	90,48
R. D. Congo	119	64,32	66	35,68
Rusia	48	59,26	33	40,74

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

Ello mismo motivó la decisión de presentar una segunda solicitud a la persona de nacionalidad argelina, que pidió la protección de las autoridades españolas por ser perseguida por su orientación sexual. Igualmente, dos ciudadanos iraquíes presentaron segundas solicitudes, uno porque había perdido el permiso de residencia por circunstancias humanitarias y otro porque, confundida su nacionalidad por la OAR, había sido inadmitida a trámite.

Es muy significativo el caso de un kurdo originario de Siria que junto con su familia sufrió la discriminación de la mayoría árabe. Así, su educación fue bastante precaria y a los dieciséis años tuvo que abandonar la escuela sin terminar el curso de séptimo de secundaria. Según su testimonio, las autoridades sirias les exigían que se afiliaran al partido oficial (Baaz), pero como simpatizaban con el Partido Democrático Progresista Kurdo (PDPK), siempre estaban vigilados. Cuando uno de sus hermanos, dirigente medio del PDPK, fue detenido y hecho desaparecer en 1999, él se afilió y empezó a realizar labores políticas, a pesar de estar sometido a vigilancia y ser interrogado en algunas ocasiones.

En 2002 agentes de los servicios secretos sirios fueron a buscarle y le pegaron e interrogaron delante de su madre. Se lo llevaron y lo encarcelaron, fue torturado e interrogado de manera brutal durante diez días. Dos años después, la represión siria contra la población kurda le obligó a marcharse a Turquía, llegó a Estambul

y con la ayuda de miembros de su partido se embarcó y llegó a Ceuta, donde solicitó el estatuto de refugiado a finales de marzo de 2004. Sin embargo, en su primera solicitud no le permitieron explicar sus problemas, ya que el intérprete realizó mal su trabajo, y tampoco pudo acceder a un asesoramiento jurídico adecuado.

En consecuencia, su primera solicitud de asilo fue inadmitida a trámite, pero se le permitió pasar a la península, después de que le incoaran un expediente de expulsión. Una vez en Madrid, y tras tener un mejor conocimiento del procedimiento de asilo y un asesoramiento jurídico más completo, pidió de nuevo el estatuto de refugiado y relató con detalle la persecución que había sufrido.

CEAR le asesoró en la presentación de su segunda solicitud de asilo porque en su tramitación se pusieron de manifiesto unas carencias derivadas de un asesoramiento legal incompleto, en especial por una deficiente asistencia de intérprete que le impidió la comprensión debida del procedimiento y una adecuada expresión de los hechos que determinaban su persecución por las autoridades sirias. Su segunda solicitud de asilo fue admitida a trámite y no se le aplicó el supuesto previsto en el apartado c) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo.

Casi todas las segundas solicitudes presentadas fueron admitidas a trámite y al cierre de este Informe aguardaban la resolución de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) sobre la concesión del estatuto de refugiado.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, de acuerdo al artículo 17.1 del Reglamento de Asilo para que una solicitud de asilo pueda ser inadmitida a trámite se requiere que la causa de inadmisión concorra de modo manifiesto y, en concreto, para aplicar la causa de inadmisión del apartado c) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, será necesario que la segunda solicitud sea una "mera reiteración de una solicitud ya denegada en España" y "siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud".

3.3. LAS AYUDAS SOCIALES EN LA PRIMERA ACOGIDA

A lo largo de 2005 los Centros de Migraciones acogieron a solicitantes de asilo en primera acogida, es decir, antes de la resolución de inadmisión a trámite. En los Centros de Migraciones de Málaga, Cullera (Valencia) y Mérida se acogió en régimen de primera acogida a 128 personas (96 hombres y 32 mujeres) y en cada uno de ellos, respectivamente, se recibieron 40 personas (24 hombres y 16 mujeres), 45 personas (37 hombres y 8 mujeres) y 43 personas (35 hombres y 8 mujeres). Este periodo es el de mayor vulnerabilidad para los solicitantes de asilo, ya que, por

ejemplo, están privados de la opción de trabajar, muchos desconocen el idioma español, el estado de salud física y mental puede ser precario a consecuencia de las penurias del viaje o de la persecución padecida y suelen carecer de recursos económicos para afrontar las necesidades básicas de alojamiento y manutención.

Las ayudas sociales para este colectivo son esencialmente los programas desarrollados en los Centros de Migraciones y aquéllas a las que se ha logrado que puedan acceder a través de los servicios sociales comunitarios y las organizaciones no gubernamentales. En los centros se desarrollan un conjunto de programas enfocados a garantizar la atención durante la primera acogida que de manera genérica se pueden englobar en las siguientes áreas: acogida, información, asistencia jurídica, asistencia médica, asistencia psicológica, asistencia social y formación para adultos y niños.

Las características de estos programas varían en función de la comunidad autónoma y de la relación entre la organización no gubernamental que los gestiona y los diferentes estamentos de la administración regional y su marco jurídico es la directiva europea de normas mínimas de acogida a los solicitantes de asilo de 23 de enero de 2003.

Aunque los Centros de Migraciones que gestiona la CEAR comparten una misma línea de trabajo, su localización geográfica en una u otra comunidad autónoma hace que las necesidades y posibilidades de apoyo comunitario sean diferentes. A título de ejemplo, se analiza aquí el ubicado en Málaga, cuya capacidad es de 65 plazas, ocupadas por solicitantes de asilo en régimen de primera acogida y en régimen de acogida temporal (después de la admisión a trámite de sus solicitudes). Aunque los aspectos que abordan los trabajadores del Centro coinciden en líneas generales, existen limitaciones y atenciones a grupos con necesidades especiales y mucho más específicas, más allá del alojamiento y la manutención, en la primera acogida.

CEAR siempre consideró la necesidad de poder establecer vínculos con las diferentes instituciones y servicios comunitarios, de modo que se pudiesen canalizar sin masificar y racionalizando las demandas del colectivo. Por este motivo, en Málaga estrechó los lazos con el distrito sanitario y los centros de salud de la zona, los colegios e institutos próximos, los servicios sociales comunitarios, las instituciones benéficas, los albergues municipales y las comisarías y los servicios fronterizos.

Los programas para la integración previstos y desarrollados para los solicitantes de asilo admitidos a trámite desde los Centros de Migraciones tienen una duración de unos seis meses, lo que permite poner en marcha un itinerario racional.

Por su parte, los programas diseñados para los solicitantes de asilo en régimen de primera acogida contemplan dos asuntos importantes. En primer lugar,

debe dotarse a la persona de las herramientas básicas para afrontar su vida de manera independiente, en un periodo de tiempo mínimo y valorando la posibilidad de que la demanda de asilo pueda ser inadmitida a trámite con la consiguiente salida de estos programas. Y, en segundo lugar, pretenden incidir en el estado psicofísico del solicitante de asilo, que en numerosas ocasiones está muy deteriorado. Por tanto, para optimizar los resultados se implementan dispositivos diferenciales tanto en adultos como en menores de edad.

Si se parte del artículo 5 de la directiva de normas mínimas y se avanza de manera correlativa en las diferencias de los solicitantes de asilo de primera acogida respecto a los admitidos a trámite, con quienes se pueden ejecutar otro tipo de programas, la normativa se cumple a pesar de las frecuentes necesidades de recursos humanos.

En 2005 en Málaga todas las personas que solicitaron el estatuto de refugiado o que expresaron a CEAR su deseo de hacerlo dispusieron de asesoramiento jurídico e incluso del acompañamiento de un intérprete a la Comisaría Provincial de la Policía Nacional el día que tenían la cita concertada para formalizar su solicitud de asilo. Respecto al colectivo de primera acogida, fue fundamental el contacto continuo que CEAR mantuvo con su departamento de extranjería, con el que se trabajó de manera estrecha y desde el que cuando acudían personas a realizar gestiones de forma independiente, desconociendo los pasos que debían dar y los programas existentes (es decir, cuando eran detectadas personas con necesidad de protección), las derivaban a CEAR para que se les proporcionase la información, la orientación y el apoyo en todos los aspectos, pero sobre todo en los sociales y los jurídicos.

En el Centro de Migraciones estas personas recibieron toda la información sobre sus derechos y las opciones que tenían para recibir apoyo. Si había plazas libres en ese momento, los profesionales de CEAR proponían su ingreso y, si estaba completo, les derivaban a un albergue municipal o a otras instalaciones de instituciones benéficas, que fueron un gran apoyo en este periodo, y gracias al trabajo y los esfuerzos coordinados se han optimizado los recursos.

Cuando el solicitante de asilo pudo ocupar una plaza en el Centro de Migraciones, se le ubicó en un espacio acorde a su realidad, sobre todo si estaba acompañado por familiares suyos, tal y como sugiere el artículo 8 de la citada directiva, que apoya el mantenimiento de la unidad familiar. En cuanto al empadronamiento, y aunque en ocasiones hubo problemas para realizarlo, es una gestión vital ya que permite el acceso a las prestaciones de los servicios sociales comunitarios.

En virtud del artículo 9 de la directiva, habría que agilizar la realización de exámenes médicos a estas personas, puesto que, aunque en Andalucía cualquier

extranjero en situación irregular puede ser atendido por los servicios médicos del centro de salud de su zona y los solicitantes de asilo tienen asignado un médico de familia y abierta su historia clínica, la realización de las pruebas y los análisis médicos que les solicitan para su convivencia con otras personas en el Centro de Migraciones se han venido demorando demasiado, motivo por el que se están manteniendo entrevistas con los responsables en esta área para tratar de agilizarlos.

Para intentar garantizar la atención médica, en Andalucía funciona el sistema de acompañamientos médicos, apoyado económicamente por la Fundación Progreso y Salud en su convenio con la Junta de Andalucía y diversas organizaciones no gubernamentales e instituciones comunitarias. Gracias a ello, numerosos solicitantes de asilo que desconocían el español han tenido a su disposición un intérprete en cada gestión realizada en el sistema sanitario (solicitud de tarjeta sanitaria, petición de citas, consultas generales y de especialistas, atención en urgencias...).

El acompañamiento facilitado desde el Centro de Migraciones ha permitido que la valoración y el diagnóstico de los casos hayan sido más ágiles y acertados, aunque, cuando en ocasiones éste fue imposible, dio lugar a reclamaciones al Centro como si esto fuese una obligación y protestas o reacciones injustificadas. En este sentido, se pudieron estudiar casos especiales que exigían un examen o una intervención específica y rápida, como la prueba de embarazo urgente realizada a una mujer que había sido violada, la exploración ginecológica que también se le realizó para valorar si sufría infecciones u otros daños derivadas de esa brutal agresión y la asistencia psicológica que se le prestó.

Además, las tres personas que habían sufrido violencia de género fueron atendidas por el servicio psicológico y un niño de cuatro años que había sido operado de corazón en numerosas ocasiones en varios países pudo continuar su tratamiento, los especialistas que le atendieron clarificaron a su madre su estado de salud y después la psicóloga ya pudo empezar a trabajar para modificar la conducta del menor.

También se realizó un estudio de las secuelas psicofísicas y se llevaron a cabo los trámites para que un usuario obtuviera la calificación de minusvalía. Asimismo, el caso de una familia mongolesa, cuyos miembros estaban absolutamente desorientados y desconocían el español, exigió unos programas de apoyo específicos para los adultos y para los niños y para encauzar la situación médica fue necesario ofrecerles acompañamiento en todas las gestiones.

Todos los niños fueron vacunados o vueltos a vacunar cuando fue necesario en los centros escolares y las mujeres embarazadas fueron atendidas durante la fase de gestación y el parto con los mismos derechos que las españolas. Hace ya tiempo que

CEAR mantiene contacto con el Hospital Materno-Infantil, pero la atención a las personas recién llegadas y el apoyo prestado desde el Centro para avanzar sobre todo con los acompañamientos facilitó que el personal de los equipos médicos pudiese intervenir de manera más certera y facilitar el seguimiento de los casos después del parto.

Este convenio existe en Andalucía, pero no en otras comunidades. En Cullera, dentro del colectivo de primera acogida, han sido acompañados y atendidos como casos especiales un chico por el Equipo de Salud Mental, una persona enferma de Hepatitis C y un enfermo con cólico nefrítico de importancia. Con respecto a los casos de Mérida, cabe destacar el elevado porcentaje de personas con hepatitis, aunque sólo requirieron tratamiento dos personas.

Respecto al artículo 10 de la directiva, sobre la escolarización de los menores, todos ellos fueron inscritos en los centros públicos o concertados próximos al Centro de Migraciones en los cursos correspondientes, fuese cual fuese el grado de conocimiento del español, con la intención de facilitar su integración y la normalización de su vida, así como para aprovechar su capacidad de adaptación y aprendizaje.

Cuando el desconocimiento del español era nulo, se puso en marcha un programa especial de aprendizaje simultáneo a las clases de apoyo a la escolarización desarrolladas en el Centro, con pautas de asistencia personalizada en cada caso y siguiendo los ritmos y las necesidades personales de cada niño. En el caso de los hispanohablantes, el apoyo se centró en las materias de las que tenían mayor desconocimiento por proceder de otros países, como historia, geografía, literatura... y en las que demandaba el propio muchacho.

Por otra parte, los trabajadores de CEAR intentaron que se inscribiesen en las actividades extraescolares para que se relacionaran en otro ámbito y tuvieran la oportunidad de realizar actividades de ocio y aprendizaje programadas y, además, permitir a sus padres disponer de tiempo para adquirir formación y buscar alternativas para avanzar en su proceso de integración en España.

En el caso de los menores de tres años, las dificultades para acceder a las guarderías o a las escuelas infantiles fueron mayores, sobre todo por el tiempo de espera, si bien es cierto que todos pudieron acceder con becas de la Junta de Andalucía.

Los casos de escolarización de los adolescentes en secundaria fueron con frecuencia conflictivos y surgieron problemas de adaptación ligados a la etapa de desarrollo de estos muchachos, agravados además por las consecuencias del abandono de sus amigos y compañeros en sus países. Es muy difícil asumir la nueva situación, caracterizada por la pérdida de cursos, la demora de sus proyectos de

futuro, el alejamiento de su círculo de amistades, la convivencia con extraños..., de tal manera que suelen aflorar la desmotivación y la rebeldía.

Los especialistas de CEAR tuvieron que dedicar varias sesiones de apoyo y orientación tanto a estos adolescentes como a sus progenitores hasta lograr al menos una cierta estabilidad para poder afianzar unas nuevas expectativas ante el futuro si sus solicitudes de asilo eran admitidas a trámite, que en el caso del Centro de Migraciones de Málaga fueron la mayor parte. En cambio, las inadmisiones y el consiguiente abandono del programa de acogida, el cambio de domicilio, el cambio de centro escolar, causaron nuevos cambios y reavivaron la inestabilidad.

La atención a los solicitantes de asilo durante la primera acogida exige una mayor dedicación tanto por los programas, como por la atención individualizada y la intensidad de las mismas debido al estado de las personas en esos momentos. Las necesidades de personal son mayores y sería conveniente poder contar con personal específico para tal fin. No obstante, los resultados obtenidos son positivos, poder cubrir las necesidades en esta etapa compensa y es una alternativa para avanzar con mayor agilidad a lo largo del proceso siguiente.

3.4. A FONDO: BARAJAS, LA PRIMERA O LA ÚLTIMA FRONTERA

En 2005 se produjo un espectacular incremento de las solicitudes de asilo formalizadas en el puesto fronterizo del aeropuerto de Madrid-Barajas. Así, según las estadísticas de la OAR, 1.445 personas solicitaron asilo en los puestos fronterizos españoles, en comparación con las 645 de 2004, de las que 1.430 lo hicieron en el aeropuerto de Madrid-Barajas. Este aumento obedeció sobre todo al notable incremento del número de solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos, a quienes la imposibilidad de lograr el visado en el colapsado Consulado español de Bogotá les obliga a adquirir billetes con destino a Egipto o Israel y aprovechar la escala en Madrid para solicitar la protección internacional.

La opacidad que envuelve las solicitudes de asilo en el puesto fronterizo de Barajas y los obstáculos para el acceso de las organizaciones no gubernamentales debieran transformarse lo antes posible en transparencia. No obstante, los datos contenidos en los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior desmienten el tópico, repetido incluso por algunas organizaciones no gubernamentales, de que en Barajas sólo solicitan asilo ciudadanos colombianos¹.

El servicio jurídico de CEAR estuvo presente en muchas de las solicitudes formalizadas en Barajas en 2005 por parte de ciudadanos colombianos, sin embargo

desconoce las condiciones de muchas peticiones de asilo de ciudadanos de otras nacionalidades debido a una práctica del Ministerio del Interior denunciada desde hace años por CEAR: la ausencia de información sobre las ONG especializadas en asilo en el folleto informativo que se entrega en el puesto fronterizo a los solicitantes.

El servicio jurídico de CEAR asistió durante 2005 un total de 371 solicitudes de asilo formalizadas en el aeropuerto de Barajas, un número significativo que indica que su presencia en este puesto fronterizo es cada año más importante; de ellas, 362 solicitudes de asilo fueron formuladas por ciudadanos colombianos. CEAR carece de datos sobre la admisión a trámite de las solicitudes de asilo en el aeropuerto de Barajas, pero el tratamiento que España da a los refugiados y la situación en los países de nuestro entorno no invitan al optimismo².

CUADRO 20

LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO Y NÚMERO DE SOLICITANTES EN ESPAÑA EN 2005

MES	TERRITORIO NACIONAL	FRONTERA	EMBAJADA	TOTAL
Enero	284	27	6	317
Febrero	375	69	12	456
Marzo	484	133	18	635
Abril	254	115	14	383
Mayo	254	123	26	403
Junio-Septiembre	783	506	116	1.405
Octubre	340	245	30	615
Noviembre	386	134	19	539
Diciembre	254	93	154	501
TOTAL	3.414	1.445	395	5.254

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

La resolución sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en un puesto fronterizo se rige por un procedimiento distinto al de las presentadas en el territorio nacional, ya que la OAR adopta su decisión en el plazo de 72 horas. Si ésta es negativa, se abre un segundo plazo de 24 horas para presentar un reexamen de la solicitud, que deberá ser resuelto en dos días naturales y, finalmente, un tercer plazo para la resolución definitiva, contra la que caben recursos de reposición o contenciosos-administrativos.

Si la solicitud es admitida a trámite, el solicitante podrá entrar en España y si finalmente es inadmitida, será devuelto a su país. En estos plazos tan breves, la OAR debe recabar también un informe de la delegación en España de ACNUR, que,

si es favorable a la admisión a trámite, permite la entrada automática del solicitante de asilo en España.

En 2005 CEAR atendió 371 expedientes de solicitud de asilo en el aeropuerto de Barajas, de los que 157 fueron admitidos a trámite (42,32 por ciento). Gracias a la opción del reexamen, 32 expedientes más fueron admitidos a trámite, por lo que el porcentaje ascendió al 50,6 por ciento, una cifra aún reducida si tenemos en cuenta la crudeza del conflicto que desangra Colombia desde hace más de cuatro décadas. Además, también hubo una ausencia total de concesión de protección subsidiaria o de autorizaciones de entrada por razones humanitarias.

Todo solicitante de asilo tiene garantizado *a priori* el derecho a la asistencia letrada durante el procedimiento. Por tanto, cuando un extranjero es interceptado en la frontera de Barajas por carecer de la documentación oportuna para la entrada en España y manifiesta de manera explícita su voluntad de solicitar asilo ha de ser conducido a unas dependencias fronterizas situadas en la planta tercera de la Comisaría de Fronteras del aeropuerto, destinadas sólo a la estancia de solicitantes de asilo mientras se desarrolla todo el procedimiento. Este espacio está aislado del habilitado para los extranjeros a los que se deniega la entrada en el territorio nacional para evitar así que las personas que desconocen la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado ejerzan este derecho³.

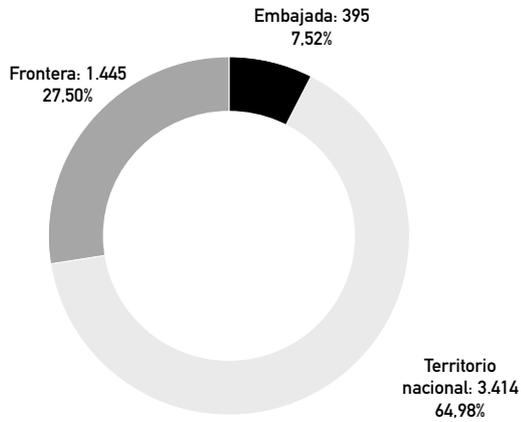
Cuando son trasladados a las dependencias especiales, reciben de las autoridades policiales el folleto informativo previsto en la normativa vigente, provisto de información básica sobre el procedimiento de asilo en España. Sin embargo, la exclusión del listado de las organizaciones especializadas, "a fin de que entren en contacto con aquella que estimen oportuna" (como establece el Reglamento de Asilo), significaba que el Ministerio del Interior negaba (recientemente ya ha corregido esta falla) el contacto de los solicitantes de asilo con éstas.

Son los que ya tienen un conocimiento previo de una de ellas por tener algún familiar en España, por la información de alguna institución pública o privada de su país o por que han contactado previamente con ella quienes solicitan su asistencia letrada, o bien aquéllos que son informados por sus compañeros de retención de la conveniencia de solicitar un abogado de la misma.

En 2005 CEAR también recibió peticiones de ayuda de solicitantes cuyo procedimiento ya había comenzado con asistencia de oficio o privada. La insuficiencia de recursos humanos en su servicio jurídico y el convencimiento de que la intervención letrada en un procedimiento ya iniciado puede traer más perjuicios que beneficios hizo que, antes de aceptarla, se pusieran en contacto con el solicitante para aconsejarle telefónicamente sobre su petición de asilo y conocer otros detalles que pudieran ser especiales en su situación.

GRÁFICO 30

LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO Y NÚMERO DE SOLICITANTES EN ESPAÑA EN 2005



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

En dos casos CEAR aceptó realizar la intervención letrada porque detectó graves carencias en la prestación de asistencia jurídica por parte de los letrados que habían intervenido en el procedimiento. En uno de ellos CEAR asumió la presentación del reexamen de la solicitud de un ciudadano colombiano a pesar de que el plazo estaba muy próximo a su vencimiento, ya que éste explicó el comportamiento irregular del abogado de oficio.

Según expresó, tenía toda la documentación relativa al caso en la maleta que había sido enviada a Tel Aviv (Israel). Al informar al letrado de la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo, éste le manifestó que no podía acudir hasta las cinco de la tarde (el plazo del reexamen terminaba una hora después). Al recibir su abogado una nueva llamada del solicitante de asilo expresando su preocupación, obtuvo la respuesta de que sin documentación no había nada que hacer en su caso. Ante las dificultades expuestas CEAR decidió asumir el caso y participar en el reexamen. Finalmente, esta solicitud de asilo fue admitida a trámite a pesar de la ausencia de documentación, ya que este hecho no es en ningún caso un obstáculo para ello.

Es necesario, pues, reforzar la formación de los abogados del turno de oficio, así como su sensibilidad respecto a la situación de los solicitantes de asilo en Barajas, ya que ellos prestan la asistencia letrada a la mayor parte de los solicitantes de asilo.

Por otra parte, en 2005 CEAR presentó 199 solicitudes de reexamen, un trabajo que le permitió detectar carencias y limitaciones (como situaciones de hacinamiento) en las dependencias destinadas a los solicitantes de asilo en Barajas, que disponen, además de habitaciones y del espacio común, de dos salas para la formalización de las solicitudes y la preparación de los reexámenes.

A lo largo del pasado año este espacio se vio desbordado por la afluencia masiva de solicitantes de asilo, por lo que en algunas ocasiones fue necesario habilitar otro en la zona común para la formalización de solicitudes de asilo simultáneas sin las debidas condiciones de privacidad e intimidad. Incluso los abogados de CEAR se vieron obligados a preparar los reexámenes en zonas tan inapropiadas como las habitaciones o el espacio común de ocio.

También persistieron las dificultades de acceso de los letrados a las dependencias para prestar asistencia jurídica en los momentos previos a la formalización de la solicitud o para realizar una entrevista para aclarar o recabar información sobre una solicitud ya formulada. El servicio jurídico de CEAR suele prestar asesoramiento jurídico previo por teléfono a través de la cabina que los solicitantes de asilo tienen en la sala, aunque durante 2005 una avería de varios meses imposibilitó incluso el contacto telefónico. En todo caso, la afluencia masiva de solicitantes y la naturaleza del procedimiento de asilo, que exige cierta confianza entre el solicitante y su letrado, exigen la comunicación directa.

Igualmente resulta imposible obtener copia de la solicitud de asilo o de la documentación aportada al expediente por el solicitante, ya que el abogado recibe la indicación de que puede acceder a ellas en la OAR, aunque también allí persisten las dificultades.

Por otra parte, en agosto de 2005 la funcionaria de la OAR que había acordado la presencia de un abogado de CEAR para la formulación de varias solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos decidió comenzar las entrevistas sin esperar a la hora concertada. Cuando el letrado llegó, puntualmente, dos de las solicitudes se habían cumplimentado ya y otras dos se encontraban muy avanzadas. El reproche del abogado de CEAR y su consiguiente negativa a firmar en el apartado correspondiente del formulario hizo que la entrevista se diera por concluida, por lo que las solicitudes se tramitaron como cualesquiera otras.

Las graves vulneraciones del derecho a la asistencia letrada fueron puestas de manifiesto a la delegación de ACNUR, que, ante el asombro de los abogados de CEAR, aseguró que la ausencia del letrado en la entrevista de solicitud de asilo no era determinante para su admisión a trámite. En cambio, consideraron que su ausencia inicial se encontraba suplida *a posteriori* por la mera lectura del formulario realizada por la funcionaria ante él y su capacidad de intervención. Las cuatro solicitudes fueron inadmitidas a trámite y se produjo la devolución de los solicitantes de asilo a territorio colombiano.

El desarrollo de las entrevistas difiere de manera considerable entre unos funcionarios y otros. Los entrevistadores parecen intervenir más en un proceso

indagatorio que atender convenientemente una solicitud de protección internacional en España. Un solicitante de asilo describía así sus sensaciones ante la solicitud de asilo que había realizado en España:

Creo prudente señores de la Oficina de Asilo y de ACNUR brindarles mis disculpas por el tiempo que han dispensado para mí, pero créanme señores que para ningún ser humano, por muy valiente o inteligente que sea, es fácil que, después de bajarse de un avión después de diez horas de vuelo, lo retengan en un lugar donde ni siquiera se ve la luz del sol y al poco tiempo venga un interrogatorio donde la funcionaria supone que todo lo que se manifiesta es mentira y que además de los nervios le confunde a uno con su proceder, máxime cuando lo que uno lo que espera es ayuda por todo lo que uno ha pasado y no cuestionamientos provocadores...

He venido manifestando el síndrome de desconfianza en las autoridades judiciales de mi país que han creado una atmósfera oscura en todas las esferas oficiales y el caso de España no ha escapado a esta situación y, si a esto le sumamos el modo de interrogar de la funcionaria, apenas uno conociendo al abogado omití deliberadamente hechos que pueden ser importantes como el que les voy a relatar.

El servicio jurídico de CEAR atendió en 2005 un total de 371 solicitudes de asilo; de ellas, 362 correspondieron a ciudadanos colombianos y el resto a nacionales de República Democrática del Congo (3), Cuba (2) y Angola (1), Ecuador (1), Jordania (1) y Palestina (1). En total, incumbieron a 574 solicitantes de asilo, de modo que un número relevante de ellos llegaron acompañados de familiares.

De esta realidad, llama la atención sobre todo que más de cien niños permanecieran retenidos en las dependencias de Barajas a la espera del resultado de la petición de asilo entre dos y seis días, sin ningún espacio para jugar, sin la posibilidad de tomar el aire, pasear, correr... CEAR considera que este trato vulnera las mínimas condiciones exigibles de la acogida a menores, teniendo en cuenta los graves efectos psicológicos del encierro y la difícil experiencia que atraviesan padres e hijos durante los días en que se toma la decisión sobre su entrada en España.

Las consecuencias más temidas del procedimiento de asilo en frontera son la inadmisión a trámite y la devolución automática al país de origen una vez agotados todos los recursos posibles, a pesar de que estas personas argumentaron haber sufrido persecución o temer sufrirla por parte de algunos de los actores del conflicto.

La mayor parte de las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos inadmitidas a trámite durante 2005 en Barajas lo fueron porque la OAR consideró que se

CUADRO 21
LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN ESPAÑA Y NÚMERO DE SOLICITANTES (1995-2005)

	2005		2004		2003		2002		2001		2000		1999		1998		1997		1996		1995	
	PER	%																				
T. Nacional	3.414	64,98	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	400	PER 5.191 91,42
P. Fronterizo	1.445	27,50	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	87	1,53
M. Diplomáticas	395	7,52	140	2,59	140	2,36	126	2,00	132	1,39	179	2,26	102	1,21	154	2,28	83	1,67	99	2,09	5.678	100
TOTAL	5.254	100	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		

FUENTE: BOLETINES DE LA OAR. ELABORACIÓN PROPIA

fundaban en hechos, datos o alegaciones manifiestamente inverosímiles, según el artículo 5.6 d) de la Ley de Asilo. Pero muchas de ellas, con graves carencias en el derecho de asistencia letrada, son un claro ejemplo del uso arbitrario que la OAR realiza de la fase de inadmisión a trámite. En concreto, los ciudadanos colombianos no comprenden que su solicitud sea rechazada por este motivo y ello dificulta la realización del reexamen.

A veces incluso llegan noticias tan sobrecogedoras como ésta sobre un ciudadano colombiano que solicitó asilo en Barajas el 14 de agosto de 2005 y que, al ser inadmitido a trámite, fue devuelto a su país:

Mi nombre es L. Z, soy esposa de AT, quien estuvo hace unos meses solicitando asilo en el aeropuerto de Madrid. La presente es para notificarle que, si aún está en proceso la solicitud de asilo, ya no es necesario ya que a mi esposo desgraciadamente lo mataron. Ustedes pensaron que esto era un juego y ahora me quedé sola y odiando a los españoles por no darnos el apoyo que solicitábamos y sí le dan entrada a narcotraficantes y alcaldes corruptos. Pero, en fin, esta sociedad de hoy en día sólo está disponible al Dios de la tierra: "El dinero". Gracias por nada.

CEAR está preocupada también por un fenómeno que constató a lo largo de 2005 al haber sido frecuentes las llegadas de ciudadanos colombianos con documentación con características sospechosas y que a veces confesaron a sus abogados haber sido asesorados en su país por abogados que en realidad pertenecen a mafias de tráfico de personas que se lucran a costa de la crisis política y humanitaria de este país.

CEAR atendió casos como el de un solicitante de asilo que en agosto admitió en el mismo momento de formular su petición que la documentación la había comprado pero los hechos contenidos en su solicitud de asilo eran totalmente ciertos.

Lamentablemente, no es tan corriente que los solicitantes reconozcan ante las autoridades, ni siquiera ante el abogado que interviene, el origen dudoso de la documentación o la existencia de detalles en su declaración que no responden a la realidad, sino al asesoramiento previo recibido. Lo habitual suele ser el empeño en la veracidad de la documentación a pesar de la existencia de contradicciones entre lo aportado y lo declarado en su solicitud de asilo en España.

Hay ciudadanos colombianos que solicitaron asilo en Barajas en 2005 y realmente han podido vivir situaciones amparables por la normativa de asilo, pero se vieron perjudicados por la existencia de mafias en su país que les ofrecen un dudoso y sin duda muy costoso "asesoramiento", ya que sus solicitudes de protección acaban siendo rechazadas por el Ministerio de Interior y son devueltos a Colombia.

La resolución que inadmite a trámite la solicitud de asilo en Barajas es recurrible ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en Madrid. Cuando se quiere evitar la devolución del interesado a su país, una de las principales dificultades radica en la brevedad de los plazos y la rapidez con que se ejecuta el retorno forzado.

La inexistencia de turno de guardia en estos juzgados los sábados, domingos y festivos implicó en muchas ocasiones la imposibilidad de solicitar la medida judicial. Por tanto, las resoluciones de inadmisión a trámite notificadas a los interesados en esos días suelen ejecutarse sin que sea posible ningún tipo de actuación jurisdiccional que lo evite, a pesar de tratarse en muchas ocasiones de resoluciones administrativas que suponen claras vulneraciones de la normativa del asilo por parte de la OAR.

CEAR siguió insistiendo en la necesidad de clarificar la competencia de los Juzgados de Guardia del orden penal para que suspendan de manera cautelar el rechazo en frontera de los solicitantes de asilo en tanto el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo pueda conocer el asunto.

De hecho, promovió seis medidas provisionalísimas ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo por casos planteados en Barajas. Sólo una de ellas supuso la entrada en territorio nacional, ya que el auto de 26 de agosto de 2005 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid argumentó de manera muy acertada tras la celebración de la vista: "No es ocioso recordar que es criterio sostenido que para poder apreciar la causa de alegaciones manifiestamente inverosímiles han de concurrir de forma manifiesta y terminante o, dicho con otras palabras, la inverosimilitud ha de ser evidente o clamorosa y ha de desprenderse bien de los datos obrantes en el expediente administrativo o bien de las razones dadas por la Administración. Además, cuando una petición de asilo se inadmite por motivos de falta de credibilidad, se deben ofrecer razones muy claras para tal conclusión". A partir de la situación política del departamento de Risaralda (Colombia) y lo expuesto por el solicitante, el auto judicial ratificó la medida cautelar solicitada, lo que supuso la entrada en territorio nacional del solicitante de asilo.

En las otras cinco ocasiones se denegó la petición de autorización de entrada por diversos motivos, algunos de ellos ciertamente descabellados. Sólo en uno de estos casos se accedió a la celebración de una vista sobre el asunto, así que la inmensa mayoría fueron resueltos de manera negativa en el plazo de dos horas tras la entrada del escrito en el Juzgado.

El rechazo del solicitante de asilo en Barajas resulta, de acuerdo con la práctica diaria comentada, prácticamente irremediable a pesar de la gravedad de las

consecuencias que se derivan para el interesado y la entidad de los derechos reconocidos en la Convención de Ginebra y en los restantes instrumentos internacionales de protección y de los mecanismos de garantía previstos en la normativa española.

La resolución sigue siendo recurrible ante los Juzgados Centrales durante el plazo general de dos meses desde la notificación, a pesar de que el solicitante de asilo haya sido devuelto a su país de origen, pero la lejanía física del interesado, las dificultades para contactar después con el abogado y las escasas gestiones realizadas por los consulados de España hacen que sean muy pocos los casos recurridos ante los tribunales cuando los solicitantes de asilo son devueltos a su país.

Por ejemplo, un ciudadano colombiano que solicitó asilo el 20 de mayo de 2005 y fue inadmitido y devuelto a su país contactó con CEAR y fue informado de la posibilidad de interponer un recurso ante la Embajada de España. Finalmente, presentó un simple recurso administrativo contra la resolución de inadmisión a trámite y CEAR realizó las gestiones directamente ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo para garantizar una resolución judicial sobre el caso.

Por lo expuesto la jurisprudencia sobre solicitud de asilo en frontera es prácticamente inexistente y por ello CEAR solicita que con carácter urgente se establezcan las medidas adecuadas para mejorar el acceso de los solicitantes de asilo a la tutela judicial efectiva. Los pronunciamientos y la consolidación de una jurisprudencia sobre estos casos son imprescindibles para el necesario control de la actuación del Ministerio del Interior relativa al derecho de asilo en nuestras fronteras.

La jurisprudencia existente se limita a los casos planteados en años anteriores en los que se inadmitió a trámite la solicitud de asilo por parte de la OAR, pero se autorizó la entrada en virtud del informe favorable de ACNUR. Este supuesto desapareció en la práctica en 2005 ya que la OAR admite a trámite toda petición de asilo con informe favorable a la admisión por parte de ACNUR en virtud de un compromiso adquirido.

Los solicitantes de asilo admitidos a trámite en Barajas reciben la autorización de entrada en territorio español. Han superado ya diferentes y muy graves obstáculos: conseguir un vuelo que les aleje de la persecución sufrida, llegar al aeropuerto de Madrid, afrontar la entrevista de solicitud de asilo permaneciendo varios días bajo el peso de la incertidumbre, lograr que se respete su derecho a la asistencia letrada y tener la suerte de superar la primera fase del procedimiento.

Ante sí tienen una nueva vida en un país desconocido. El acceso a la protección efectiva que lleva aparejado el estatuto de refugiado queda aún demasiado lejos.

NOTAS

1. El Anuario Estadístico del Ministerio del Interior sobre 2004 incluye información sobre las solicitudes de asilo realizadas en puestos fronterizos y las nacionalidades alegadas. Así, en 2004 se iniciaron 288 expedientes de solicitud de asilo de ciudadanos colombianos y se formularon otras 195 solicitudes correspondientes a 232 personas de otras nacionalidades, entre las que podemos destacar Senegal (36), República Democrática del Congo (24), Cuba (15), Costa de Marfil (10), Sri Lanka (9), Irán (7) y Somalia y Turquía con 6. Se realizaron cinco solicitudes de asilo en el caso de Etiopía, Guinea, Líbano y Nepal. Además, solicitaron asilo personas que escapaban de situaciones de persecución de países como Bangladesh, Bolivia, Sudán, República Dominicana, Haití, Congo, India, Irak, Nigeria, Siria, Túnez, Liberia o Ucrania. También hay que resaltar que siete apátridas solicitaron asilo durante 2004 en el puesto fronterizo. Son un total de 483 solicitudes, de las que el 59 por ciento fueron realizadas por solicitantes de asilo colombianos. En 2003, se realizaron 536 expedientes de solicitud de asilo en puesto fronterizo. De ellas sólo 196 fueron formuladas por ciudadanos colombianos (el 36 por ciento). Del resto de países llama la atención el caso de Somalia, con 105 solicitudes (19,5 por ciento), y las otras solicitudes fueron presentadas también por nacionales de un gran abanico de países de procedencia.
2. Por ejemplo, el número de solicitantes de asilo en el aeropuerto parisiense de Roissy presentó en los últimos años un importante crecimiento (3.216 solicitudes de asilo en 2002 frente a las 2.719 del año 2001), una tendencia que se ha acelerado desde entonces. Al mismo tiempo, el número de decisiones favorables de entrada en territorio no ha cesado de disminuir: en 1989 el 42,8 por ciento de los demandantes de asilo en la frontera francesa fueron autorizados a entrar en territorio nacional para después solicitar asilo ante la Oficina de Protección de Refugiados y Apátridas. En noviembre de 2002 este porcentaje había caído al 18,8 por ciento y en marzo de 2003 al 3,4 por ciento.
3. Por ello, es importante que los abogados del turno de oficio que intervienen en Barajas informen a los extranjeros retenidos en las dependencias fronterizas de su derecho a solicitar asilo cuando detecten problemas asociados a las causas que pueden dar lugar al reconocimiento de la condición de refugiado o cuando se trate de víctimas de conflictos armados o de otras violaciones de derechos humanos protegidas por los convenios internacionales.

Si en el capítulo anterior destacamos el notable aumento de los solicitantes de asilo admitidos a trámite en 2005, en éste constatamos que España continúa otorgando protección internacional a un número muy reducido de personas, por lo que se mantiene la tendencia de los últimos años. De este modo, aunque en el primer epígrafe el análisis se centra como cada año en las estadísticas de las resoluciones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), en 2005 el ministro del Interior sólo concedió el estatuto de refugiado al 4,14 por ciento de los solicitantes de asilo y la protección complementaria al 2,65 por ciento.

El segundo epígrafe se refiere a las repercusiones que el endurecimiento de las políticas antiterroristas de los gobiernos occidentales ha tenido en perjuicio de los refugiados, en la nueva coyuntura internacional tras el 11-S neoyorquino, con el análisis de varios casos ocurridos en España en los últimos años.

Frente a los augurios negativos que proyectan este tipo de políticas, en 2005 el Gobierno español otorgó asilo por primera vez a una mujer víctima de una violencia muy cruel durante veinte años en el seno de su familia. Después de esta decisión histórica, y como se señala en el tercer epígrafe, el Ejecutivo anunció su intención de incluir en la nueva Ley de Asilo la concesión del estatuto de refugiadas a aquellas mujeres que aleguen estos motivos de persecución, no incluidos de manera explícita en la Convención de Ginebra.

Este capítulo finaliza con el análisis de las concesiones del estatuto de refugiado a los ciudadanos de 16 países a lo largo de la década 1995-2004.

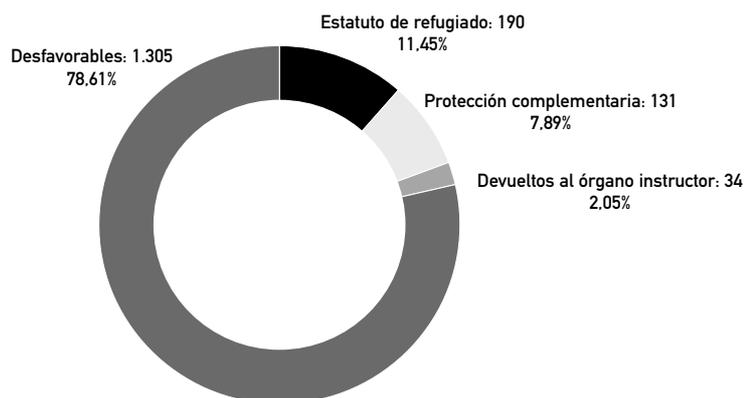
4.1. EL INSUFICIENTE INCREMENTO DE LA PROTECCIÓN

Durante 2005 las cifras de concesiones de protección internacional en España se mantuvieron estancadas, aunque en términos proporcionales los porcentajes han crecido levemente debido al descenso del número de solicitantes de asilo. Los siguientes datos estadísticos reflejan los porcentajes reales de protección en España en 2005 a partir de las resoluciones firmadas por el Ministro del Interior: un 6,79 por ciento de los solicitantes de asilo obtuvieron protección (el 4,14 por ciento, el estatuto de refugiado y el 2,65 por ciento, la protección complementaria), frente al 93,21 por ciento de personas que vieron frustradas sus pretensiones, por propuesta desfavorable de la CIAR (25,10 por ciento) o por inadmisión a trámite de su solicitud (68,11 por ciento).

De las 4.873 personas sobre cuya petición de asilo el ministro del Interior firmó la resolución definitiva del procedimiento, únicamente 331 obtuvieron amparo (202 personas el estatuto de refugiado y 129 la protección complementaria), frente a las 4.542 personas que no lograron protección del Gobierno (1.223 recibieron una resolución desfavorable de la CIAR y 3.319 fueron inadmitidas a trámite).

GRÁFICO 31

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2005 (PERSONAS)



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

Por tanto, persistió la tendencia ya crónica de otorgar unos niveles ínfimos de protección. Como en los tres Informes precedentes, se analizan en profundidad las

CUADRO 22

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR EN 2005 (PERSONAS)

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO-SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	7	29	16	15	15	50	17	7		190
Art. 17.2 Ley Asilo	7	12	15							
Art. 31.3 del Reglamento			9	15	14	9	10		129	
Art. 31.4 del Reglamento				1					2	
Desfavorable CIAR	69	124	124	76	122	438	176	142		1.305
Devueltos al órgano Instructor	15	8	12	4	2	16	6	24		34
TOTAL	98	173	167	104	155	518	208	183	0	1.660

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

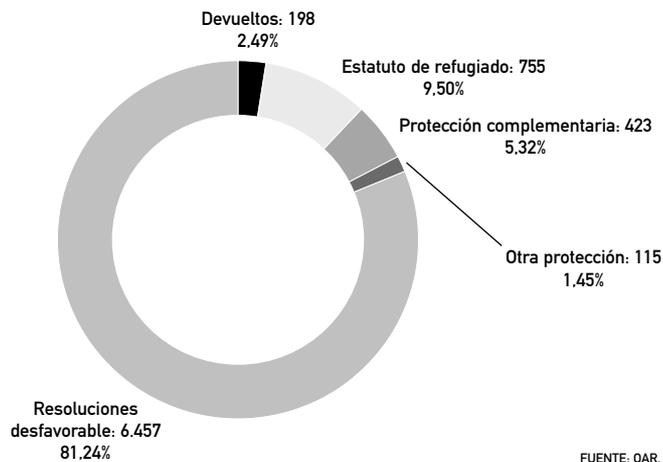
propuestas de resolución adoptadas por la CIAR, aunque los porcentajes resultantes son mayores de los reales ya que no se contabilizan las resoluciones de inadmisión a trámite.

De un total de 1.660 personas cuyos expedientes fueron examinados por la CIAR durante el año pasado, lograron protección 321 personas (19,34 por ciento), de las que 190 obtuvieron el estatuto de refugiado (11,45 por ciento) y 131 la protección complementaria (7,89 por ciento). Recibieron propuestas de resolución desfavorables de la CIAR un total de 1.305 personas (78,61 por ciento) y este organismo devolvió al órgano instructor un número indeterminado de expedientes que afectaron a 24 personas (2,05 por ciento).

Respecto a 2004, se mantuvieron unas cifras muy similares en el porcentaje de personas afectadas por la resolución desfavorable de la CIAR: en 2004 fue del 76,91 por ciento y en 2005 del 78,61 por ciento. En los mismos términos se mantienen las cifras de concesiones de estatuto de refugiado: en 2004 afectó al 10,64 por ciento y en 2005, al 11,45 por ciento de las personas demandantes de protección.

GRÁFICO 32

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR ENTRE 2002 Y 2005



Por otra parte, resulta relevante el significativo descenso en las concesiones de protección complementaria, a pesar de la entrada en vigor en febrero de 2005 de la reforma introducida en el Reglamento de Asilo por el Real Decreto 2393/2004 de 30 de diciembre. En el artículo 31.3 del Reglamento de Asilo se introduce una nueva definición del artículo 17.2 de la Ley de Asilo que, mejorando la anterior, incorpora la redacción que contiene la directiva de definición de estatutos de protección internacional. Asimismo, la modificación operada en el apartado 4 del

CUADRO 23

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR ENTRE 2002 Y 2005

	ESTATUTO DE LA CONVENCIÓN DE GINEBRA	ARTÍCULO 17.2 DE LA LEY DE ASILO	OTRA PROTECCIÓN	RESOLUCIÓN DESFAVORABLE	DEVUELTO	TOTAL
2005	190	131		1.305	34	1.660
2004	199	169	2	1.439	62	1.871
2003	213	66	55	2.253	60	2.647
2002	153	57	58	1.460	42	1.770
TOTAL	755	423	115	6.457	198	7.948

FUENTE: OAR.

CUADRO 24

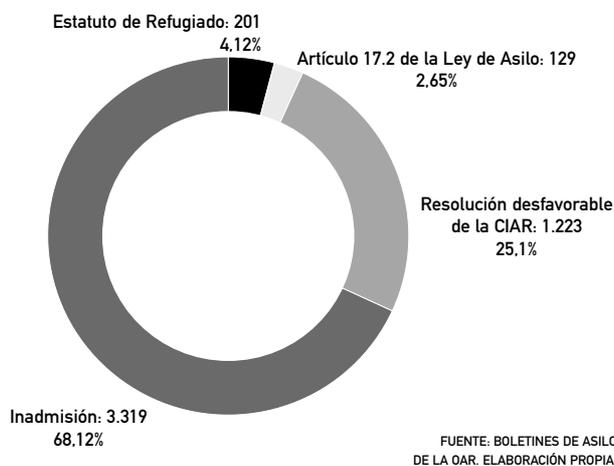
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2005

	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO-SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Estatuto de la Convención de Ginebra	47		11	37	45	37	24		201	
Art. 17.2 Ley Asilo		18		5		32				
Art. 31.3 del Reglamento de Asilo				15		26	6			127
Art. 31.4 del Reglamento de Asilo				4		1				2
Desfavorable CIAR		197		94	185	310	295	144		1.223
Inadmisión	587	478	304	308	200		319	257		3.319
TOTAL	587	740	304	418	441	387	678	431	n/d	4.872

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

GRÁFICO 33

RESOLUCIONES FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2005



artículo 31 del Reglamento de Asilo posibilita al ministro del Interior, a propuesta de la CIAR, autorizar la permanencia en España de una persona que haya solicitado asilo por otras razones humanitarias distintas de las contempladas en el artículo anterior.

A pesar de esta positiva reforma, las cifras de concesión de la protección complementaria han descendido de manera significativa, con lo que el Gobierno ha perdido una oportunidad inmejorable para iniciar un cambio de rumbo real. Mientras en 2004 se concedió protección complementaria a propuesta de la CIAR a 171 personas, en 2005 sólo se otorgó a 131 personas (el 7,89 por ciento en 2005, frente al 9,13 por ciento en 2004). Estas cifras aún son más irrisorias si analizamos la aplicación del artículo 31.4 del Reglamento, porque tan sólo dos personas se vieron beneficiadas por su aplicación.

Asimismo, CEAR sigue constatando que los criterios del Ministerio del Interior para decidir qué personas merecen protección continúan siendo confusos, arbitrarios, restrictivos y carentes de pautas de actuación claras. El criterio seguido con los ciudadanos de Costa de Marfil ha variado de manera sensible respecto a 2004, cuando no sólo se inadmitió a trámite el 70 por ciento de estas solicitudes, sino que además un altísimo porcentaje fueron resueltas de forma desfavorable con el argumento de una presunción de falsedad generalizada de la documentación aportada.

Durante 2005, además de elevarse de manera notable el porcentaje de admisión a trámite de las solicitudes presentadas por ciudadanos marfileños hasta el 95,21 por ciento, se flexibilizaron los criterios para otorgar protección a los ciudadanos de este país, aunque la percepción es que estamos aún muy lejos de las necesidades reales de este colectivo. No ocurre lo mismo con ciudadanos de otros

países, como República Democrática del Congo, Liberia o Sudán, entre otros, que tienen una necesidad de protección similar.

Por otro lado, las peticiones formuladas por personas procedentes de Sudán difícilmente son resueltas de forma favorable debido a la alegación, utilizada hasta la saciedad por la OAR, de la duda razonable sobre su nacionalidad, sin considerar el peligro y la dificultad que supone para un refugiado que huye de un conflicto de la magnitud, por ejemplo, del de Darfur portar consigo esta documentación.

En similares circunstancias se encuentran los ciudadanos procedentes de Liberia. Éste fue el caso de un joven procedente de Banga que debió salir de su país en 1989 a consecuencia de la guerra civil y que, a pesar del relato detallado de los hechos y de acreditar su identidad mediante el cuestionario de nacionalidad, le fue denegada la protección con la excusa de que carecía de la documentación que le identificara. El servicio jurídico de CEAR en Sevilla realizó una revisión de su expediente y aportó el original de su certificado de nacimiento y, pese a ello, el Ministerio del Interior reiteró su denegación de protección considerando, exclusivamente y sin apoyo técnico, que el nuevo documento probatorio presentaba irregularidades sustanciales.

Actualmente se sigue su caso en procedimiento contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que acaba de resolver sobre la nulidad del procedimiento por falta de comunicación a ACNUR. Entre tanto, esta persona lleva en España desde 2002, atrapada en esta maraña administrativa, en una situación de extrema precariedad y carente de toda protección social y administrativa.

Finalmente, debe subrayarse la casi nula protección otorgada a los ciudadanos de República Democrática del Congo, asolada por una de las guerras más crueles del último medio siglo, e incluso un elevado porcentaje de sus solicitudes de asilo son inadmitidas a trámite.

CUADRO 25

RECURSOS JUDICIALES PRESENTADOS CONTRA RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)

	TOTAL		TOTAL
Argelia	4	Nigeria	18
Armenia	28	R. D. Congo	28
Camerún	11	Sierra Leona	2
Colombia	107	Guinea	7
Costa de Marfil	25	Rusia	19
Liberia	7	Otros	87
		TOTAL	343

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

CUADRO 26

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)

MES	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	ARCHIVADAS	OTROS	TOTAL
Enero	23	4	183			210
Febrero	8		46	7		61
Marzo						n/d
Abril	3	9	71	32	1	116
Mayo	5	7	107	43	1	163
Junio-Septiembre						n/d
Octubre	10		90	3	2	105
Noviembre	6	6	65	9	1	87
Diciembre	3	11	143	44	4	205
TOTAL	58	37	705	138	9	947

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

En lo que se refiere a las sentencias judiciales relativas a los recursos interpuestos contra resoluciones denegatorias del derecho de asilo, se produjo un notable aumento ya que, si durante 2004 este conjunto de sentencias afectaron a 531 personas, en 2005 lo hicieron a 947.

Durante 2005 la Audiencia Nacional resolvió de manera desfavorable sobre 705 personas, sobre 58 de forma estimatoria y sobre 37 de modo estimatorio parcial. A pesar de estos índices, en comparación con 2004, detectamos un ligero incremento en los porcentajes de estimaciones, por lo que es significativo el número de personas que ha obtenido protección vía judicial en 2005 (95) frente a 2004 (48). Es evidente que la tendencia de los Tribunales no es la de avalar la actuación del Ministerio del Interior, al contrario, ya que cada vez en mayor medida le obliga a rectificar sus decisiones: en 2005 casi el 10 por ciento de las sentencias judiciales concedieron el estatuto de refugiado o la protección complementaria.

Por otra parte, es oportuno destacar un conjunto de resoluciones judiciales relevantes en esta materia. Durante 2005 se consolidó una muy significativa línea jurisprudencial en relación con las solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos y, de conformidad con la misma, los tribunales no pusieron en duda que la extorsión económica en la lógica de este conflicto encaje en el ámbito de protección de la Convención de Ginebra.

Es significativa la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de enero de 2005 que estimó el recurso al considerar que ser una familia acaudalada y con propiedades significa

CUADRO 27

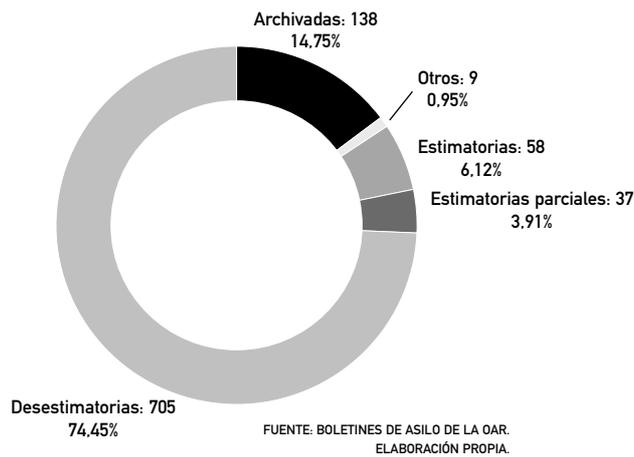
SENTENCIAS ESTIMATORIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)

Argelia	1	Guinea Ecuatorial	1
Armenia	5	Irán	2
Colombia	28	Liberia	1
Costa de Marfil	1	Mauritania	3
Cuba	5	Nigeria	2
Etiopía	5	R. D. Congo	2
Guinea	1	Sierra Leona	1
TOTAL		58	

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

GRÁFICO 34

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO EN 2005 (PERSONAS)



pertenecer a un grupo social de riesgo en Colombia. Esta sentencia establece en su fundamento tercero: “Por lo demás, la actora era una persona apreciada por las autoridades y los vecinos, según se desprende de los documentos aportados. Este dato, a juicio de la Sala, es trascendente para otorgar también credibilidad al relato efectuado, pues debe valorarse adecuadamente el hecho de que una persona que en Colombia tiene propiedades y una actividad mercantil estable esté dispuesta a abandonar su país para marcharse a otro con su familia, en la medida en que, en buena lógica, esta importante decisión debe obedecer a una razón poderosa”.

Por primera vez desde 2001, en 2005 Colombia volvió a ser el país de origen del mayor número de solicitantes de asilo en España, a pesar del férreo control fronterizo existente, lo que pone de relieve la dramática situación que atraviesa este conflicto. En

CUADRO 28

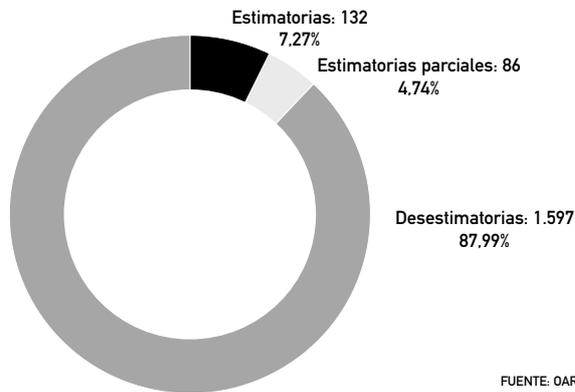
SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO ENTRE 2002 Y 2005

	ESTIMATORIAS	ESTIMATORIAS PARCIALES	DESESTIMATORIAS	TOTAL
2005	58	37	705	800
2004	33	15	445	493
2003	24	16	234	274
2002	17	18	213	248
TOTAL	132	86	1.597	1.815

FUENTE: OAR.

GRÁFICO 35

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL SOBRE RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL DERECHO DE ASILO ENTRE 2002 Y 2005



FUENTE: OAR.

este contexto resulta significativa la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 4 de julio de 2005, que consideró que no cabe rechazar la concesión del asilo por la existencia de una alternativa viable de huida interna en el propio país de origen; más aún, la Sala considera que no hay en Colombia zonas o áreas libres de riesgo y que la mención de esa posibilidad exige que quien la realiza proporcione los datos necesarios que acrediten su existencia. Esta sentencia constata un posicionamiento claro de la doctrina jurisprudencial que contrasta, sin embargo, con los criterios del Gobierno español, que continúa utilizando de forma indiscriminada la argumentación de la posibilidad de desplazamiento interno para denegar la protección a muchos solicitantes de asilo.

En este análisis es preciso detenerse en la prueba en el proceso de asilo, asunto siempre controvertido y de gran trascendencia, puesto que la falta de prueba plena o concluyente suele ser alegada de manera reiterada para denegar las solicitudes de protección. La jurisprudencia ha señalado que la exigencia de

prueba plena no es acorde con los principios que deben informar este procedimiento.

En esta materia cabe destacar la sentencia de la Sala Quinta de la Sección Tercera del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2005, que estimó la casación en un recurso interpuesto por un ciudadano mauritano en razón de su pertenencia a la etnia de mauritanos negros. Se le denegó la petición de asilo cuando se resolvió una petición de revisión del expediente.

La resolución impugnada establecía que “persistían los motivos que justificaron la primera denegación sin que los nuevos elementos probatorios aportados —orden de búsqueda, carta de familiares y documentación académica— puedan considerarse como prueba o indicio de la persecución alegada puesto que, además de presentar irregularidades sustanciales, también se aprecian en los mismos manifiestas contradicciones entre lo manifestado por el interesado”.

En cambio, el Tribunal Supremo estimó la casación al aceptar que, valorando todos los elementos probatorios del expediente administrativo, existían indicios suficientes de persecución y considera que “ni una ni otra son pruebas definitivas de la persecución alegada, pero no pueden ser descartadas como prueba meramente indiciaria de la persecución”.

Por último, queremos destacar la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2005 que otorgó el asilo a una mujer víctima de malos tratos por parte de su esposo. El Gobierno le había denegado la protección al considerar que los hechos alegados no encajaban en los supuestos de la Convención de Ginebra, pero la Sala estimó la casación considerando en su fundamento de derecho segundo: “Del relato de la Sra. A., se deduce de forma clara que la violencia de la que es víctima por parte de su marido no es un suceso más de violencia doméstica, sino que tiene raíces políticas. En su relato dijo que ‘su marido es del PDG y en 1993 se enteró de que la solicitante era del PP y comenzó a maltratarla’, así que ninguna duda cabe de que los maltratos nacieron a causa de las ideas políticas de la actora, configurando así una persecución protegible mediante la institución del asilo, según el artículo 3.1 de la Ley de Asilo [...]. Y, frente a ello, carece de relevancia el dato de que el marido de la solicitante sea o no un alto cargo del gobierno guineano, porque aunque no lo sea [...], puede someter a su mujer a vejaciones y malos tratos, de los que, siendo él afiliado al partido del gobierno, es presumible que tenga ella difícil defensa (la violencia ha llegado a tal extremo que él mandó a gente a que acuchillara a la hermana de la actora, en cuya casa ésta se había refugiado, lo que da muestras de la violencia de los golpes y maltratos)”.

En cuanto a la extensión familiar del derecho de asilo, en 2005 no se produjeron novedades sustanciales. Éste es un derecho regulado en el artículo 10 de la Ley de Asilo y beneficia a los ascendientes y descendientes en primer grado, al cónyuge

CUADRO 29

RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y DE OTROS TIPOS DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA (1990-2005)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
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	5.553	5.254
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	6.304	4.958
Estatutos de refugiado	490	313	549	1.287	627	464	243	156	238	294	381	314	168	227	175	238
% de estatutos de refugiado	15,7	6,4	6,4	7,3	4,9	7,4	5,1	3,0	3,9	4,1	5,1	3,4	2,6	3,2	2,7	4,8
Otros tipos de protección	127	56	183	125	62	209	193	218	758	738	388	266	126	142	203	123
% de otros tipos de protección	4,1	1,1	2,1	0,7	0,5	3,3	4	4,2	12,4	10,4	5,2	2,9	2	2,04	3,2	2,4
Estatutos de refugiado y otros tipos de protección	617	369	732	1.412	689	673	436	374	996	1.032	769	580	294	369	378	361
% de estatutos de refugiado y de 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	5,9	7,2

FUENTE: ACNUR. LOS DATOS DE 2005 SON PROVISIONALES.

del refugiado o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad o convivencia, salvo los casos de separación legal, separación de hecho, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar, en los que se valorará por separado la situación de cada miembro de la familia.

Perduran, pues, las dificultades para que los hijos mayores de 18 años o los progenitores menores de 65 obtengan el estatuto de refugiado por esta vía, como ya constataron los otros Informes anuales de CEAR.

La CIAR aplica de manera muy restrictiva estos criterios, sobre todo aquellos que se refieren a los hijos al establecer la dependencia familiar, ya que la legislación española establece que en caso de separación y divorcio uno de los cónyuges (habitualmente el padre) debe abonar la pensión alimentaria hasta que su hijo cumpla 25 años. En consecuencia, sería necesario evaluar mejor la dependencia familiar y económica de los solicitantes de extensión de asilo para evitar la separación de las familias.

De igual modo, sigue sin garantizarse la posibilidad de la extensión del estatuto de refugiado cuando fue obtenido también por esta vía. Es una restricción absurda que la CIAR mantiene de forma sistemática, cuando la propia legislación de asilo no diferencia entre ambos estatutos, por lo que debiera considerarse que tampoco prohíbe dicha posibilidad, sobre todo porque es un asunto de singular trascendencia, máxime cuando la protección jurídica de la familia es uno de los principios rectores de nuestra política social, según el artículo 39 de la Constitución.

Finalmente, persisten los problemas derivados de la lentitud en la tramitación de estos expedientes: hay resoluciones que tardan incluso año y medio; las dificultades derivadas de la obtención de la documentación de identidad y de la acreditación del vínculo familiar, imprescindibles para la tramitación de este procedimiento administrativo; los problemas debidos a la necesaria intervención de diversos organismos de la Administración Central; o la necesaria presentación personal ante la representación diplomática española correspondiente, no sólo por las dificultades que plantea el acceso a éstas, sino también por el hecho de que muchas veces el consulado competente está en otro país. Esto supuso que en no pocas ocasiones las propias representaciones diplomáticas comiencen tramitando la extensión familiar como una reagrupación familiar, con el retraso añadido que supone para el procedimiento.

Respecto a la concesión del estatuto de apatridia en 2005, los tres Informes anteriores de CEAR ya analizaron el marco jurídico internacional y el español (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y Reglamento de Apatridia), en el que la OAR es el organismo competente para resolver sobre estas solicitudes.

CUADRO 30

SOLICITUDES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA
EN 2005 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)

LUGAR DE ORIGEN	2005	2004
Afganistán	1	
Alemania	1	
Angola		1
Antigua URSS	2	1
Antigua Yugoslavia	1	
Argelia	2	1
Armenia		1
Azerbaiyán	3	1
Bélgica	1	
Bielorrusia	1	1
China	1	
Colombia	1	1
Croacia	3	
Cuba		1
Egipto	1	
España	2	4
Estonia	1	3
Georgia		2
India	1	
Irak		1
Kazajstán	2	
Kuwait	1	
Libia	1	
Líbano	1	
Liberia	1	
Lituania	1	
Macedonia	1	
Marruecos		1
Moldavia	1	
Nigeria		1
No reconocidos (palestinos)	4	5
No reconocidos (saharauis)	6	76
Pakistán		1
Portugal	1	

LUGAR DE ORIGEN	2005	2004
Ruanda		1
Rumania	1	
S. Tomé y Príncipe		1
Senegal		1
Suecia	1	
Ucrania		1
Vietnam		1
TOTAL	44	107

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 31

RESOLUCIONES SOBRE EL ESTATUTO DE APÁTRIDA EN ESPAÑA EN 2004 (PERSONAS)

LUGAR DE PROCEDENCIA	ARCHIVADAS	DESFAVORABLES	FAVORABLES	DESISTIDAS	TOTAL
Angola		1			1
Argelia		1			1
Armenia		3			3
Azerbaiyán		4			4
Bielorrusia		1			1
Colombia		1			1
Estonia		2			2
Etiopía	1				1
Georgia		2			2
Guinea Ecuatorial		1			1
India		1	1		2
Kuwait			2		2
Libia		1			1
Lituania		2			2
Marruecos		1			1
Moldavia	1				1
Nigeria		1			1
No reconocidos (palestinos)		2			2
No reconocidos (saharauis)		100		1	101
Rumania	1	2			3
Rusia		5			5
S. Tomé y Príncipe		1			1
Siria	1	1			2
Sudáfrica		1			1
Turquía			1		1

LUGAR DE PROCEDENCIA	ARCHIVADAS	DESFAVORABLES	FAVORABLES	DESISTIDAS	TOTAL
Ucrania		2			2
Vietnam		1			1
Yugoslavia		1			1
TOTAL	4	138	4	1	147

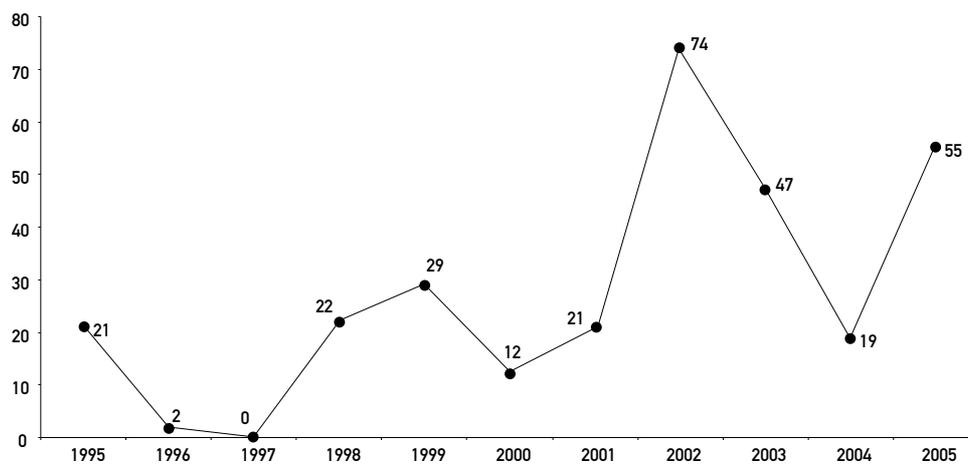
FUENTE: MEMORIA ANUAL DE LA OAR DE 2004.

En 2005 se presentaron en España 44 solicitudes del estatuto de apatridia, una cifra que supone un descenso significativo respecto a las 107 de 2004 o las 99 de 2003. Esta reducción puede explicarse por las enormes dificultades probatorias de las circunstancias que motivan la carencia de nacionalidad y la inflexibilidad de la OAR ante las mismas. Las resoluciones del ministro del Interior sobre este estatuto afectaron a 29 personas y de ellas sólo dos lo lograron, mientras que a 26 les fue denegado y a una le archivaron su solicitud.

La actuación de la OAR durante 2005 no experimentó ninguna variación y así los apátridas de hecho (aquellos que no pueden establecer su nacionalidad o que carecen de una nacionalidad efectiva) continúan sin protección, ya que mantiene un criterio absolutamente legalista para su concesión. Además, continúa denegando este estatuto a todos los palestinos supuestamente protegidos por el organismo de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA, en sus siglas inglesas) y a todos los saharauis bajo el amparo de la MINURSO, a pesar de que muchos de ellos no reciben una protección internacional real y efectiva.

GRÁFICO 36

APÁTRIDAS QUE HAN SOLICITADO ASILO EN ESPAÑA (1995-2005)



FUENTE: OAR.

La actuación de los tribunales continúa marcada por el desconocimiento sobre la realidad de la apatridia y por unos criterios muy restrictivos. Como el Informe 2004 de CEAR se refirió en profundidad al caso de los saharauis que solicitan el estatuto de apátrida, se menciona aquí la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de mayo de 2005 que denegó este estatuto a una persona nacida en la India y cuyos padres proceden del Tíbet al aplicar la cláusula de exclusión prevista en el artículo 1.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas¹. Este tribunal aplicó esta cláusula a pesar de que la Sala reconoció que esta persona no gozaba con plenitud de la protección que otorga una nacionalidad, ya que en la India a estas personas no se les permite ejercer el derecho al voto, ni obtener el pasaporte de este país.

CUADRO 32

RESOLUCIONES SOBRE EL ESTATUTO DE APÁTRIDA FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2005

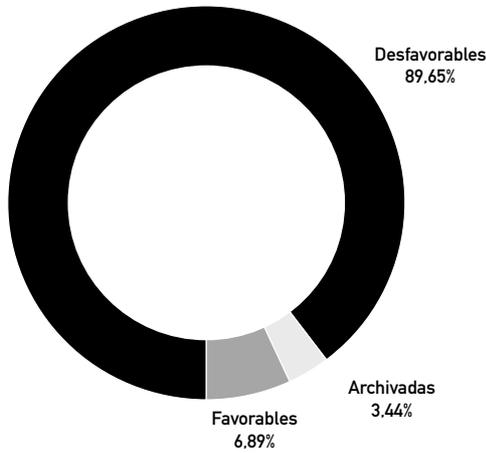
LUGAR DE ORIGEN	PERSONAS AFECTADAS
No reconocido (saharai)	12
No reconocido (palestino)	2
Senegal	1
España	4
Argelia	2
Irak	1
Pakistán	1
Portugal	1
Liberia	1
Ex URSS	2
Lituania	1
Colombia	1
TOTAL	29

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

Por último, aún no se han introducido las modificaciones legales que permitan a quienes obtienen el estatuto de apátrida en España acceder a un puesto de trabajo, de la misma manera que ya se normalizó su inclusión en los programas sociales que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales aprueba para los refugiados.

GRÁFICO 37

RESOLUCIONES DENEGATORIAS DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2005 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: OAR. ELBORACIÓN PROPIA.

4.2. LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS ANTITERRORISTAS

En la última década el terrorismo ha dejado de ser un fenómeno local y se ha convertido en un problema global y central en la estrategia de los países occidentales, sobre todo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Pero ya antes los gobiernos nacionales habían empezado a adoptar medidas de prevención de atentados, reforzando los dispositivos de seguridad e incrementando la cooperación internacional en la lucha contra los grupos terroristas. En todo caso, ya es indudable que el endurecimiento de las medidas de seguridad ha supuesto un recorte de los derechos y las libertades de los ciudadanos, sobre todo de los inmigrantes y los refugiados.

CEAR considera muy preocupantes las políticas que se están adoptando con estos fines, puesto que con la excusa de combatir el terrorismo internacional se implementan medidas incompatibles con los derechos humanos o con el Derecho Internacional Humanitario.

Entre los directamente afectados por estas políticas de "seguridad" están los refugiados, los apátridas y los inmigrantes, ya que están siendo relacionados de manera injusta con el terrorismo y en consecuencia se fomenta la xenofobia y el racismo en las sociedades de acogida. En concreto, numerosos gobiernos (Francia, Reino Unido...) están revisando y endureciendo sus políticas de asilo con la excusa de que esta institución puede convertirse en una suerte de "santuario" para los terroristas.

Tampoco puede perderse de vista que la Unión Europea engloba el asilo dentro del epígrafe "Inmigración", a su vez incluido en el "Área de Justicia y Asuntos de Interior" junto con el terrorismo y el tráfico de drogas. Esta ubicación es muy elocuente y prueba que la UE criminaliza a quienes buscan protección internacional o un futuro libre de hambre y carencias en sus fronteras. La preocupación por la seguridad de los Estados debiera partir del respeto escrupuloso a los derechos humanos.

El Diccionario de la Real Academia Española define "terrorismo" de manera imprecisa: en su primera acepción como la dominación por el terror y en la segunda como la sucesión de actos de violencia ejecutados para producir terror. ¿Qué determina, pues, que una acción sea considerada "terrorista"?

Hay varios elementos de consenso (la violencia premeditada, las víctimas civiles, el impacto psicológico...), aunque se plantean muchas preguntas: ¿puede un Estado cometer acciones terroristas?, ¿cuál es la distinción entre el terrorismo y las luchas legítimas por el derecho a la libre determinación o contra una dictadura?, ¿cuál es la diferencia, entonces, entre terroristas y combatientes legales? Son preguntas esenciales para determinar las normas y si es aplicable o no el Derecho Internacional Humanitario. Esta indefinición ha permitido que el término haya sido manipulado por parte sobre todo de los Estados a partir de intereses habitualmente políticos y económicos para justificar determinadas acciones o decisiones.

En el Derecho Internacional Humanitario se proscribe el recurso al terrorismo, pero ni los cuatro Convenios de Ginebra ni sus Protocolos Adicionales recogen qué se entiende por terrorismo, ni tampoco qué es un "conflicto armado". En Derecho Internacional el término "terrorismo" apareció por primera vez en dos convenios recientes (Convenio Internacional de la ONU para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos por Bombas, de 1997, y el Convenio Internacional de la ONU para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 1999), sin embargo, y no deja de resultar paradójico, no se define "terrorismo" en ningún lugar.

Por lo que respecta a Naciones Unidas, diversas resoluciones del Consejo de Seguridad (1.269, 1.378 y 1.566) sólo incorporan elementos descriptivos, pero tampoco lo definen, mientras que la Declaración de la Asamblea General de 9 de diciembre de 1994 contiene una definición más léxica que jurídica.

De la Unión Europea destaca la Posición Común de 27 de diciembre de 2001, que consigna un conjunto de acciones que deben ser consideradas como terroristas, así como la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (aprobada durante la presidencia semestral española), que de nuevo obvió la definición de terrorismo (pero sí define "organización terrorista"),

aunque especificó un catálogo de acciones terroristas. Esta relación de documentos explica la dificultad de alcanzar un consenso sobre qué es terrorismo y en esta indefinición las víctimas siempre son los más desprotegidos: los refugiados y los inmigrantes.

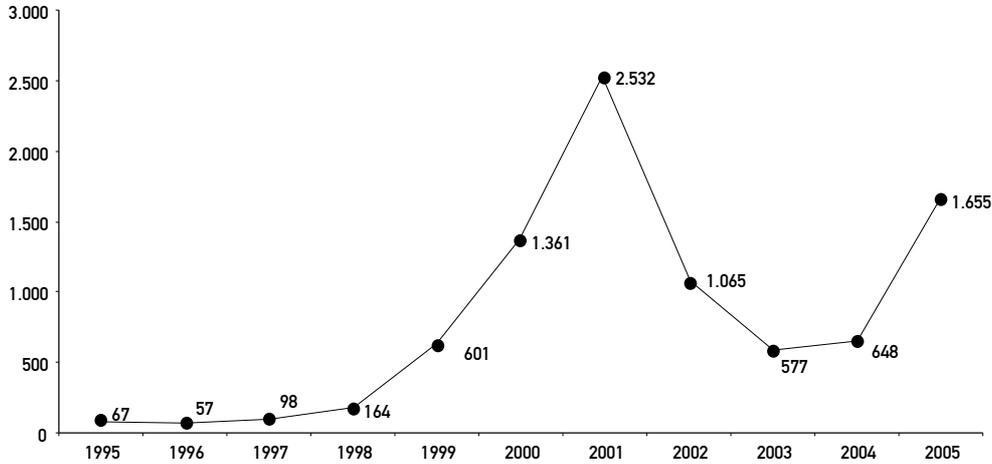
En el contexto de la aprobación de medidas de seguridad que perjudican la garantía de los derechos humanos, la ausencia de un concepto unificado y conciso de terrorismo adquiere capital importancia. De este modo, la supuesta lucha contra el terrorismo justifica agresiones militares como la que ha sufrido y sufre el pueblo iraquí, torturas abominables como las padecidas por los presos de Abu Gharib y otras cárceles, centros de detención de presos como el de la base militar estadounidense de Guantánamo (repudiado en febrero de 2006 por la ONU y por el Parlamento Europeo), las cárceles de la CIA en países de la periferia de la Unión Europea, o, por otra parte, las políticas de represión implacable aplicadas por los gobiernos de Colombia y Rusia.

En Estados Unidos, la conocida como Ley Patriota (promovida por el presidente Bush) incluye, dentro de la consideración de actividades relacionadas con el terrorismo, el apoyo material a proyectos humanitarios de grupos catalogados como organizaciones terroristas en la lista de la Secretaría de Estado, incluso, permite la detención y deportación de extranjeros que provean asistencia en forma legal a grupos que no están designados oficialmente como organizaciones terroristas. La amplitud de la definición permite que actividades como la desobediencia civil puedan ser incluidas potencialmente en la misma.

En el caso del Reino Unido, la Ley sobre Medidas Antiterroristas Contra el Crimen y sobre la Seguridad de 2001 extiende la definición de terrorista a todos aquellos que tengan "vínculos", con lo que se pueden entender como tales si dichas personas "apoyan o ayudan" a tal grupo. La terminología es tan ambigua que se deja abierta la puerta a la posibilidad de que los solicitantes de asilo puedan ser catalogados como terroristas en virtud de sus opciones políticas, sus orígenes étnicos o sus creencias religiosas. Así, se podría clasificar como terrorista a un kurdo que simpatice con el marxista Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK), a un tamil con los Tigres de Liberación Tamil de Eelan o a un colombiano con la guerrilla de las FARC.

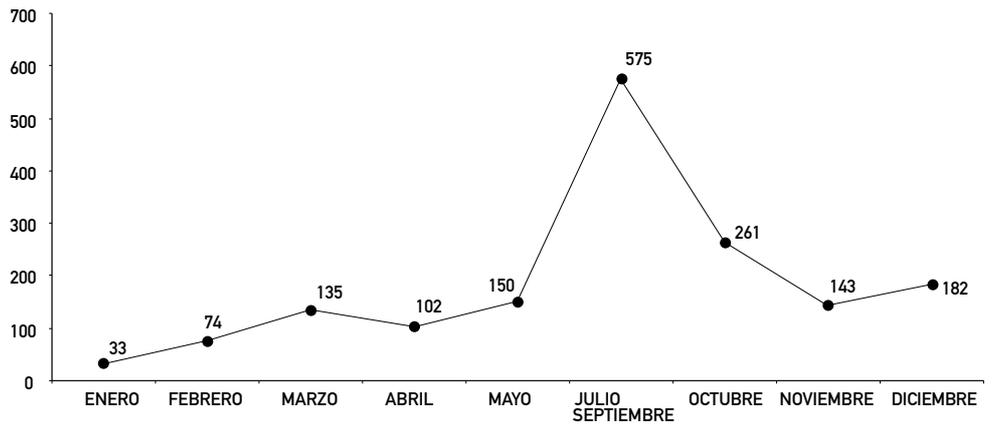
En Colombia, en diciembre de 2003 se aprobó el Estatuto Antiterrorista, dentro del programa de "Seguridad Democrática", que permite la interceptación de comunicaciones, así como los allanamientos y las detenciones sin orden judicial previa, otorgando además facultades de policía judicial a las fuerzas militares. En este marco, el presidente Álvaro Uribe llegó a acusar a Amnistía Internacional de querer que "con sus palabras y sus acciones el terrorismo triunfara en Colombia".

GRÁFICO 38
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN ESPAÑA (1995-2005)



FUENTE: OAR.

GRÁFICO 39
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS EN ESPAÑA EN 2005



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

En Túnez el 10 de diciembre de 2003, precisamente el Día Internacional de los Derechos Humanos se promulgó una nueva ley antiterrorista con una muy amplia definición que podría permitir que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión se considerase un "acto de terrorismo". También el ejemplo de Chechenia es notorio, tal y como analizó el Informe 2005 de CEAR, ya que el nuevo contexto internacional después del 11-S neoyorquino ha servido al presidente Putin para endurecer la represión con la excusa del combate contra el terrorismo.

Éstos son sólo algunos casos reveladores de cómo los Estados, al amparo de la lucha contra el terrorismo, menoscaban los derechos de la población civil y, en

CUADRO 33

SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA (2001-2005)

	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	POR 1.000 HABITANTES	
							TOTAL	TOTAL
							2005	'01-'05
Austria	30.140	39.350	32.360	24.630	22.470	148.950	2,7	18,2
Bélgica	24.550	18.810	16.940	15.360	15.960	91.620	1,5	8,8
Chipre	1.770	950	4.410	9.860	7.770	24.760	9,3	29,6
República Checa	18.090	8.480	11.400	5.460	4.020	47.450	0,4	4,6
Dinamarca	12.510	6.070	4.590	3.240	2.260	28.670	0,4	5,3
Estonia	10	10	10	10	10	50	0,0	0,0
Finlandia	1.650	3.440	3.220	3.860	3.560	15.730	0,7	3,0
Francia	54.290	58.970	59.770	58.550	50.050	281.630	0,8	4,7
Alemania	88.290	71.130	50.560	35.610	28.910	274.500	0,3	3,3
Grecia	5.500	5.660	8.180	4.470	9.050	32.860	0,8	3,0
Hungría	9.550	6.410	2.400	1.600	1.610	21.570	0,2	2,1
Irlanda	10.330	11.630	7.900	4.770	4.320	38.950	1,0	9,4
Italia	9.620	16.020	13.460	9.720	9.500	58.320	0,2	1,0
Letonia	10	30	10	10	20	80	0,0	0,0
Lituania	260	290	180	170	120	1.020	0,0	0,3
Luxemburgo	690	1.040	1.550	1.580	800	5.660	1,7	12,2
Malta	120	350	570	1.000	1.170	3.210	2,9	8,0
Países Bajos	32.580	18.670	13.400	9.780	12.350	86.780	0,8	5,3
Polonia	4.530	5.170	6.910	8.080	5.440	30.130	0,1	0,8
Portugal	230	250	90	110	110	790	0,0	0,1
Eslovaquia	8.150	9.700	10.360	11.390	3.490	43.090	0,6	8,0
Eslovenia	1.510	700	1.100	1.280	1.600	6.190	0,8	3,1
España	9.490	6.310	5.920	5.540	5.260	32.520	0,1	0,8
Suecia	23.520	33.020	31.350	23.160	17.530	128.580	1,9	14,2
Reino Unido	91.600	103.080	60.050	40.620	30.460	325.810	0,5	5,5
UE-15	394.990	393.450	309.340	241.000	212.590	1.551.370	0,6	4,0
UE-10 países nuevos	44.000	32.090	37.350	38.860	25.250	177.550	0,3	2,4
UE-25-TOTAL	438.990	425.540	346.690	279.860	237.840	1.728.920	0,5	3,8

FUENTE: ACNUR.

algunos casos, utilizan esa excusa para afrontar problemas sin ser cuestionados. CEAR expresa toda su preocupación ante esta coyuntura de sometimiento de los derechos humanos a los intereses políticos y económicos de las grandes potencias, sobre todo porque sobre muchos refugiados, particularmente los procedentes de países donde la población musulmana es mayoritaria, recae la sombra de la sospecha acerca de sus posibles vínculos con determinadas organizaciones terroristas.

De hecho, el Informe del Centro de Estudios para las Migraciones de Washington, *Beneficios de la Inmigración y Terrorismo. Más allá del 11-S*, de septiembre de 2005, es bien claro al recoger textualmente: "Existen algunas razones que explican por qué estas solicitudes [de asilo] son una excelente oportunidad para los terroristas". Ya cuatro años antes, la Resolución 1.373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2001, se hizo eco de esa invectiva al asegurar que la institución del asilo sería, de algún modo, un refugio para terroristas.

Precisamente, después de los atentados del 11 de septiembre de aquel año, ACNUR se vio forzado a difundir un comunicado al observar "la creciente percepción pública de ver a los refugiados y solicitantes de refugio como 'criminales' y los intentos de crear vínculos injustificados entre los refugiados y el terrorismo". Dos aspectos centraban su preocupación: que los solicitantes de asilo fueran victimizados y que los principios de protección a los refugiados no fueran menoscabados.

Al establecer estos vínculos de manera injustificada se incita al racismo y la xenofobia, tanto social como institucional, provocando en suma interpretaciones restrictivas de las normas de protección. Así, ACNUR se muestra preocupado por que los Estados puedan aplicar las cláusulas de exclusión o procedan a la revocación del estatuto de manera automática a partir de la presunción de que los refugiados o solicitantes de refugio puedan ser "terroristas" debido a su religión, origen étnico, filiación política o nacionalidad.

Y aquí hay que recordar que la definición de "terrorismo" no está concertada, por lo que sorprende que existan listas de "organizaciones terroristas" como las elaboradas por Estados Unidos o la Unión Europea. Estamos ante un hecho no unificado internacionalmente e influenciado por razones políticas o geoestratégicas, no por motivos humanitarios. Todo este cúmulo de circunstancias perjudican o perjudicarán muy pronto a las personas que necesitan protección internacional.

Por otra parte, la Convención de Ginebra ya establece un conjunto de cláusulas que excluyen de esta protección a los terroristas, tal y como analizó el epígrafe 5.2 del Informe 2005. Es decir, la Convención de Ginebra ofrece recursos suficientes para evitar que el procedimiento de asilo se convierta en un "santuario" para los terroristas, como alegan ciertos gobiernos.

CUADRO 34

ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA EN 2004 Y 2005

ORIGEN	2004	2005	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL
Rusia	28.015	19.465	47.480	-31%
Serbia y Montenegro	19.283	19.574	38.857	2%
Turquía	13.983	10.310	24.293	-26%
China	11.439	7.516	18.955	-34%
Irak	8.204	10.611	18.815	29%
Nigeria	10.253	6.745	16.998	-34%
Irán	8.882	7.722	16.604	-13%
Pakistán	9.052	6.373	15.425	-30%
India	9.607	5.659	15.266	-41%
República Democrática del Congo	8.290	6.551	14.841	-21%
Georgia	7.874	6.479	14.353	-18%
Afganistán	6.872	6.323	13.195	-8%
Somalia	6.892	5.482	12.374	-20%
Argelia	7.916	3.963	11.879	-50%
Moldavia	5.422	4.492	9.914	-17%
Bangladesh	5.473	3.801	9.274	-31%
Bosnia-Herzegovina	4.883	3.807	8.690	-22%
Armenia	4.087	4.005	8.092	-2%
Haití	3.156	4.833	7.989	53%
Ucrania	4.665	3.150	7.815	-32%
Sri Lanka	3.779	3.753	7.532	-1%
Azerbaiyán	3.946	2.968	6.914	-25%
Siria	2.939	3.734	6.673	27%
Sudán	3.145	2.836	5.981	-10%
Eritrea	2.491	3.272	5.763	31%
Vietnam	3.325	2.419	5.744	-27%
Guinea	2.836	2.532	5.368	-11%
Apátridas	2.533	2.042	4.575	-19%
Camerún	2.583	1.967	4.550	-24%
Costa de Marfil	2.369	2.115	4.484	-11%
Rumania	2.365	2.000	4.365	-15%
Zimbawe	2.813	1.526	4.339	-46%
Bulgaria	1.799	2.512	4.311	40%
Angola	2.497	1.736	4.233	-30%

ORIGEN	2004	2005	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL
Mongolia	1.912	1.933	3.845	1%
Bielorrusia	1.997	1.768	3.765	-11%
Albania	2.162	1.473	3.635	-32%
Macedonia	1.969	1.477	3.446	-25%
Congo	1.959	1.464	3.423	-25%
Colombia	1.157	2.261	3.418	95%
Otros	34.807	33.976	68.783	-2%
TOTAL		269.631	226.625	496.256 -16%

FALTAN LOS DATOS DE ITALIA DE TODO 2005 Y LOS DE DICIEMBRE DE 2005 DE FRANCIA.
FUENTE: ACNUR.

Sin embargo, para plantear la aplicación de una cláusula de exclusión, los Estados deben tener fundamentos sustancialmente demostrables, puesto que ésta es una medida extrema que debe interpretarse de manera restrictiva para no menoscabar la integridad de la protección internacional. Aun así, la exclusión de la condición de refugiado no siempre acarreará la expulsión del solicitante del país de asilo, ya que esta persona todavía tiene derecho a la protección de las normas nacionales e internacionales, según establecen los artículos 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención Contra la Tortura de 1984 o el artículo 22 (8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

En estas condiciones la aplicación de una cláusula de exclusión sin haber entrado en el fondo de la petición de asilo es contraria al espíritu de la Convención de Ginebra, puesto que estamos ante medidas que se acercan de modo peligroso a sostener la culpabilidad de una persona tan sólo a partir de su pertenencia a una organización, en contradicción abierta con el carácter necesariamente individual del proceso de exclusión. Ya antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, ACNUR tuvo que llamar la atención a distintos Estados por utilizar las cláusulas de exclusión como examen de admisión, esto es, como una vía rápida para la denegación, algo a todas luces contrario al espíritu de la Convención de Ginebra.

España no es ajena a esta realidad. Como ejemplo, puede citarse el caso de un ciudadano de un país magrebí perteneciente a un movimiento islamista ilegal cuyos integrantes, según recogen los últimos informes de Amnistía Internacional y Human Rights Watch, son perseguidos por la dictadura de su país. Por su pertenencia a ese movimiento, fue torturado, juzgado y condenado a una larga condena de prisión en ausencia.

Su solicitud de asilo en España fue denegada, pero la Audiencia Nacional, le reconoció como refugiado, decisión confirmada por el Tribunal Supremo. La tarjeta de asilado no le fue expedida hasta un año y medio después y apenas pasado un

mes fue instada de oficio la revocación de su estatuto, aunque se consideró que no se habían encontrado motivos suficientes.

Años más tarde, de nuevo se solicitó la revocación de su estatuto de refugiado por la aplicación de una cláusula de exclusión y el Gobierno finalmente resolvió hacerlo a partir de un informe del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que le consideraba un peligro para la seguridad nacional. Como suele ser habitual en estos casos, su letrado no tuvo acceso a este informe y por tanto no pudo rebatirlo.

Más allá de la revocación del estatuto de refugiado, es evidente que esta persona sufriría persecución y tortura si fuese devuelta a su país, como se deduce de todos los informes sobre la situación de los derechos humanos allí. Por ello, si el Gobierno decidiera no aplicarle el artículo 17.3 de la Ley de Asilo conculcaría los artículos 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención contra la Tortura.

Este tipo de situaciones se han repetido con numerosos solicitantes de asilo procedentes de ese país y que dicen ser simpatizantes de ese mismo movimiento islamista, por lo que sus solicitudes o bien han sido inadmitidas a trámite o bien han sido denegadas.

Otro caso que merece ser reseñado es el de un ciudadano sirio de origen kurdo que se unió al PKK en su país. Cuando en 2000 fue detenido el líder del PKK, Abdulá Ocalan, se desplazó a Turquía, donde convivió en las montañas con otros miembros de este partido. La presión del ejército turco convirtió la situación en muy peligrosa, por lo que decidió huir, viajó de manera clandestina en barco a España y solicitó asilo.

Su solicitud fue inadmitida a trámite al aplicársele una cláusula de exclusión, ya que la UE considera al PKK una organización terrorista. El caso fue recurrido judicialmente y el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8 resolvió, después de aportar distintos informes que abordaban las violaciones de los derechos humanos en Turquía, que éste "es un país sometido a un permanente y exhaustivo escrutinio por las autoridades comunitarias, que abarca entre otros aspectos, el examen del respeto al cumplimiento de las reglas del Estado de Derecho y el respeto de los derechos y libertades básicos. Dado que tal examen está siendo positivo, carecen de credibilidad las imputaciones que en el seno de este procedimiento se hacen a las autoridades turcas sobre la persecución injusta que someten a la etnia kurda".

Asimismo, añadió: "No cabe solicitar asilo de un país miembro respecto de otro de la UE porque todos ellos respetan las reglas del Estado de derecho y por ello no pueden dar lugar a los presupuestos recogidos en la Convención de Ginebra. Un razonamiento similar cabe emplear respecto de los países candidatos a la UE y que

se hallan en fase de negociación de adhesión a la misma”. De este modo, concluyó: “No aparece acreditada la concurrencia de alguna de las causas previstas para la concesión del asilo” cuando nos hallamos ante una inadmisión a trámite. Al cierre de este Informe, esta resolución se hallaba en apelación en la Audiencia Nacional y a la espera de sentencia.

En definitiva, la aplicación adecuada de las cláusulas de exclusión exige el examen de las actividades del solicitante dentro de una organización y su participación objetiva en el acto excluyente, como señaló el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Nota sobre las Cláusulas de Exclusión de 30 de mayo de 1997, es decir, después de un estudio sobre el fondo de la solicitud, algo que en este caso no existió. Es comprensible la preocupación de los gobiernos en su lucha contra el terrorismo, pero ello no debe perjudicar a los refugiados.

Por tanto, CEAR rechaza de manera contundente la consideración de la institución del asilo como “santuario” para terroristas, porque la Convención de Ginebra contiene mecanismos suficientes para privar de manera rigurosa de la protección del estatuto de refugiado a todas aquellas personas que no lo merezcan por estar vinculadas a acciones terroristas. El respeto a los derechos humanos es la herramienta más sólida para alcanzar la seguridad.

4.3. UNA RESOLUCIÓN HISTÓRICA

La definición de refugiado se ha interpretado históricamente desde la perspectiva masculina y ello se ha traducido en la denegación del estatuto a las mujeres que lo han solicitado por sufrir persecución por motivos de género e incluso por los recogidos de manera explícita en la Convención de Ginebra. De hecho, hasta ahora la legislación española no contempla la posibilidad de que una mujer obtenga el estatuto de refugiado por alegar ser víctima de la violencia de género, aunque en 2005 una mujer asiática lo logró y el Gobierno ha anunciado su disposición a incluir este supuesto en la nueva Ley de Asilo.

Los especialistas en derecho de asilo y las organizaciones de derechos humanos consideran desde hace tiempo que la persecución por motivos de género tiene cabida dentro de la Convención de Ginebra, en concreto dentro del supuesto “pertenencia a un determinado grupo social”², y que es imprescindible su reinterpretación desde una perspectiva de género para acoger las experiencias de las mujeres y evitar que predomine un punto de vista masculino que se quiera imponer como pretendidamente neutral. Así se establece en las Directrices sobre Protección Internacional *La persecución por motivos de género* en el contexto del artículo 1 de la

Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967. Por ello, casi todos los sectores defienden que es innecesario de modificar la Convención de Ginebra para incluir un sexto supuesto: la persecución por motivos de género. En definitiva, aunque la protección de las víctimas de la violencia de género no está prevista de manera expresa en ella, sí lo está por la vía interpretativa.

Por razones de género son perseguidas todas aquellas personas, tanto hombres como mujeres, que desafían los roles de género que la sociedad patriarcal les asigna e impone. Son castigadas por rebelarse frente a la subordinación a que están sometidas con respecto al varón, contra el *statu quo* que el patriarcado quiere perpetuar, se les castiga por no adaptarse a los patrones de lo que social y culturalmente se construye como la masculinidad o la feminidad normativa.

Por ello son perseguidas las mujeres que defienden los derechos de las mujeres, las que se rebelan contra la violencia doméstica o cualquier otro tipo de violencia de género, las mujeres y los hombres con una orientación sexual diferente de la heterosexual, ya que el único paradigma válido es el masculino y se desprecian otras subculturas no hegemónicas³ (mujeres, lesbianas, gays, transexuales y bisexuales), sus puntos de vista, sus sentimientos, sus experiencias y sus necesidades específicas. Dentro de este contexto, el único patrón de sexualidad válido es el heterosexual, el que practica el "hombre normativo".

La Convención de Ginebra no define qué debe entenderse por persecución, ni qué debe entenderse por persecución por cada uno de los motivos previstos y, además, la persecución por pertenencia a un determinado grupo social es el motivo más opaco de los cinco previstos. En España este último ha sido poco abordado tanto por la práctica administrativa como por la jurisprudencia.

Según las Directrices sobre la Protección Internacional "Pertenencia a un determinado grupo social" de ACNUR, "un determinado grupo social es un grupo de personas que comparten una característica común distinta al hecho de ser perseguida o que son percibidos como grupo por la sociedad. La característica será innata e inmutable o fundamental para la identidad, la conciencia o el ejercicio de los derechos humanos. Se considera que el sexo puede incluirse dentro de la categoría de grupo social; las mujeres son un claro ejemplo de un subconjunto social definido por características innatas e inmutables y que con frecuencia son tratadas de manera diferente a los hombres".

Pese a su claridad, este documento no es vinculante para los Estados, que además son sumamente reticentes a aplicarlo. ACNUR ha realizado numerosas recomendaciones para que apliquen la perspectiva de género en el fondo de los procedimientos de asilo, adopten sus directrices o incluyan unas propias en sus legislaciones nacionales.

Parece que las intenciones del Gobierno español son incluir de manera explícita en la nueva Ley de Asilo la concesión del estatuto de refugiado a las mujeres que aleguen de manera fundada haber sido víctimas de la violencia de género, así como a las personas que argumenten persecución por su orientación sexual, según el borrador del anteproyecto de ley elaborado por el Ejecutivo difundido por un medio de comunicación⁴.

Otros países europeos ya incorporaron estos supuestos en sus procedimientos de asilo gracias a la movilización activa de algunas organizaciones feministas o de ONG, como el Reino Unido⁵, Irlanda, Suecia y Bélgica⁶, aunque algo bien distinto es que se apliquen ya que tampoco son vinculantes. Fuera del ámbito europeo, estas guías existen en Canadá, Haití, Estados Unidos, Australia y Sudáfrica.

En este contexto, el 31 de mayo de 2005 el Ministerio del Interior concedió asilo por primera vez a una víctima de violencia intrafamiliar en su país de origen, reconoció que la persecución realizada por un agente no estatal (su esposo, la familia del esposo y su propia familia) en el ámbito privado tenía repercusión en el ámbito público con el reconocimiento de la condición de refugiada. Por primera vez consideró que la violencia sexual conculca los principios del Derecho Internacional de los derechos humanos y el Derecho Penal Internacional y debe incluirse como una forma grave de abuso equivalente a persecución⁷.

La mujer que obtuvo el estatuto de refugiada el 31 de mayo de 2005 tenía entonces 37 años, estaba casada, carecía de cualificación profesional, tenía dos hijos de 15 y 18 años y procedía de una zona rural de un país asiático de religión musulmana. Empezó a sufrir persecución hace dos décadas, cuando tenía 17 años y quien después se convirtió en su esposo comenzó a acosarla cuando se encontraba sola. Esto está muy mal visto en su sociedad y por su familia, que es muy religiosa.

Su padre le acusó de deshonorar a su familia y por eso padeció malos tratos físicos por parte de sus allegados; además, su acosador quería forzarla a casarse con ella y por ello la raptó, la golpeó y la violó, por lo que no le quedó otro remedio que casarse con él. Desde el principio de su matrimonio fue golpeada, ultrajada y sometida a malos tratos psicológicos por su esposo y la familia de éste, con la que convivían durante largas temporadas.

La violencia que sufrió también consistió en impedirle dormir por la noche, insultarla, tomarla por el cabello y arrastrarla por la casa. Sus suegros, además, le prohibían salir de una habitación y le negaban incluso la comida. Durante su primer embarazo los malos tratos continuaron poniendo incluso en peligro su vida y la de su futuro hijo, ya que además su esposo le negó la posibilidad de recibir asistencia sanitaria. En el segundo, sufrió una paliza, su esposo le rompió la espalda y tuvo que permanecer un mes ingresada en un hospital sin poder caminar.

Más adelante durante tres años su marido emigró a otro país y ella se quedó con los hijos en casa de sus suegros, donde continuó sufriendo malos tratos, hasta que finalmente la echaron y regresó a casa de sus padres. Cuando volvió, la forzó a volver a vivir con él y alquilaron un apartamento, donde la dejó abandonada con sus hijos, sin comida, sin dinero, cuando volvió a emigrar.

Los malos tratos no cesaron durante los veinte años que vivió con su esposo, quien también la amenazaba con echarle ácido en la cara, con rajársela con una navaja y la golpeaba hasta dejarla inconsciente. Cuando fue encarcelado por no pagar sus deudas, la familia de éste la echó a la calle. Regresó a casa de sus padres y pidió el divorcio en varias ocasiones, sin recibir respuesta por parte de las autoridades. En esta situación pudo huir de su país, aunque tuvo que dejar allí a sus dos hijos, llegó a España y pidió asilo.

Esta mujer acudió a las oficinas de CEAR en Madrid y desde el primer momento le brindaron todo el apoyo necesario. Fue decisivo el tratamiento psicológico que recibió, puesto que sufría un agudo estrés postraumático, producto de la dura experiencia vivida durante más de la mitad de su vida, y ello le permitió ser capaz de hablar sobre su experiencia al abogado que asumió la preparación y tramitación de su solicitud.

El temor objetivo se demuestra con la exposición de la legislación y las prácticas tradicionales discriminatorias para las mujeres en su país de origen: la igualdad entre hombres y mujeres existe pero es interpretada por mandato constitucional según los criterios islamistas; el Código Penal contempla la lapidación por adulterio pero para las mujeres prevé formas de realización más crueles; se penaliza la aparición de éstas en el ámbito público sin el preceptivo velo; se considera que la edad adulta para un hombre son los 15 años y para la mujer los 9, edad en la que una mujer puede ser entregada en matrimonio en contra de su voluntad o vendida; el varón puede prohibir a su mujer que trabaje y no existe la violación dentro del matrimonio; en caso de divorcio la mujer pierde la custodia de los hijos; el testimonio de una mujer frente a un tribunal tiene menos valor que el de un hombre. Existe, en definitiva, un elevado grado de violencia contra las mujeres en todos los ámbitos sociales y las autoridades del país la legitiman sin tomar ninguna medida para protegerlas y perseguir y castigar a los agresores.

El temor subjetivo se prueba por la experiencia de persecución sufrida que hace que la solicitante piense que la situación se repetirá si vuelve a su país: durante casi veinte años ha sido víctima de una brutal y constante violencia física, sexual y psicológica por parte de su esposo y la familia de éste sin que las autoridades de su país la hayan protegido. Tras huir sin el permiso de su esposo, si fuera devuelta, sería de

nuevo perseguida no sólo por éste, sino por el propio Estado al haber desafiado los roles de género de sumisión y obediencia que se le asignan en su sociedad, donde se prohíbe viajar a una mujer sola o a una mujer casada sin el permiso de su esposo. Además, esta persecución encaja en uno de los motivos previstos en la Convención de Ginebra, en concreto en la pertenencia a un determinado grupo social.

En este caso, la OAR aplicó estas previsiones y consideró que esta solicitante de asilo forma parte del grupo social de mujeres casadas procedentes de su país sometidas a normas discriminatorias. También, estableció que existía un nexo causal entre la persecución sufrida y uno de los motivos de persecución ya que, al ser perseguida por un agente no estatal, el Estado era incapaz de protegerla, sin entrar a valorar si esta falta de protección estatal era o no por uno de los motivos de la Convención de Ginebra.

La OAR también señaló que la amplitud del grupo no es obstáculo para que un miembro del mismo pueda ser reconocido como refugiado y, en el aspecto procedimental, se ajustó a las recomendaciones de ACNUR de facilitar una entrevistadora y una intérprete ya que la solicitante las pidió.

La concesión del estatuto de refugiado a esta mujer puede ser considerada histórica y un gran avance en la protección de los derechos humanos de las mujeres. Además, abre una vía de esperanza para el futuro reconocimiento de la condición de refugiada a todas las mujeres que se encuentren en la misma situación o que sufran otro tipo de violencia de género o una situación absolutamente discriminatoria por razón de género.

La importancia del reconocimiento de la condición de refugiadas a las mujeres víctimas de la violencia de género es tal que la delegación de CEAR en Euskadi está impulsando una campaña de presión política con los objetivos de dar a conocer la realidad de la persecución por motivos de género y presionar al Gobierno para que otorgue el estatuto de refugiada a sus víctimas.

El reconocimiento real de la persecución por motivos de género en el sistema de asilo español exige, en primer lugar, la formulación de unas directrices procedimentales sobre persecución por motivos de género que sirvan como guía legal interpretativa al Gobierno, a los juristas y a los agentes encargados de la toma de decisiones en materia de asilo.

En segundo lugar, es necesaria la reforma para que la Ley desarrolle un articulado específico y el Reglamento mencione esas directrices procedimentales y la obligación de utilizarlas. En tercer lugar, es imprescindible la transparencia en la aplicación del derecho de asilo en España a través de un sistema de seguimiento de las directrices que fiscalice la labor de los agentes responsables y la evaluación del grado de aplicación de éstas.

Y, por último, debe fomentarse la formación especializada de todos los agentes implicados, especialmente de los abogados y de quienes adoptan las decisiones. Esta capacitación asegurará un mayor conocimiento y sensibilidad y facilitará el tratamiento adecuado de las solicitudes.

4.4. A FONDO: CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN ESPAÑA POR NACIONALIDADES (1995-2004)

En los últimos diez años las cifras de concesión del estatuto de refugiado en España han variado de manera considerable debido tanto a la evolución de la realidad política, social y económica de muchos países y del contexto internacional, como al endurecimiento progresivo de las legislaciones española y europea en materia de inmigración y asilo⁸.

Como CEAR denunció en sus tres informes anuales anteriores, para la mayor parte de las personas que requieren amparo es cada vez más difícil llegar a un país seguro en el que solicitar protección internacional, lo que explica el sostenido y acusado descenso de las solicitudes de asilo en el último lustro en los países industrializados y, por tanto, la reducción de las concesiones del estatuto de refugiado. Además, la creciente utilización de la protección complementaria favorece la disminución de las concesiones del asilo.

Al igual que en el primer epígrafe de este capítulo, en éste también se analizan las propuestas adoptadas por la CIAR, en este caso respecto a 16 países seleccionados en función del número de solicitudes de asilo presentadas en esta década por sus ciudadanos en España y de su evolución sociopolítica. En términos globales, entre 1995 y 2004 la CIAR aprobó la concesión del estatuto de refugiado a 2.618 personas (el 10,75 por ciento), de otra protección a 2.290 (el 9,40 por ciento) y resolvió de manera desfavorable sobre las peticiones de otras 19.452 (el 79,85 por ciento).

CUADRO 35

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR ENTRE 1995 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)

PAÍS	ESTATUTO DE REFUGIADO	OTRA PROTECCIÓN	DESFAVORABLE	TOTAL
Afganistán	60	10	162	232
Albania	8	18	31	57
Angola	47	49	252	348
Apátridas	9	17	74	100
Apátridas palestinos	4		5	9
Arabia Saudí			3	3

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

PAÍS	ESTATUTO DE REFUGIADO	OTRA PROTECCIÓN	DESFAVORABLE	TOTAL
Argelia	122	708	2.545	3.375
Argentina			4	4
Armenia	136	74	1.360	1.570
Azerbaiyán	30	13	141	184
Bangladesh	4	3	130	137
Bután	1			1
Bielorrusia	42	4	47	93
Bolivia			2	2
Bosnia-Herzegovina	37		186	223
Brasil			2	2
Bulgaria	1		7	8
Burkina Faso	2		2	4
Burundi	3		24	27
Cabo Verde			1	1
Camboya	1			1
Camerún	16	7	153	176
Chad	1		6	7
Chile		2	4	6
China	11	4	32	47
Colombia	465	348	3.248	4.061
Congo	5	12	122	139
Costa de Marfil	10	7	129	146
Croacia			17	17
Cuba	360	38	1.560	1.958
Ecuador	10		37	47
EE.UU.			5	5
Egipto	1		8	9
El Salvador			6	6
Eritrea	3	2	13	18
Eslovaquia			6	6
Eslovenia		1		1
Etiopía	60	10	222	292
Gabón	1			1
Gambia	11		19	30
Georgia	62	43	484	589
Ghana		3	43	46
Guatemala			8	8

PAÍS	ESTATUTO DE REFUGIADO	OTRA PROTECCIÓN	DESFAVORABLE	TOTAL
Guinea		6	68	74
Guinea-Bissau		2	32	34
Guinea Ecuatorial	238	58	652	948
Haití	4		3	7
Honduras	4		8	12
Hungría			1	1
India		1	41	42
Indonesia			3	3
Irak	52	151	715	918
Irán	70	22	1.029	1.121
Israel	1		2	3
Jordania	2	2	6	10
Kazajstán		2	62	64
Kenia	2	1	46	49
Kirguistán		3	3	6
Kirguizia			2	2
Letonia	4		10	14
Libano			16	16
Liberia	12	17	556	585
Libia		7	9	16
Lituania			18	18
Macedonia			17	17
Malí			9	9
Marruecos	5	29	252	286
Mauritania	14	5	119	138
México			3	3
Moldavia	12		60	72
Mongolia			1	1
Montenegro			1	1
Mozambique	1		3	4
Myanmar	4		14	18
Namibia			1	1
Nepal			9	9
Nicaragua			6	6
Níger	2		91	93
Nigeria	15	19	479	513
Pakistán	25	16	133	174

LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

PAÍS	ESTATUTO DE REFUGIADO	OTRA PROTECCIÓN	DESFAVORABLE	TOTAL
Perú	62	2	167	231
Polonia			7	7
R. Checa			11	11
R. D. Congo	127	38	646	811
R. Centroafricana	1		4	5
Ruanda	23	9	82	114
Rumania	3		112	115
Rusia	231	219	603	1.053
Senegal	1	2	51	54
Serbia			13	13
Sierra Leona	12	115	665	792
Siria	13	7	73	93
Somalia	11	97	333	441
Sri Lanka	3	1	48	52
Sudáfrica			18	18
Sudán	6	9	74	89
Tanzania			1	1
Tayikistán	4		18	22
Togo	1	2	31	34
Túnez	22	1	25	48
Turkmenistán			2	2
Turquía	10	2	164	176
Ucrania	29	35	391	455
Uganda		1	11	12
URSS			1	1
Uzbekistán	4	2	26	32
Venezuela			16	16
Vietnam	29	1	48	78
Yemén del Sur	2		6	8
Yugoslavia	34	32	224	290
Zimbawe		1	1	2
TOTAL	2.618	2.290	19.452	24.360

FUENTE: MEMORIAS ANUALES DE LA OAR 1995-2004. ELABORACIÓN PROPIA.

Colombia. Entre 1995 y 2004, España concedió 465 estatutos de refugiado a ciudadanos colombianos (el 11,45 por ciento), frente a las 4.061 solicitudes presentadas, una cifra muy reducida para un país desgarrado por una guerra civil no declarada que

ya dura casi medio siglo. En la década anterior el conflicto se agudizó tanto que causó el desplazamiento forzado y masivo de población hacia las principales ciudades, sobre todo en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, Cesar y Caquetá.

Sin embargo, la concesión del estatuto de refugiado a ciudadanos colombianos en España ha descendido en términos porcentuales de manera notable en los últimos años: si en 1996 el 66,66 por ciento de los casos estudiados por la CIAR obtuvo el estatuto de refugiado, en 1998 el 43,33 por ciento y en 2000 el 30,57 por ciento, en los últimos cuatro años (2001-2004) tan sólo lo logró el 7,51 por ciento. Esta caída en picado obedece a la instrucción restrictiva de los expedientes de las solicitudes de asilo.

Cuba. También hubo un sostenido descenso en la concesión del estatuto de refugiado a los ciudadanos cubanos al pasar de los 103 de 1995 a los 9 de 2004. A diferencia de Colombia, las cifras de los solicitantes cubanos guardan relación no sólo con la situación de su país y las políticas españolas de inmigración y asilo, sino también con la política migratoria de su Gobierno, que exige a sus ciudadanos la obtención de una autorización gubernamental para abandonar o regresar a la isla⁹.

Estas restricciones, junto con la exigencia del visado de entrada impuesta por el Gobierno español a principios de 2002, explican el notable descenso de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos cubanos en España y, en consecuencia, la caída del número de estatutos de refugiado concedidos. Además, también en términos porcentuales la protección ha disminuido, ya que si entre 1995 y 1999 la CIAR recomendó la concesión del estatuto al 22,32 por ciento de los solicitantes cubanos, entre 2000 y 2004 sólo apoyó el 10,75 por ciento de los casos.

Armenia. En el caso de los ciudadanos de esta república caucásica, las cifras presentan más fluctuaciones. Así, en 1995 se concedió el estatuto a 23 personas, el 20,9 por ciento, pero esta cifra fue cayendo de manera paulatina, con ligeras variaciones, a excepción de lo sucedido en 2003, con el 32 por ciento. La primera cifra se explica fácilmente porque el año anterior se suscribió el armisticio entre Armenia y Azerbaiyán por la guerra iniciada en 1988 por la soberanía de la región de Nagorno-Karabaj, en cambio, el aumento de 2003 no se justificó por la situación interna, tan inestable entonces como, por ejemplo, en 2001 o 1999.

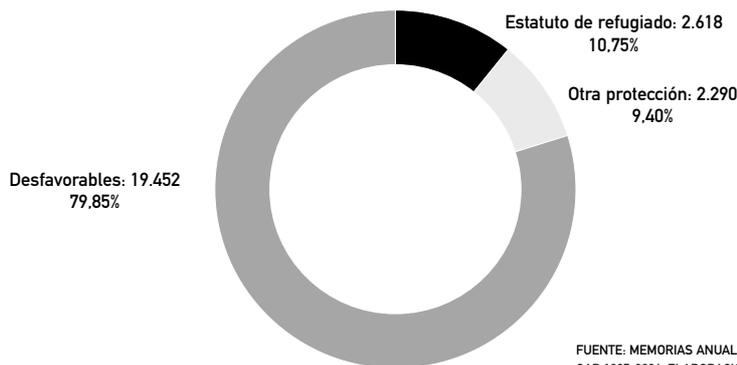
Georgia. En esta república caucásica azotada por los conflictos interétnicos la evolución de los datos muestra un elevado porcentaje de concesiones del estatuto de refugiado en 1995 (36,36 por ciento) y 1996 (41,37 por ciento), pero a partir de aquel año empezó a decrecer, tanto que en 1999 la CIAR no concedió el estatuto a ninguno de los 57 georgianos cuyo expediente estudió. En 2002 y 2003 aumentaron de nuevo de manera sustancial, con unos índices del 27,27 por ciento y 30,76 por ciento, respectivamente, aunque hay que aclarar que los casos examinados fueron escasos y así sólo 6 y 8 ciudadanos georgianos lograron el estatuto en esos años.

Los elevados índices de concesiones de 1995 y 1996 guardan relación con la situación del país ya que los conflictos de los territorios autónomos de Osetia del Sur y Abjazia, que empezaron a exigir la secesión en 1989, causaron la expulsión de unos 23.000 georgianos de Osetia del Sur hacia Georgia, la llegada a Osetia del Sur de unos 50.000 rusos de Osetia del Norte y el desplazamiento y la expulsión de unos 250.000 georgianos de Abjazia. En abril de 1994 se firmó en Moscú un acuerdo que estipuló la presencia de una fuerza de paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y asignó a ACNUR la supervisión del proceso de retorno de los refugiados.

La situación actual de Georgia, donde persisten la persecución contra las minorías religiosas, la práctica de torturar a los detenidos y la discriminación de las mujeres, no justifica la cifra tan reducida de concesiones del estatuto de refugiado en 2004, cuando la CIAR sólo apoyó otorgar esta protección a 3 de los 27 casos estudiados.

GRÁFICO 40

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR
ENTRE 1995 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)



Rusia. La situación de los derechos humanos en este país continúa siendo preocupante, principalmente en cuanto a las libertades de expresión y prensa, las condiciones de vida de la población reclusa y, sobre todo, el conflicto de Chechenia. Las cifras de concesiones del estatuto a ciudadanos rusos aumentaron de manera significativa a partir de la llegada de Vladimir Putin a la presidencia de la Federación Rusa. Así, si en 1998 la CIAR no concedió ninguno, en 1999 otorgó 41, en 2000, 49 y en 2001, 53.

También el número de casos estudiados por la CIAR ha aumentado de manera considerable en el último lustro, ya que, mientras que entre 1995 y 1999 sólo examinó 282 solicitudes, entre 2000 y 2004 fueron 745, siendo sobre todo de personas procedentes de Chechenia y de miembros de minorías religiosas.

Afganistán. Con la excepción del periodo 1998-2001, muy pocos ciudadanos afganos lograron asilo en España entre 1995 y 2004. El descenso de las concesiones

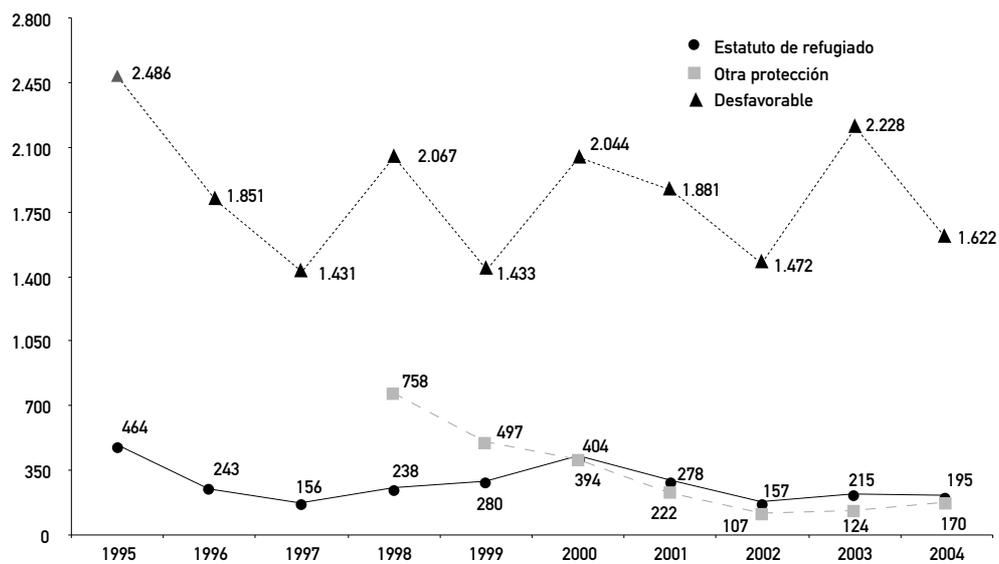
del estatuto de refugiado coincidió con el derrocamiento del régimen de los talibanes por parte de Estados Unidos, la misma potencia que los adiestró y financió para que combatieran contra el gobierno comunista en la década de los ochenta. No obstante, si bien la salud de las libertades y de los derechos humanos ha mejorado desde finales de 2001, es insuficiente puesto que la situación del país aún es inestable: los talibanes conservan su influencia en algunas zonas y aún quedan miles de refugiados y desplazados internos que no han regresado a sus hogares. En 2004 la CIAR denegó el estatuto de refugiado a las 34 personas cuyo expediente examinó.

Irak. En las semanas previas a la agresión militar de Estados Unidos y Gran Bretaña, CEAR denunció en un comunicado público la hipocresía del Gobierno presidido por José María Aznar por respaldar una guerra que contravenía la legalidad internacional con el argumento de derrocar a un dictador que sojuzgaba a sus ciudadanos y era responsable de graves violaciones de los derechos humanos. Estos argumentos eran hipócritas puesto que su Ejecutivo sólo concedió asilo entre 1999 y 2002 a cuatro ciudadanos iraquíes del total de 219 cuyo caso fue estudiado por la CIAR (el 1,9 por ciento), aunque 70 lograron la protección complementaria. En 2004 la CIAR tampoco aprobó ningún estatuto de refugiado para ciudadanos iraquíes, si bien otorgó la protección complementaria a 46 de las 116 personas cuyos casos estudió.

Irán. Entre 1995 y 2004, de los 1.121 ciudadanos de este país cuyo caso analizó la CIAR sólo 70 lograron el estatuto de refugiado (el 6,24 por ciento). En la mayor parte de estos años hubo un porcentaje elevado de concesiones en comparación con los

GRÁFICO 41

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN ACORDADAS POR LA CIAR ENTRE 1995 Y 2004 (PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: MEMORIAS ANUALES DE LA OAR 1995-2004. ELABORACIÓN PROPIA.

otros países, si bien en otros descendió de manera injustificada: por ejemplo, en 1996 de los 481 casos estudiados por la CIAR sólo 10 obtuvieron el estatuto. Llama también la atención que el número de solicitudes estudiadas haya descendido de manera progresiva hasta la fecha, ya que si entre 1995 y 1997 la CIAR estudió 890 casos de ciudadanos iraníes, entre 2002 y 2004 sólo fueron 30.

Argelia. El Informe 2005 también analizó de manera muy extensa la situación de los derechos humanos en este país, que sirve de contexto a los datos que analizamos ahora. Fue entre 1998 y 2000 cuando España concedió una protección mayor a los ciudadanos de este país, ya que sus expedientes se abrieron un año y medio o dos antes, cuando los grados de violencia eran terribles. No obstante, la CIAR aprobó la concesión sobre todo de estatutos de protección complementaria, ya que en aquel trienio sólo se concedieron 59 estatutos de refugiado, el 4,15 por ciento de los casos estudiados. Por otra parte, a partir de 2001 se produjo una caída en picado del número de concesiones, ya que tan sólo 5 ciudadanos argelinos lograron ser reconocidos como refugiados en España aquel año.

Marruecos. Tan sólo 5 ciudadanos marroquíes lograron el estatuto de refugiados en España entre 1995 y 2004, mientras que la CIAR se lo denegó a otras 252 personas, una cifra irrisoria que no se corresponde con la realidad política y de derechos humanos de un país sojuzgado por la monarquía alauita desde su independencia. Especialmente conocidas son la persecución de la libertad de prensa, las denuncias de torturas sufridas por prisioneros detenidos por su supuesta vinculación con actividades terroristas y las discriminaciones que sufren las mujeres.

CEAR considera que en la denegación sistemática del estatuto de refugiado a los ciudadanos marroquíes los sucesivos gobiernos han privilegiado los intereses políticos de nuestro país y del conjunto de la Unión Europea, ya que las pretensiones de "externalizar" a los refugiados exigen lograr la aceptación de que los países vecinos son "seguros" para en el futuro poder llevarlos a campos de internamiento levantados allí para aguardar la resolución sobre su petición de asilo.

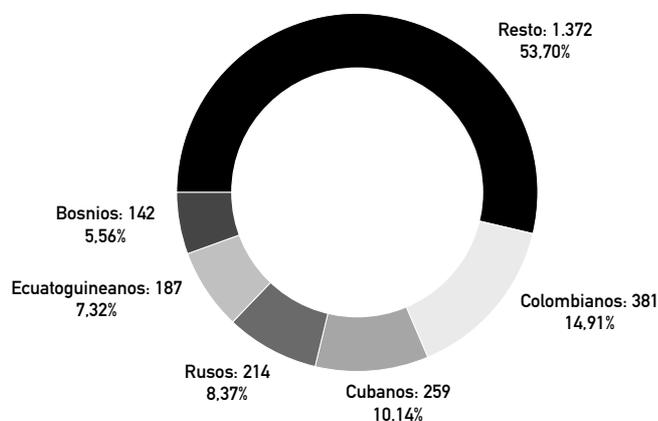
Angola. Tras el final en 2002 de la guerra civil que sacudió este país desde su independencia de Portugal en 1974, más de cuatro millones de refugiados y desplazados internos regresaron a sus hogares, pero aún hoy persisten graves violaciones de los derechos humanos (ausencia de libertad de expresión, torturas, violaciones, ejecuciones extrajudiciales...). Durante la pasada década sólo 47 ciudadanos angoleños lograron el estatuto de refugiado, el 13,51 por ciento de los casos que estudió la CIAR. Llama la atención que entre 1999 y 2001 se concedieron bastantes estatutos de protección complementaria y en 2000 todos los angoleños que pidieron protección la lograron, aunque sólo 6 de los 17 obtuvieron el estatuto de refugiado.

Sierra Leona. La guerra civil de diez años que concluyó en mayo de 2001 debido a la intervención del ejército británico dejó un país destrozado por las atrocidades cometidas durante aquel tiempo (desapariciones forzadas, mutilaciones, violaciones, esclavitud sexual, reclutamiento forzoso, ejecuciones extrajudiciales...) y prisionero aún de parte de aquella cultura de la violencia. Pese al drama que vivió esta nación africana, entre 1995 y 2004 España concedió el estatuto de refugiado tan sólo a 12 personas (el 1,52 por ciento) y se lo denegó a 665, aunque, como en el caso de Angola, se concedieron bastantes estatutos de protección complementaria, sobre todo entre 1998 y 2000.

Costa de Marfil. Sólo 10 ciudadanos marfileños lograron el estatuto de refugiado en España en esta década (el 6,85 por ciento). Tras el comienzo de la guerra en septiembre de 2002, el número de casos estudiados por la CIAR aumentó de manera considerable, ya que, si en 2000 examinó sólo 16, en 2004 resolvió sobre 78. Sin embargo, sorprende que este incremento no haya supuesto un aumento del número de concesiones, al contrario, en 2003 y 2004 ningún marfileño logró el estatuto de refugiado y en esos dos años sólo 6 obtuvieron la protección complementaria.

GRÁFICO 42

EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA CON ESTATUTO DE REFUGIO EN VIGOR



FUENTE: MEMORIA 2004 DE LA OAR. DATOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2004.

Guinea Ecuatorial. Éste es el país con un porcentaje mayor de estatutos de refugiado concedidos en España entre 1995 y 2004, con el 25,11 por ciento de los casos estudiados por la CIAR, con "picos" de casi el 45 por ciento (en 2001). Como analizó el Informe 2005 de CEAR, la situación de los derechos humanos en esta antigua colonia española explica este grado de protección ya que la dictadura de Teodoro Obiang comete todo tipo de crímenes atroces contra los ciudadanos.

Somalia. Desde 1991 este país carece de estructura de gobierno o administrativa, de fuerzas militares y policiales y de un poder judicial de ámbito nacional, ya que los líderes de los distintos clanes controlan la mayor parte del territorio. Tres lustros de desintegración nacional y violencia política han generado miles de refugiados y desplazados internos, que huyeron de los combates entre facciones, los secuestros y las violaciones de los derechos humanos.

Sin embargo, esta trágica situación, casi estructural, no se ha visto reflejada en un porcentaje adecuado de concesiones del estatuto de refugiado a los ciudadanos somalíes en España, ya que tan sólo el 2,49 por ciento de los casos estudiados por la CIAR lo obtuvieron. Al menos, entre 1998 y 2000 sí se otorgó un número aceptable de estatutos de protección complementaria (26, 31 y 24), aunque éstos ofrecen menos garantías, ya que, por ejemplo, no prevén un régimen especial para la reagrupación familiar y sus beneficiarios dependen de su renovación periódica.

Etiopía. El conflicto que mantiene con Eritrea por los límites fronterizos ha generado un flujo continuo de refugiados, al igual que la discriminación étnica, sobre todo contra el pueblo oromo, y la represión de las libertades de expresión, manifestación y oposición política. Aunque son pocos los ciudadanos etíopes que solicitan asilo en España, en términos porcentuales son una de las nacionalidades que obtienen mayor protección internacional en nuestro país. Así, entre 1995 y 2004 la CIAR concedió 60 estatutos de refugiado, el 20,55 por ciento.

Después de esta revisión de los casos de 16 nacionalidades, puede concluirse que sólo en algunos casos la mejora o el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en un país tiene un reflejo coherente en la concesión del estatuto de refugiado a sus ciudadanos, porque en la mayor parte de las ocasiones los criterios que maneja la CIAR son arbitrarios, como lo prueban los casos de Colombia o Argelia. Tampoco resulta comprensible su tendencia a variar su opinión sobre la situación sociopolítica de los países una vez que se ha suscrito un acuerdo de paz después de una contienda bélica. Es cierto que el cese de las hostilidades es un cambio relevante, pero los procesos de pacificación verdaderos duran años. En el caso de Costa de Marfil, por ejemplo, el acuerdo de paz de enero de 2003 fue empleado por la CIAR durante muchos meses como excusa para denegar la protección a sus ciudadanos, a pesar de que aún hoy no han cristalizado las reformas políticas que contemplaba y perdura la inestabilidad política.

NOTAS

1. Este artículo establece: "Esta Convención no se aplicará a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país".
2. En algunos países en los que la práctica administrativa y judicial está más desarrollada, la mayor parte de los casos de persecución por motivos de género se subsumen dentro de la persecución por pertenencia a un determinado grupo social y en algunos otros en persecución por motivos políticos, sobre todo, imputación de motivos políticos y por persecución por motivos religiosos.
3. Terminología utilizada por la antropóloga Dolores Juliano (refugiada de la última dictadura militar argentina) en: *Las que saben. Subculturas de Mujeres*. Madrid. Horas y Horas, 1998.
4. *El País*, 2 de enero de 2006, p. 15.
5. La del Reino Unido, de julio de 1998, fue elaborada por una ONG de mujeres llamada *Refugee Women's Legal Group (RWLG)*. Esta guía, llamada *RWLG Gender Guidelines for the Determination of Asylum claims in the UK*, estaba enfocada a los funcionarios que deciden sobre las peticiones de asilo en primera instancia administrativa, ya que existe una segunda guía dirigida a los jueces que estudian los recursos sobre denegaciones del estatuto de refugiados y que es la *IAA Asylum Gender Guidelines*, de noviembre de 2000.
6. En Suecia, las directrices *Gender-Based Persecution: Guidelines for the Investigation and Evaluation of Needs of Women for Protection* prevén de manera expresa que las mujeres no pueden constituir un grupo social a los efectos de la Convención de Ginebra y sólo pueden gozar de protección complementaria. En Bélgica, si bien existen directrices de 1997 y 2001, un estudio publicado en 2004 por ACNUR y realizado por Crawley Heaven, titulado *Comparative Analysis of Gender-Related Persecution in National Asylum Legislation and Practice in Europe*, no encontró ninguna evidencia de que las mismas se hubieran implementado.
7. El artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (por resolución de la Asamblea General de la ONU del 20 de diciembre de 1993) define por primera vez el concepto "violencia contra la mujer", que hace referencia a todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada.
8. En este epígrafe no pueden analizarse los datos de 2005 ya que sólo aparecerán desglosados por nacionalidades en la Memoria 2005 de la OAR, a la que CEAR no había tenido acceso al cierre de este Informe.
9. Human Rights Watch: *Families Torn Apart. The High Cost of U.S. and Cuban Travel Restrictions*. Informe de octubre de 2005.

El primer epígrafe de este capítulo repasa las características, las dificultades y las carencias del proceso de integración de los solicitantes de asilo y de los refugiados en España. Éste es un proceso de carácter personal y social que no depende de manera exclusiva de la voluntad de la persona interesada y al que contribuyen de manera decisiva elementos como el dominio del español, las habilidades personales y sociales, la existencia de una red social y familiar de apoyo y el acceso a un empleo, a una vivienda y finalmente a una situación administrativa regular.

Parte del proceso de integración es la adaptación en términos socioculturales, mucho más compleja, como se valora en el segundo epígrafe, puesto que las prestaciones financiadas por el Gobierno son inexistentes y los profesionales de las ONG, insuficientes. Como recién llegados a un nuevo entorno social y cultural, los solicitantes de asilo deben enfrentar de manera cotidiana situaciones en las que las herramientas que les fueron útiles en sus países de origen muchas veces ya no les sirven. En el nuevo contexto, la mayor parte de estas personas desarrollan estrategias de resolución de problemas y adoptan soluciones muy eficaces que les ayudan a salir adelante.

Este capítulo concluye con el análisis de la derivación de solicitantes de asilo admitidos a trámite de los CETI de Ceuta y Melilla a los Centros de Migraciones peninsulares, un programa más que necesario por la insuficiente capacidad de los

CETI y porque estas personas se desesperan debido a su situación angustiosa e incierta, máxime si tenemos en cuenta que su objetivo es precisamente llegar a la península.

5.1. UN DESAFÍO INSOSLAYABLE

El proceso de integración social de los solicitantes de asilo y los refugiados en España involucra al conjunto de la sociedad, puesto que es un ejercicio de cambio que afecta tanto a los que están como a los que llegan. El contexto de acogida que encuentran los solicitantes de asilo se caracteriza en un primer momento por el desconocimiento mayoritario de la sociedad española acerca de su realidad, de ahí el énfasis de las organizaciones no gubernamentales especializadas en asilo en la sensibilización social en torno a la necesidad de darles protección y promover su integración.

Los técnicos que apoyan a los solicitantes de asilo y a los refugiados en su proceso de integración social deben realizar una continua labor de intermediación con todos los agentes sociales de todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida con la finalidad de acompañarles y favorecerles en el ejercicio de sus derechos. Esta labor pasa por la intervención ante funcionarios públicos de las tres administraciones públicas, que desconocen sus circunstancias y derechos, en materias tan cotidianas como la educación, la sanidad pública, la vivienda, el empadronamiento o la inscripción en las oficinas de empleo.

El proceso de integración es un proceso de carácter personal y social que no depende de manera exclusiva de la voluntad de la persona interesada. Si bien es cierto que no todas las personas afrontan en igualdad de condiciones este complejo proceso, elementos como el dominio del idioma, las habilidades personales y sociales, la existencia de una red social y familiar de apoyo, el acceso a un empleo, a una vivienda y a una situación administrativa regular contribuyen de manera indudable a dicho proceso de integración.

Por otro lado, debe destacarse que la integración social no se logra sólo cubriendo las necesidades básicas (alojamiento, manutención, empleo, documentación), sino que también requiere el acceso en igualdad de condiciones a los derechos sociales, políticos, civiles y culturales y al reconocimiento de todos los derechos propios de los ciudadanos.

En relación al colectivo de solicitantes de asilo y refugiados, es necesario destacar que, si bien el sistema de protección social de acogida y de integración se va fortaleciendo y ampliando de manera progresiva, los avances en términos de

ciudadanía no están experimentando modificaciones al mismo ritmo, al contrario, van a la zaga.

Como se ha analizado en el capítulo 3, la transposición de la directiva de normas mínimas de acogida ha facilitado una protección social específica en el periodo de más vulnerabilidad de los solicitantes de asilo. Sin embargo, el dispositivo de protección en esta primera fase no está garantizado, puesto que los recursos pueden verse sobrepasados sin que exista una adecuada alternativa.

Así ocurrió en 2005, cuando el número de plazas disponibles en los Centros de Migraciones fue destinado de manera indistinta a solicitantes de asilo e inmigrantes, sin ningún tipo de delimitación, y se llegó a producir una saturación en las plazas disponibles para el colectivo de solicitantes de asilo, con lo que algunos de ellos no dispusieron de un dispositivo adecuado y específico de acogida. Por ello, a mediados del año pasado se volvió a definir a éste como el colectivo prioritario.

En relación a los sistemas públicos de protección social normalizados, es decir, aquellos a los que tienen acceso el conjunto de los ciudadanos, continúan arrastrando las carencias ya señaladas otros años (inexistencia de garantía de protección a personas en situaciones de vulnerabilidad, desprotección de personas dependientes, saturación y escasez de recursos en los servicios sociales municipales, falta de recursos escolares y educativos, falta de dispositivos que permitan conciliar la vida familiar y laboral...), fenómeno que, por supuesto, afecta aún más a los solicitantes de asilo y a los refugiados, en particular a aquellos que carecen de la mínima red de apoyo familiar o social.

Una especial vulnerabilidad presentan las personas que tienen serias dificultades en el acceso a un empleo por problemas de salud física o psíquica, los mayores de 50 años, las personas analfabetas o que desconocen el español y las mujeres con cargas familiares no compartidas e hijos de muy corta edad. Los programas de integración destinados al colectivo de refugiados y beneficiarios de otras protecciones de carácter temporal se centran en el empleo como eje para conseguir una situación de autonomía e integración social y los colectivos citados cuentan sólo con el apoyo de los Programas de Atención a Grupos Vulnerables, que otorgan prestaciones económicas de carácter asistencial y transitorio.

Estas prestaciones económicas son insuficientes para favorecer el proceso de integración de estas personas si no se puede realizar un trabajo de acompañamiento social. Sin embargo, a menudo los profesionales que pueden realizar un adecuado seguimiento y trabajo de empoderamiento con estas personas son escasos para el colectivo de solicitantes de asilo y refugiados y la red pública de servicios sociales también sufre la escasez de profesionales para poder garantizar el necesario seguimiento.

A modo de ejemplo, puede señalarse que un refugiado con una discapacidad de más de un 65 por ciento sólo puede acceder a una prestación de carácter asistencial, que en 2005 suponía alrededor de 300 euros mensuales. Esta prestación es del todo insuficiente para que cualquier persona pueda resolver sus necesidades de alojamiento, comida y transporte y poder llevar una vida normalizada. Por otra parte, también deben destacarse las diferencias entre los recursos asistenciales normalizados de las diferentes comunidades autónomas, ya que mientras que en el País Vasco la persona que percibe una renta básica contaba con unos 500 euros mensuales, en Andalucía no superaba los 300.

También puede destacarse la gran preocupación por la inexistencia de recursos adecuados para aquellos solicitantes de asilo o refugiados que arrastran graves problemas de salud mental que les impiden mantener una convivencia normalizada en los Centros de Migraciones. Estas personas, a menudo sin conciencia de enfermedad, tratamiento médico ni seguimiento, carecen de un recurso adecuado dentro de la red normalizada y la red de protección para solicitantes de asilo no tiene un equipamiento de acogida de estancias medias y largas, especializado en salud mental, que requiere de un equipo interdisciplinar especializado, ya que son procesos que pueden durar varios años o incluso ser crónicos.

Las personas con problemas de salud mental más severos no encuentran un equipamiento ni un seguimiento adecuado y sólo pueden acceder a una cobertura básica de alojamiento y manutención que la mayor parte de las veces se presta desde los albergues municipales o incluso desde hostales privados.

A modo de ejemplo, puede destacarse el caso de un solicitante de asilo checheno con un grave problema de salud mental que le impedía asumir una convivencia autónoma y normalizada en un Centro de Migraciones. Esta dificultad forzó su salida y accedió al programa de prestaciones económicas asistenciales, con la que cubría su alojamiento en un hostel y se le realizaba un seguimiento social de manera ambulatoria.

También es necesario destacar la existencia de un programa de acogida para refugiados en situación de vulnerabilidad social y psicológica financiado con fondos europeos, pero que cuenta con sólo ocho plazas de acogida, todas ellas en Madrid.

Sin embargo, aún queda mucho hasta desarrollar proyectos que vinculen las actividades de asistencia con las de desarrollo social y económico. Son todavía escasas las acciones que el sistema de protección social a solicitantes de asilo y refugiados desarrolla para avanzar en la consolidación del éxito de su proceso de integración.

Hasta la fecha se viene trabajando en la cobertura de las necesidades más básicas (alojamiento, manutención y emergencias), donde lo urgente impide llegar a lo importante, salvo excepciones como todo lo que se refiere a la generación de iniciativas de empleo autónomo y el apoyo a la formación ocupacional, universitaria o de tercer grado, como se verá en el capítulo 6. Pero estas acciones dirigidas al desarrollo social y económico siempre quedan en un segundo plano cuando los recursos son escasos y es necesario priorizar la asignación de los disponibles.

Por otra parte, la poca implicación de los afectados en el diseño de los programas de integración, el escaso tejido asociativo existente (hasta la reciente creación de la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados-FERINE), la nula visibilización pública de este colectivo y la imposibilidad de hacer efectiva su participación ciudadana auguran que se requerirá un esfuerzo continuo y a medio plazo para lograr su integración social en la sociedad española.

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

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

5.2. LA ADAPTACIÓN SOCIOCULTURAL

Un espacio singular merece el análisis de las consecuencias psicosociales del proceso de integración social de los solicitantes de asilo y de los refugiados, ya que las prestaciones financiadas por el Gobierno son inexistentes y los profesionales que tienen algunas ONG, entre ellas CEAR, son insuficientes. Como recién llegados a un nuevo entorno social y cultural, los solicitantes de asilo deben enfrentar de manera cotidiana situaciones en las que las herramientas que les fueron útiles en sus países de origen muchas veces ya no les sirven. En el nuevo contexto, la mayor

parte de estas personas desarrollan estrategias de resolución de problemas y adoptan soluciones muy eficaces que les ayudan a salir adelante.

El proceso de adaptación psicológica de toda persona que entra a formar parte de una nueva cultura está influido por varios factores en función de las habilidades personales, de las experiencias de vida, de los códigos culturales y antropológicos de la sociedad de origen y de la estructura social y del ordenamiento legal de la sociedad de acogida.

Es importante considerar los procesos psicológicos específicos de los solicitantes de asilo, puesto que al haber sufrido persecución en sus países de origen y haberse visto forzados por ello a exiliarse suelen haber sufrido experiencias que marcan su trayectoria vital. Es probable que su integridad física haya peligrado, que hayan sufrido tortura, que hayan visto morir a un ser querido o que hayan padecido las consecuencias de una guerra (pérdida del hogar, desaparición de familiares, ruptura del tejido social, situaciones de pobreza extrema y de impunidad...).

Este tipo de vivencias son a veces tan extremas que pueden originar un trauma psicológico, es decir, una ruptura en la concepción del mundo que tenía esta persona y que supone muchas veces una pérdida de sentido ante la vida. Para sobrevivir a estas experiencias y, ante la incapacidad de poder asimilar tanto dolor, las personas tienden a desarrollar estrategias de protección psicológica.

Las estrategias de protección son individuales y dentro del trabajo con solicitantes de asilo el área de atención psicológica de CEAR decide potenciar aquéllas que son útiles para cada uno. No obstante, existen algunas que suelen ser más habituales, como la tendencia (al menos durante el primer año posterior a la experiencia vivida) a olvidar el hecho traumático e intentar vivir como si nada hubiese sucedido.

Las psicólogas de CEAR también observan con frecuencia que muchos solicitantes de asilo realizan cursos de formación, trabajan, se implican en actividades de ONG, intentan, en definitiva, tener la mayor parte del tiempo libre ocupado en distintas actividades, para no pensar en todo lo que les ha sucedido. Esto exige una especial atención de los psicólogos ya que puede entorpecer el proceso legal del procedimiento de asilo, que requiere que el implicado narre su historia con el mayor detalle posible y en un periodo de tiempo determinado.

Éste es el caso de un joven de Congo que fue torturado durante la guerra en su país, el trauma psicológico le provocó un bloqueo emocional que le impedía relatar lo sucedido, de tal manera que en las distintas entrevistas en la OAR o con los abogados de CEAR lo ocultó; después de que le denegaran el asilo y de meses de intervención psicosocial con las psicólogas de CEAR, pudo expresar lo sucedido, por lo

cual los abogados solicitaron un reexamen de su solicitud alegando su incapacidad psicológica ese momento.

En esta primera fase en que la persona ha solicitado asilo y está a la espera de la resolución sobre la concesión del estatuto, que se puede demorar hasta dos años, para intentar paliar los efectos de las experiencias vividas quiere ocupar al máximo su tiempo buscando nuevas actividades y metas que le ayude a estructurar su vida cotidiana. Encontrarse en un entorno nuevo y desconocido puede ser útil ya que debe aprender cosas nuevas todos los días, desde el funcionamiento del transporte público hasta el aprendizaje del español.

Al comienzo de la estancia en el nuevo país se produce un estrés adaptativo que permite superar con rapidez las numerosas situaciones nuevas. En este sentido, la falta de información incrementa la sensación de inseguridad y la percepción de descontrol sobre la propia vida frente a lo desconocido, tanto en los asuntos legales como en los aspectos sociales y culturales (idioma, costumbres, formas de relacionarse, cómo interpretar los diferentes significados en las relaciones sociales, el sentido del tiempo...). La información ayuda a prever el futuro: por ejemplo, saber que deberá esperar mucho y soportar largas colas en los servicios sociales y en las instituciones públicas contribuye a soportar estas esperas con menos frustración.

Las expectativas creadas antes de la llegada al nuevo país son, en la mayoría de los casos, demasiado elevadas ya que imaginan que llegarán a un lugar donde les ofrecerán protección internacional y una nueva vida con apoyo social y oportunidades laborales. La adaptación de las expectativas a la realidad legal, social y laboral es muy dura, aminora la motivación y favorece la aparición de estados depresivos, pero cuanto antes se produzca será mejor para que la persona pueda retomar un cierto control sobre la planificación de su vida.

Tal es el caso de una periodista colombiana que llegó a España para solicitar asilo y con la expectativa de rehacer su vida dedicándose a su profesión. Pero, cuando fue consciente de la dificultad legal y laboral para ejercer su profesión, cayó en un estado depresivo que fue remitiendo al ir asimilando de manera paulatina que sus objetivos serían posibles en un plazo más largo de lo que sus expectativas marcaban.

Dentro de los procesos de aprendizaje que se ponen en marcha, al aprender aspectos de la nueva cultura, son básicas las habilidades sociales para manejarse en el nuevo contexto y resolver así de manera exitosa las tareas sociales. La falta de habilidades asertivas para defender o exigir sus derechos, si es que los conocen, dificulta la integración y, a su vez, son importantes en la adaptación las habilidades para tolerar la frustración y planificar a largo plazo. Esto supone aprender que sus

acciones no darán fruto hasta un tiempo después, incluso años, como es el caso de la reunificación familiar.

Las diferencias entre la cultura de acogida y la de pertenencia también influyen en la facilidad o dificultad de los procesos de integración y cuánto más diferente es la cultura mayor estrés, incertidumbre e inseguridad padece. Por ejemplo, el sentido del tiempo y el significado de la puntualidad son diferentes en cada cultura. En España se les otorga mucha importancia, ya que son sinónimos de respeto, educación y responsabilidad y obedecen al ritmo de vida acelerado de una sociedad muy competitiva en la que cada minuto tiene mucha importancia y los retrasos son vividos como una "pérdida de tiempo".

Ésta es la concepción individualista occidental, pero no es universal. En muchas ocasiones las personas de la sociedad de acogida pueden no entender las respuestas y las formas de comportarse de las de otras culturas y enfadarse o indignarse cuando llegan tarde al hacer interpretaciones negativas y erróneas, lo que dificulta las relaciones y la adaptación.

Otro aspecto importante es el grado de discriminación que percibe cada persona, que repercute en el contacto y el apoyo que se da en la sociedad de acogida. Las relaciones estrechas y de amistad con personas de la sociedad de acogida facilitan una mejor adaptación, puesto que, si se percibe rechazo, los intentos de establecer relaciones serán cada vez menores y despertarán más desconfianza.

Además, las formas y contextos de relación también son diferentes y el hecho de que en España la mayor parte de las actividades de ocio conlleven un mínimo gasto económico (reuniones en bares y restaurantes, gimnasio, cursos, cines, teatro...) dificulta la creación de nuevos lazos sociales y de amistad y repercute en el bienestar emocional y el grado de adaptación.

Las relaciones sociales con la población autóctona implican el aprendizaje de las nuevas costumbres, normas sociales e identificación de códigos de comunicación verbal y no verbal, el aprendizaje de los usos correctos, la comprensión de determinados comportamientos... El aprendizaje y la puesta en práctica de las nuevas habilidades sociales sería una vía más rápida y efectiva en lugar de la habitual estrategia de ensayo y error, que genera malentendidos en la comunicación y frustración.

El motivo por el que las personas se trasladan también influye en el proceso de adaptación. En este sentido, crear un plan de vida en el nuevo país, incluso con expectativas demasiado elevadas, facilita la motivación para seguir adelante y enfrentar las dificultades: por ejemplo, aspirar a reunirse con su familia, mejorar la calidad de vida, lograr un puesto de trabajo de una cierta calidad... Ante la precipitada huida de su país, los refugiados deben repensar su vida con nuevas

metas y objetivos, tarea no siempre fácil, puesto que muchos sienten que abandonan los ideales (políticos, por ejemplo) por los que sacrificaron parte de su vida y que, ante la represión, forzaron su huida. Por ejemplo, un ciudadano colombiano señaló: “Me siento muy mal, en mi país mis compañeros se juegan la vida cada día por defender lo que creemos que es justo y yo aquí estoy a salvo y construyendo casas... Siento que les he abandonado, seguro que les he decepcionado”.

5.3. LA DERIVACIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO DE CEUTA Y MELILLA A LA PENÍNSULA

Ante la saturación crónica de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mantiene el traslado sistemático de solicitantes de asilo admitidos a trámite a los Centros de Migraciones peninsulares.

La implementación de este programa obedece también a la esencia del CETI, que concibe la estancia de los solicitantes de asilo como temporal. Por eso, una vez que se han admitido a trámite las solicitudes de asilo o que se ha logrado una regularización documental por motivos humanitarios es lógico que se trasladen a la península para poder encontrar un trabajo cuando hayan pasado seis meses y empezar a construir su nueva vida.

Aunque de la solicitud de traslado del solicitante de asilo admitido a trámite a un Centro de Migraciones peninsular se ocupa la coordinación de servicios técnicos del CETI, los abogados de CEAR en estas ciudades autónomas también intervienen. En primer lugar, les comunican la admisión a trámite de sus solicitudes y les remiten a la Oficina de Extranjeros de la Delegación del Gobierno para que soliciten la documentación que les acredita como solicitantes de asilo admitidos a trámite. Cuando ya la tienen, derivan a los interesados en el traslado a la península al coordinador de servicios técnicos del CETI, después de haberlos instruido en una reunión acerca del procedimiento de asilo.

Entonces, los servicios técnicos del CETI solicitan de manera formal a la DGII la autorización de traslado o ingreso en un Centro de Migraciones peninsular y, cuando es aceptada, se informa a la OAR del destino del solicitante de asilo y se prepara un expediente que se envía al Centro de destino (con copia a la DGII). Éste contiene, entre otros, un certificado médico que acredita que no padece ninguna enfermedad infectocontagiosa y que no tiene ningún defecto psicofísico, así como un informe conjunto del equipo técnico que describe datos de naturaleza social, otros referidos a su proceso migratorio, otros relativos a su grado de sociabilidad

y adaptación al CETI y observaciones de tipo sanitario o psicológico en el caso de que necesite seguimiento facultativo.

Desde la admisión a trámite de la solicitud de asilo hasta la realización del traslado a la península hay un plazo de entre veinte y treinta días, aunque puede verse incrementado por retrasos en las gestiones llevadas a cabo en la Oficina de Extranjeros y la OAR o, sobre todo, por falta de plazas en los Centros peninsulares.

En 2005 el CETI de Ceuta gestionó la derivación a los Centros de Migraciones peninsulares de 182 solicitantes de asilo admitidos a trámite, de los que 47 eran sudaneses, 36 marfileños, 25 sirios, 18 congoleños, 10 cameruneses, 8 bangladeshíes, 7 nigerianos y el resto procedían de Afganistán, Argelia, Chad, Irak, Liberia, Malí, Marruecos, Nepal, Palestina, Guinea, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka y Togo.

En cuanto al CETI de Melilla, todavía a finales del pasado año no reunía las condiciones adecuadas para acoger a unas personas que en muchos casos padecen una situación psicológica traumática debido a la persecución sufrida: así, en una habitación prevista para cuatro personas se alojaban seis; cuando ingresaban contingentes importantes de inmigrantes aún había personas que debían alojarse en las tiendas de campaña; y aunque los profesionales del CETI les procuran un trato especial, el entorno tampoco es el más adecuado para que allí vivan niños y adolescentes.

Al igual que en Ceuta, el traslado suele tardar en efectuarse entre quince días y un mes (depende sobre todo de las plazas disponibles en los Centros de Migraciones peninsulares), aunque en ocasiones se han hecho excepciones y se ha acelerado el proceso todo lo posible cuando las circunstancias lo aconsejaban.

Éste fue el caso de un militar de un país africano, antiguo agente de los servicios secretos de su Estado, que prácticamente no salía del CETI ya que en más de una ocasión había sido seguido por presuntos informadores, por lo que su vida corría peligro. Esta persona pudo trasladarse a la península apenas una semana después de que su solicitud de asilo fue admitida a trámite. Otro caso fue el de un ciudadano tunecino enfermo de tuberculosis, por lo que, además de otras circunstancias excepcionales, los profesionales del CETI informaron de esto al centro de destino para que se comprometieran a procurarle un seguimiento médico y le aislaran del resto de residentes a fin de evitar posibles contagios.

Los Centros de Migraciones de Guadalajara, Sevilla, Mislata, Málaga y Cullera (estos dos últimos gestionados por CEAR) son algunos de los destinos más usuales. En este programa han participado también mujeres cuyas solicitudes de asilo han sido admitidas a trámite por alegar ser víctimas de violencia de género y también

una ciudadana argelina admitida a trámite por sufrir persecución debido a su orientación sexual. La mayor parte de los solicitantes de asilo trasladados desde el CETI de Melilla proceden de Costa de Marfil, Sudán, Argelia, Camerún, Liberia e India.

Pero en ocasiones la OAR ha incurrido en irregularidades para mantener en estas ciudades a solicitantes de asilo admitidos a trámite para que, cuando les notifiquen la denegación del estatuto de refugiado, pueda forzar su salida de territorio español con mayor agilidad. Éste fue el caso de cuatro africanos a finales del pasado año.

En noviembre de 2005 tres ciudadanos sudaneses y uno liberiano formalizaron su solicitud de asilo en Ceuta y desde entonces se les prorrogó la fecha de vencimiento del comprobante de su solicitud sin que se les notificara resolución alguna acerca de la admisión a trámite de su solicitud. En enero, al estimarse que sus solicitudes de asilo estaban admitidas a trámite en virtud del artículo 17.2 del Reglamento de Asilo (silencio administrativo positivo), su abogado solicitó por escrito que les expidieran los documentos de identidad como solicitantes de asilo, como establece el artículo 13.2 de dicho Reglamento.

Como este requerimiento fue desatendido, tras diversas gestiones ante la Oficina de Extranjeros y la OAR, su letrado averiguó que las cuatro solicitudes de asilo habían sido admitidas a trámite, pero no se les había documentado, ni se les había dado trámite de audiencia por orden expresa de la OAR. Además, según se comunicó por teléfono al abogado de CEAR en el CETI de Ceuta, un representante del Consulado de Nigeria los había identificado como ciudadanos de su país y la OAR trasladó sus expedientes a la CIAR sin documentarlos ni darles audiencia.

El abogado de CEAR entrevistó a los cuatro solicitantes de asilo, que aseguraron que les habían tomado las huellas dactilares y que habían sido interrogados por "un hombre de color, trajeado, que no conocían" el 22 de noviembre de 2005 en el CETI, sin haberseles informado acerca de la identidad de ese "misterioso hombre", ni de su derecho a no declarar.

El 8 de marzo de 2006 comparecieron en la Oficina de Extranjeros de la Delegación del Gobierno en Ceuta para solicitar la expedición del correspondiente documento de identidad de solicitante de asilo, acompañados por el abogado de CEAR. Esta solicitud fue desatendida, pero el letrado se entrevistó con funcionarios de esta Oficina y les hizo llegar la preocupación de esta organización por la gravedad del asunto y la posibilidad de instar el Procedimiento Especial para la Protección de los Derechos Fundamentales.

Pocos días después, esto es, a los cinco meses de haber pedido asilo, se comunicó al abogado de CEAR que podían comparecer en la Oficina de Extranjeros para

darles trámite de audiencia y documentarlos con la "tarjeta amarilla" que identifica a los solicitantes de asilo admitidos a trámite.

En definitiva, este programa es más que necesario por la insuficiente capacidad de los CETI de Ceuta y Melilla y porque los solicitantes de asilo se desesperan debido a su situación angustiosa e incierta, máxime si tenemos en cuenta que su objetivo es llegar a la península.

Parte esencial del proceso de integración social de los solicitantes de asilo y de los refugiados es el acceso a un puesto de trabajo digno. Sin embargo, como se analiza en el primer epígrafe de este capítulo, la inmensa mayoría de ellos, a pesar de que muchos cuentan con una buena formación y una trayectoria en puestos de responsabilidad, suelen encontrar trabajo sólo en aquellos sectores donde reinan la precariedad y la temporalidad.

Entre las herramientas para fortalecer su capacidad de encontrar mejores puestos de trabajo están, como examina el segundo epígrafe con numerosos ejemplos, la formación y la capacitación profesional, porque terminar con la discriminación laboral de los trabajadores extranjeros y su condena tácita a ocupar los puestos más precarios es un desafío insoslayable.

Pero, como analiza el tercer epígrafe, a pesar de todo el énfasis en la formación y en la preparación para la inserción laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados, ésta no puede completarse si las empresas no apuestan por incorporarlos a sus plantillas. Esta reflexión ha promovido la entrada de las ONG, y de CEAR en particular, en el campo de la mediación laboral con el objetivo de intermediar desde el conocimiento profesional de los mecanismos de gestión de recursos humanos que deben ponerse en marcha cuando en la plantilla de una empresa coincide personal de diferente nacionalidad y cultura.

Este capítulo finaliza con la valoración de la importancia de los llamados itinerarios de inserción, que son el conjunto de actividades que los refugiados e inmigrantes vulnerables deben realizar a fin de obtener recursos para gestionar con autonomía su proceso de inserción sociolaboral.

6.1. UN PROCESO CAPITAL PARA LA INTEGRACIÓN

El análisis de la inserción laboral de los solicitantes de asilo y de los refugiados exige examinar previamente las dificultades que tiene cualquier colectivo en situación o riesgo de vulnerabilidad o exclusión social y tomar en consideración los problemas y las trabas específicas con que tropiezan los refugiados y, más aún, los solicitantes de asilo. La inserción laboral está vinculada a la integración social hasta el punto de que es habitual el uso del concepto "inserción sociolaboral", ya que será muy difícil para un refugiado o solicitante de asilo lograr y mantener un puesto de trabajo si no ha obtenido antes una situación social estable y digna.

Por tanto, el trayecto hacia el objetivo final de la integración en la sociedad española, concebida como el derecho de cualquier persona a participar en la vida social y en el intercambio económico en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos, pasa de manera inexorable por la inserción sociolaboral. Por ello, la comprensión de la vulnerabilidad y la exclusión es imprescindible para trabajar en favor de la integración social y la inserción laboral.

En 2001 el Plan Nacional para la Inclusión subrayó: "El término exclusión social hace referencia a aquellas personas que, de alguna manera, se encuentran fuera de las oportunidades vitales que posibilitan la ciudadanía plena, esto es, ajenos al conjunto de conquistas económicas, sociales y culturales que nuestras sociedades desarrolladas han sido capaces de generar. Por tanto, la exclusión no se equipara sin más con la pobreza sino que, entre ambos conceptos, aun estrechamente conectados existe una diferencia fundamental. [...] Así, la exclusión social es entendida como la ausencia, para unos, del conjunto de oportunidades vitales que otros sí tienen, como la imposibilidad o dificultad muy intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción sociocomunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección. Por ello, la exclusión social equivale a la desafiliación, es decir, a un desligamiento social de gran profundidad que, de facto, produce la pérdida de la ciudadanía social, definida como conjunto de derechos de carácter político, social, económico y laboral en el individuo y el grupo que sufre tal proceso".

De este modo, existe un conjunto de elementos imprescindibles que sitúan a cada persona dentro de la sociedad en una de estas tres franjas (la integración, la

vulnerabilidad o la exclusión) y que pueden dividirse en tres categorías: estructurales (los económicos), contextuales (los sociales) y subjetivos (los personales). Si se analizan estos elementos presentes en todas las personas, en forma de indicadores concretos, se obtiene que las múltiples combinaciones posibles (tantas como personas) sitúan a cada una de ellas en esas franjas.

Así pues, los indicadores que favorecen la exclusión social son una renta baja, las dificultades para acceder a un puesto de trabajo digno y estable, una educación y una formación insuficientes, los problemas de acceso a una vivienda digna, los problemas de salud, los conflictos en los ámbitos social y familiar, los problemas judiciales, las escasas posibilidades de desarrollo personal; la baja autoestima, el mal uso del tiempo de ocio, los problemas para el acceso o el aprendizaje de las nuevas tecnologías, la falta de sensibilización de la sociedad respecto a los problemas de los refugiados...

Las situaciones de empobrecimiento o exclusión contienen en sus raíces rasgos de sociedades heridas por las desigualdades. Frente a la pobreza y la exclusión se manejan términos como la inserción (una fase de la integración), la integración o la inclusión social, situación que requiere de la integración. Para reducir o eliminar la exclusión, hay que apostar por estrategias orientadas a la participación, la integración laboral, el empoderamiento y el aumento de la autoestima y la realización personal.

Además de todas estas consideraciones generales, los solicitantes de asilo y los refugiados tienen otras dificultades más ligadas a su especificidad. En primer lugar, suelen tener un grado de formación, educación y experiencia laboral elevado y, pese a ello, en España sólo logran empleos de baja cualificación, muy por debajo de sus posibilidades reales. En segundo lugar, los lentísimos procesos de homologación de los títulos universitarios dificultan su inserción laboral y retrasan varios años sus posibilidades de optar a un puesto de trabajo acorde a su formación y expectativas.

En tercer lugar, los solicitantes de asilo no pueden trabajar hasta seis meses después de la admisión a trámite de su solicitud y, después de tales dificultades para acceder a un puesto de trabajo, si la resolución final sobre la concesión del estatuto es desfavorable (como les sucede a casi el 80 por ciento de estas personas) todo su esfuerzo de formación, adaptación, búsqueda y mantenimiento de un trabajo habrá sido inútil ya que debería abandonar España en el plazo de quince días o estar dispuesto a vivir en una situación administrativa irregular.

En cuarto lugar, la mejora de la capacidad de estas personas de encontrar empleo a través de la participación y el aprovechamiento de los cursos de formación se convierte en numerosas ocasiones en un verdadero suplicio. Es necesaria la aprobación de ayudas para transporte y becas-salarios que les permitan dedicarse de lleno a su objetivo, pues su subsistencia y la de sus familias dependen del dinero que puedan lograr cada día. En quinto y último lugar, la situación

de las solicitantes de asilo y las refugiadas es aún más complicada, pues, además de todas estas dificultades, deben superar otras, como la atención en solitario a los hijos, su grado educativo habitualmente más bajo y el enfrentamiento al doble estereotipo discriminatorio de mujer y extranjera.

El resultado final de la búsqueda de un puesto de trabajo influirá de manera determinante en el ánimo de la persona y en su bienestar no sólo material, sino también psicológico, ya que si es negativo no sólo le abocará a las fronteras de la exclusión social, sino también probablemente a situaciones de malestar psicológico.

Las estrategias de los técnicos se centran en la capacitación y la mejora de la empleabilidad de los personas que utilizan sus servicios, la intermediación laboral con empresas y empresarios para captar ofertas de empleo y el desarrollo de acciones que sensibilicen a los empresarios y a la sociedad en general sobre la presencia de los trabajadores refugiados interpretada como una oportunidad para el desarrollo económico, social y cultural por su contribución positiva si se les permite ocupar un espacio acorde con su formación y cualificación.

6.2. LA RELEVANCIA DE LA FORMACIÓN Y LA CAPACITACIÓN

La formación y la capacitación profesional son las mejores herramientas para favorecer la inserción laboral de los solicitantes de asilo y de los refugiados y por ello este epígrafe analiza tanto los tópicos y obstáculos con que se encuentran, como las buenas prácticas desarrolladas y su posible evolución futura. La inmensa mayoría de los solicitantes de asilo y los refugiados suelen encontrar trabajo en aquellos sectores donde reinan la precariedad y la temporalidad: la construcción, los servicios, la agricultura, el servicio doméstico y el peonaje en el sector industrial. Vistos por la sociedad como inmigrantes económicos, sólo hallan ocupación, pues, en los puestos de trabajo que requieren menos cualificación profesional, que exigen un mayor esfuerzo físico y que ofrecen un salario más reducido.

De este modo, la sociedad española desaprovecha en muchos casos la formación y la experiencia profesional y vital de los refugiados y de los solicitantes de asilo, quienes por su parte acumulan sentimientos de frustración. Si consideramos que el trabajo es uno de los ejes de la vida de cualquier persona y que es parte esencial en su crecimiento como ser humano, esta discriminación tiene serias consecuencias en personas que además han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Cuando se habla sobre la formación y la capacitación de los trabajadores extranjeros, y sobre todo de los refugiados y los solicitantes de asilo, los empleadores suelen actuar a partir de prejuicios como pensar que estas personas no han

podido recibir educación de calidad en sus países, presuponer que, a pesar de la formación que puedan adquirir aquí, nunca podrán adaptarse al mercado laboral español o menospreciar su capacidad de aprendizaje y creer que sólo son capaces de desempeñar trabajos poco cualificados y que, por tanto, la formación debe ir dirigida a lograr que puedan obtener empleos algo "menos duros".

Sin embargo, tras sus 27 años de trayectoria como organización, CEAR sabe que son excepción los solicitantes de asilo y los refugiados que carecen de formación, de hecho, el porcentaje de personas con estudios secundarios o universitarios supera el 60 por ciento, superior a la media española. En su bolsa de empleo hay solicitantes de asilo y refugiados que han trabajado como periodistas, doctores, empresarios, topógrafos, profesores universitarios, ingenieros, altos funcionarios, soldadores, comerciantes, fontaneros o encofradores. Por tanto, a pesar de contar con un adecuado grado de formación o haber desempeñado trabajos altamente cualificados, estas personas deben emprender un periodo de reciclaje profesional para adaptarse al mercado laboral español.

El proceso formativo de estas personas se define en función de cuatro criterios esenciales. El primero es la situación del mercado laboral y para conocerlo se apoya en su Observatorio Ocupacional, que destaca los sectores con más ofertas de empleo.

El segundo criterio es la discriminación del trabajador extranjero en el sector, ya que la experiencia revela que existen algunos ámbitos laborales necesitados de mano de obra pero que admiten o no a los trabajadores en función de algunas características suyas, a pesar de estar capacitados para desempeñar ese trabajo. Por ejemplo, las empresas de venta telefónica rechazan la contratación de extranjeros con acentos africano, árabe y, en menor medida, sudamericano, porque creen que perderían clientes. Otras actividades laborales susceptibles de recibir mano de obra no seleccionan refugiados o solicitantes de asilo porque nuestra sociedad aún no está habituada a que ciudadanos extranjeros ocupen estos puestos.

Por ejemplo, un refugiado argelino que domina cuatro idiomas y tiene más de quince años de experiencia como responsable de vuelo en líneas aéreas no ha conseguido ser contratado por ninguna compañía aérea española en puestos de trabajo acordes a su nivel y en la actualidad trabaja como auxiliar de tierra en una de ellas.

Aunque no existe razón alguna para desechar a los buenos profesionales y obviamente CEAR se opone a este tipo de discriminaciones, los solicitantes de asilo y los refugiados necesitan encontrar un empleo y en algunos sectores son rechazados. Por tanto, en este punto debe actuarse a medio plazo, trabajando poco a poco para insertar a algunos trabajadores y realizando tareas de sensibilización con las empresas. Un mecanismo para iniciar estas inserciones pioneras es la formación en prácticas, ya que se ofrece al empresario la opción de probar la capacidad profesional de esta persona

y así se suavizarán las reticencias de los empresarios más reacios a incluir a este colectivo en sus plantillas.

El tercer criterio son las capacidades, la experiencia previa y la formación en el país de origen y en función de estos puntos el técnico debe determinar de acuerdo con el interesado la familia profesional más adecuada según sus características y experiencia previa. Cuando sea posible y el mercado laboral lo demande, aquel trabaja dentro del sector en que el solicitante o el refugiado ya tienen experiencia.

En muchas ocasiones no se requiere más que una adecuación del perfil del trabajador a la nueva realidad y es aconsejable realizar una labor de formación debido a una titulación que le requerirán o bien para adaptar sus capacidades a las que necesitará aquí. Es el caso de un solicitante de asilo colombiano con más de diez años de experiencia como soldador que, tras un curso de reciclaje de quinientas horas, realizado mientras su documento provisional aún no le permitía trabajar, trabaja actualmente en su oficio, catalogado en la provincia donde reside en la actualidad como puesto de difícil cobertura.

No obstante, cuando esto sea imposible, como sucede a menudo, el trabajador debe formarse para realizar una actividad nueva. Es el caso de una refugiada rusa que trabajó como doctora en su país y que, dada la imposibilidad de obtener la homologación completa de su titulación, decidió realizar un taller de formación ocupacional que la capacitara para trabajar como cocinera, empleo que desempeña desde hace más de tres años.

El cuarto y último criterio es la validez de la formación. La capacitación que logrará el trabajador debe reportarle un mayor abanico de posibilidades de inserción y un cauce para librarse de la creciente precariedad laboral. En los últimos años han proliferado los talleres y cursos dirigidos a empleos para los que es innecesaria una formación previa. Estos talleres, habitualmente de 100 o 150 horas, que capacitan a los alumnos como camareros o peones, no deben ser considerados como formación adecuada para una salida de la precariedad.

Las habilidades que proporcionan en estos cursos perfectamente podrían ser adquiridas incluyéndolas en talleres prelaborales (habilidades sociales dirigidas al empleo o búsqueda activa de éste). Con este tipo de formación se logran efectos distintos a los deseados, pues el alumnado se verá con una titulación para desarrollar las mismas tareas que antes desarrollaba y que, por tanto, no le es útil. El desengaño y el desinterés por la formación es la consecuencia lógica de ello.

Algunos equipos técnicos se escudan en defender esta formación con el argumento de la demanda del empresario de estos talleres. Aunque esto puede llegar a suceder, la intermediación debe conseguir evitar estos cursos o bien que tengan esa duración, pues esas tareas las conoce toda persona, sea del continente que sea.

La labor de CEAR es incidir en el mercado laboral para eliminar las barreras que sólo afectan a extranjeros.

Antes o en ocasiones al mismo tiempo que se inicia la formación con un refugiado o un solicitante de asilo, es necesario valorar si la persona requiere un refuerzo previo. Si se entiende la formación como un instrumento para la inserción laboral y que esta última facilita la integración social del trabajador, la preformación es el instrumento complementario que tendrá como finalidad el éxito de la formación.

Estas acciones suelen estar dirigidas a ciudadanos de culturas distintas, lo que no significa que no sean beneficiosas para todo el colectivo. Es decir, un solicitante de asilo colombiano no necesita un curso de castellano, pero puede que sí un taller de habilidades sociales dirigidas al empleo o a su búsqueda activa. Se apuesta por introducir la preformación (habilidades sociales dirigidas al empleo, búsqueda activa de empleo, talleres de género para el empleo, alfabetización, capacitación informática y derechos y libertades del extranjero en España) en la mayoría de sus talleres y en todos los programas que desarrollan itinerarios individualizados de inserción.

Una iniciativa interesante son los talleres de género para el empleo, que refuerzan el papel de las mujeres, su inserción en sectores de los que tradicionalmente han estado excluidas, así como la delimitación y la denuncia de conductas machistas. Sería recomendable incluir a corto plazo a los hombres en estos proyectos para persuadirles de su responsabilidad en las tareas domésticas y de la dificultad que conlleva compaginar la vida familiar y la laboral.

Los refugiados y los solicitantes de asilo se encuentran con un conjunto de problemas comunes al resto de los extranjeros y otros que les afectan sólo a ellos. Por un lado, comparten algunas trabas que nuestra sociedad impone a estos trabajadores: una persona extranjera con autorización para residir en España no puede acceder, según las prácticas de los distintos servicios de empleo, a la formación ocupacional de los servicios públicos de empleo.

Esto afecta a los solicitantes de asilo que carecen de autorización para trabajar (en los seis primeros meses desde la presentación de su solicitud de asilo), a pesar de que existe una normativa anterior a la transferencia de las competencias de empleo y formación a las autonomías que facilita el acceso de los solicitantes de asilo a dichos cursos. De este modo, son asimilados al resto de ciudadanos extranjeros, por lo que los servicios jurídicos y de empleo de CEAR cada año deben volver a reivindicar para sus usuarios el derecho a esta formación con independencia de si disponen de autorización de trabajo.

Otro inconveniente común es la inferioridad de condiciones en el ingreso a los talleres de empleo ya que el predominio de las pruebas escritas complica la llegada de africanos, asiáticos y ciudadanos del este europeo a estas interesantes iniciativas para el empleo. Por ejemplo, un solicitante de asilo marfileño, conductor

experimentado en su país y con permiso de conducir español, no pudo superar la prueba escrita en un curso de capacitación para el transporte de mercancías peligrosas por su deficiente dominio del castellano escrito.

Finalmente, existe una dificultad para las mujeres en el acceso a la formación ya que no se ha conseguido, por lo general, abrir una gama amplia de cursos que contemplen los criterios que debe tener en cuenta el técnico de empleo. La refugiada o la solicitante de empleo encuentra como principal respuesta la formación en el sector de la hostelería. Es una asignatura pendiente de todos los actores sociales dar respuesta a sus necesidades.

La mujer, que ocupa más del 65 por ciento de las bolsas de empleo de CEAR, sin embargo no accede a más del 25 por ciento de las ofertas recibidas, en general reducidas al servicio doméstico o a puestos como el de auxiliar de geriatría o limpiadora.

GRÁFICO 43

PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LAS PERSONAS BECADAS POR CEAR EN EL PROGRAMA EQUAL II EN 2005

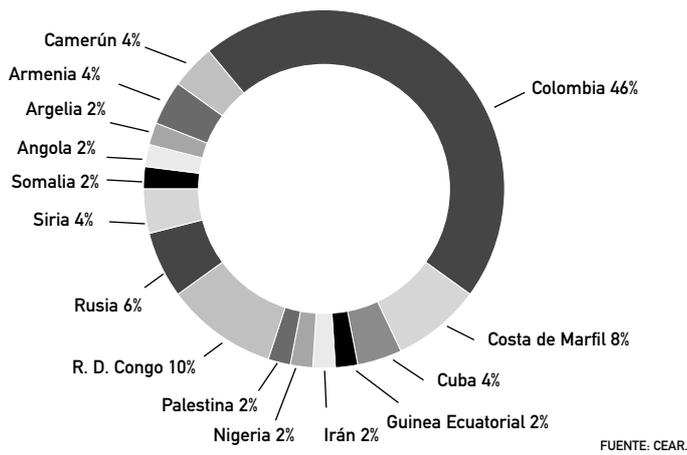
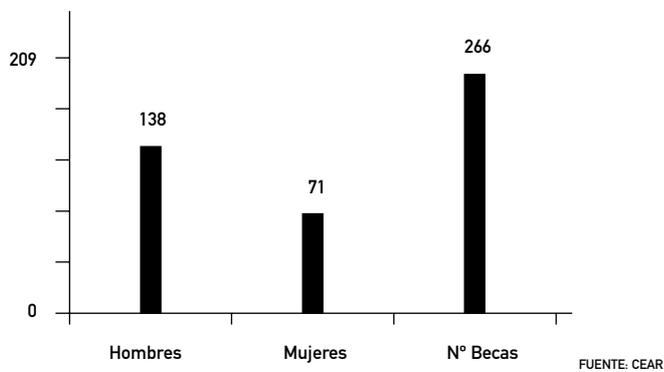


GRÁFICO 44

PERSONAS BECADAS POR CEAR EN EL PROGRAMA EQUAL II EN 2005



Afortunadamente, el Programa Equal existe para dar respuesta a la demanda de formación del colectivo, tan importante durante los primeros seis meses desde que su solicitud de asilo ha sido admitida a trámite. A través de las ayudas al empleo y la financiación coherente de cursos privados, siempre y cuando sea imposible acceder a la formación pública, los solicitantes de asilo y los refugiados pueden mantenerse socialmente activos en sus primeros meses en España mientras inician itinerarios individualizados de inserción. No obstante, este programa contempla estas acciones hasta la resolución definitiva sobre la concesión del estatuto y, posteriormente, siempre que haya obtenido la protección complementaria regulada por el artículo 17.2 de la Ley de Asilo.

Del mismo modo, este programa europeo permite a los solicitantes de asilo y a quienes hayan obtenido la protección complementaria la posibilidad de formación en prácticas en empresas. El alumno cuenta con ayudas para el transporte, el vestuario laboral y su manutención mientras asista en prácticas a la formación y está cubierto en todo momento por el pertinente seguro privado.

Las áreas de empleo de las distintas organizaciones que trabajan con este colectivo se encuentran inmersas en una situación de incertidumbre ante el cambio que supondrá para la formación en España la reducción de los fondos estructurales europeos y cómo afectará esto al Fondo Social Europeo, principal patrocinador de la formación en los últimos diez años en España. No resulta difícil imaginar qué significa la formación para alguien que forzosamente debe adaptarse con suma rapidez a una nueva realidad social y laboral sin el apoyo de políticas que fomenten la igualdad en el empleo.

CUADRO 36

PARTICIPACIÓN DE CEAR EN EL PROGRAMA EQUAL II EN 2005

Nº personas becadas	209
Nº becas	266
Hombres	138
Mujeres	71
Nacionalidades principales	
Colombia	73
R. D. Congo	15
Costa de Marfil	11
Rusia	10
Cuba	7
Camerún	6

Nacionalidades principales	
Siria	6
Armenia	6
Irán	4
Angola	4
Argelia	4
Guinea Ecuatorial	4
Principales ocupaciones de las acciones formativas	
Ocupaciones sanitarias	8
Hostelería	14
Oficios	
Peluquería	19
Albañilería	5
Fontanería	4
Electricidad	10
Carpintería	12
Otros oficios	80
Informática	17
Administración y secretariado	12
Formación en prácticas	11
Carné de conducir	9
Curso de español	46
Homologación de títulos	7

LAS ESTADÍSTICAS CORRESPONDEN A LAS PERSONAS BECADAS DURANTE 2005.
FUENTE: CEAR.

La incertidumbre abarca incluso al Programa Equal, una herramienta básica en los últimos años para el trabajo con los solicitantes de asilo y que en principio finaliza en 2007. Estas iniciativas no debieran desaparecer o, si lo hacen, tendrían que sustituirse por otras similares, financiadas por la Administración central, la autonómica o la local.

Además de ello, las organizaciones no gubernamentales deben ser capaces de continuar buscando alternativas a estos programas. La innovación en las herramientas que deben emplearse, la búsqueda de financiadores privados y la participación de la sociedad en favor de este colectivo deben ser algunas soluciones para cerrar el vacío que dejarán estas acciones en caso de desaparecer o para aumentar el abanico de posibilidades de los usuarios.

Es determinante para el futuro el incremento del apoyo a la formación para el autoempleo, algo ya estudiado por CEAR con el Proyecto Barón¹ en los últimos años. Formar a solicitantes de asilo y refugiados que emprendan una iniciativa empresarial para que salten todas las barreras laborales, se conviertan en sus propios empleadores e, incluso, sean capaces de crear puestos de trabajo aparece

como otra solución válida para la integración del colectivo. Una refugiada argelina mayor de 50 años consiguió gracias a este apoyo abrir un negocio destinado a la venta de comestibles y enseres magrebíes.

Por otro lado, también es necesario fomentar como alternativa las iniciativas de "empresas de inserción" una vez que el Gobierno apruebe su regulación. Entender la "empresa de inserción" como un apoyo a aquellos solicitantes de asilo que tengan una discapacidad o particulares dificultades para insertarse en el mercado laboral y complementar el porcentaje con personal en plenitud de sus capacidades puede suponer dos aspectos que deben valorarse de manera positiva: ofrecer una salida laboral a aquellos que no puedan acceder en igualdad de condiciones a un empleo por sus características personales y acercar a la empresa a personas con poca formación para que sean formadas y después puedan acudir a la privada con una vida laboral más completa o un oficio asimilado. Del mismo modo, deben ser capaces de dar una salida laboral digna a las refugiadas, a las solicitantes y a las inmigrantes incluidas en el régimen general, que en la actualidad sufren una doble discriminación: por su origen y por su género.

En definitiva, terminar con la discriminación laboral de los trabajadores extranjeros y su condena tácita a ocupar los puestos más precarios es un desafío insoslayable.

6.3. PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN EMPRESARIAL DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

A pesar de todo el énfasis en la formación y la preparación para la inserción laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados, ésta no puede completarse si las empresas no apuestan por incorporar a sus plantillas a estas personas. En este aspecto, corresponde a organizaciones no gubernamentales como CEAR impulsar, en primer lugar, que se formen y se capaciten para adquirir los conocimientos y las habilidades necesarias que garanticen que podrán competir en igualdad de condiciones con los ciudadanos españoles en la búsqueda de un empleo.

En segundo lugar, las organizaciones no gubernamentales también pueden definir itinerarios innovadores que, a modo de herramientas diseñadas para la inserción laboral, refuercen el papel activo de los propios extranjeros en su búsqueda de un empleo y sitúen a éstas como entidades mediadoras en el mercado laboral. Sin embargo, toda la actividad de los interesados y de las organizaciones no gubernamentales será estéril si las empresas no abren "sus fronteras" y los contratan.

Precisamente esta reflexión ha promovido la entrada de las ONG, y de CEAR en particular, en el campo de la mediación laboral con el objetivo de intermediar

desde el conocimiento profesional de los mecanismos de gestión de recursos humanos que deben ponerse en marcha cuando en la plantilla de una empresa coincide personal de diferente nacionalidad y cultura.

De hecho, esto es ya una realidad que las empresas no pueden obviar y para la que las nuevas políticas europeas de calidad han comenzado a exigir una adaptación de los tradicionales modelos de gestión de recursos humanos. Ésta, necesaria por un lado y obligada por otro, es una asignatura nueva que muchas ONG, entre ellas CEAR, han comenzado ya a asumir para poder asesorar a las empresas en la gestión de sus recursos humanos culturalmente heterogéneos en términos de calidad.

Otras necesidades menos novedosas, como el respeto al medio ambiente, la seguridad en el trabajo o la calidad en los procesos productivos, han sido aprendidas e integradas en las políticas de muchas empresas porque los estándares establecidos en la Unión Europea les han obligado a conocer la legislación internacional y han renovado sus modelos empresariales añadiendo sistemas de gestión de la calidad, de gestión medioambiental o de prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, la gestión de los recursos humanos culturalmente diversos es una nueva asignatura para la que las empresas todavía no tienen, por lo general, protocolos con instrucciones y directrices sistematizadas. ¿Cómo afrontar entonces la llegada de los trabajadores extranjeros a las empresas, que ha hecho que sus modelos de organización hayan empezado a caducar y necesiten un nuevo procedimiento que contemple la gestión de la diversidad cultural? ¿Cómo incorporar en una plantilla a solicitantes de asilo o refugiados de forma que la empresa no arriesgue su cuenta de resultados y a la vez apueste por ser socialmente responsable?

La responsabilidad social con la inmigración y el asilo es un nuevo desafío para las empresas y por ello las organizaciones no gubernamentales especialistas son una pieza clave en la traducción de este desafío abstracto en medidas concretas de gestión de la diversidad cultural en el trabajo para evitar los prejuicios discriminatorios en la división de las tareas, aplicar medidas de acción positiva o incorporar políticas de inclusión de extranjeros. Recogidos dichos procedimientos en una Norma de Gestión Ética y Socialmente Responsable de la Diversidad Cultural, ésta no sólo facilitará a la empresa la obtención de las acreditaciones pertinentes, también le servirá para dar respuesta a los problemas de entendimiento entre las diferentes partes implicadas en la contratación de personas extranjeras.

Esta Norma deberá incluir medidas que garanticen el respeto a la diferencia, la ruptura con los estereotipos, el fomento de la igualdad de oportunidades, el apoyo a las políticas contra la discriminación... y unas estrategias de promoción del conocimiento intercultural determinantes para la convivencia pacífica de las personas, autóctonas o extranjeras, y no sólo en el ámbito laboral.

En la elaboración de estas medidas y estrategias las organizaciones no gubernamentales deben empezar por definir qué es cultura, cuál es su papel en el trabajo y cuáles son las claves para añadir el elemento cultural a la gestión de una empresa, sin perder de vista en esta protocolización al individuo como tal, con su trayectoria, antecedentes históricos o el siempre complejo proceso migratorio de los solicitantes de asilo.

La cultura, en su sentido abstracto, es el conjunto de valores y creencias que comparten las personas miembros de un grupo nacional o étnico y, en su sentido concreto, el conjunto de comportamientos que se derivan de dichos valores y creencias. Dicho de otro modo, la cultura es como un iceberg, sólo alcanzamos a ver una pequeña parte que no podremos entender (los comportamientos) si no profundizamos en la parte sumergida (los valores y las creencias).

Para profundizar debemos tener una actitud empática y asertiva, una actitud autocrítica, relativista, negociadora y dialogante. De ello se desprende que las personas que gestionan recursos humanos culturalmente diversos deben poseer "competencia intercultural", definida como la habilidad para negociar los diferentes significados culturales que entrañan los elementos presentes en una relación laboral.

El primero de ellos es la comunicación. De hecho, no puede haber convivencia laboral y cultural en una empresa si existen problemas de comunicación, sobre todo si se considera que la comunicación no sólo es idioma (comunicación verbal). Para comunicarnos con un hombre o una mujer extranjera no sólo necesitamos conocer una lengua común, sino que intervienen otros muchos elementos no-verbales fundamentales para asegurar que la comunicación sea efectiva. Prueba de ello es que muchos malentendidos en el trabajo ocurren porque una persona emite un mensaje en un código determinado y la persona receptora lo recibe e interpreta con otro.

Por ejemplo, en nuestra cultura se mira a los ojos a alguien cuando se le habla y no hacerlo genera desconfianza hacia lo escuchado, en cambio en otras mirar a los ojos a una persona significa retarla. Un segundo ejemplo referente a los diferentes hábitos y formas de actuar sería el del saludo: en nuestra vorágine diaria y frenético movimiento vamos perdiendo hábitos tales como el saludo, asunto al que en otras culturas se dedica un preciado tiempo, lo que genera ciertos choques cuando ambas formas se enfrentan.

La comunicación entre personas de una y otra cultura puede causar malentendidos si no se clarifican estos elementos. De ello se deriva, por tanto, la necesidad no sólo de invertir en formación de idiomas, sino también de incorporar a los planes formativos de las empresas talleres de comunicación no verbal en los

que trabajadores españoles y extranjeros se formen en los significados culturales de los gestos, el contacto físico, la distancia a que se pueden acercar dos personas cuando hablan, el volumen de voz...

Pero, además, hay otros muchos elementos culturales que intervienen en una relación laboral y que difieren entre personas de diferentes culturas: el propio concepto del trabajo como parte de la identidad de la persona que siente la necesidad o no de realizarse a través de su profesión; el concepto del "yo" como persona miembro de un grupo: individualismo o colectivismo; el concepto del estatus de las personas: atribuido o adquirido, meritocracia o autocracia; el concepto de poder y la actitud de cada cultura hacia la jerarquía/desigualdad entre personas; el tratamiento de la mujer; la separación de la religión y el trabajo; la importancia de las normas, el concepto de la incertidumbre y la actitud de cada cultura ante lo no planificado y no previsto; o el concepto del tiempo: monocrónico o policrónico.

Al respecto, interesa subrayar que el aprendizaje es posible por tratarse de conceptos culturales, de hecho, es la vía de conciliación de las diferencias en cuanto a dichos valores, pero no equivale a asimilación. Sin embargo, el acondicionamiento y el aprendizaje cultural implican sólo la necesidad de perder determinadas pautas y comportamientos (por ambas partes) de cara a lograr una integración pacífica y plena.

No puede entenderse la cultura como un todo que se adopta o se rechaza. Por citar un ejemplo, puede aprenderse la importancia de los minutos en el buen funcionamiento de la cadena productiva de una empresa sin que ello obligue al solicitante de asilo o refugiado a desprenderse de su valor del tiempo no cronometrado en familia. La cultura está integrada por muchos elementos, que combinados en una empresa deben ser contemplados por la persona responsable de los recursos humanos, máxime si en ella coinciden trabajadores procedentes de diferentes culturas. Es entonces cuando surge la necesidad de definir y aplicar ciertos protocolos y guías de gestión de la diversidad cultural en clave de comunicación y calidad.

El primer paso para dicha definición y para la aplicación de protocolos de gestión podría consistir, como proponen algunos colaboradores de los informes anuales de la Fundación Empresa y Sociedad, en retomar todos los principios organizativos que se llevan a cabo hoy en día en la empresa y traducirlos de forma que incorporen el elemento social. Por ejemplo, la división del trabajo ha sido tradicionalmente un principio según el cual toda tarea en una empresa debe ser asignada racionalmente mediante la especialización de cada persona.

Cuando CEAR propone que este principio tradicional se traduzca de tal manera que las empresas socialmente responsables con los refugiados lo adopten, se trata de que, por ejemplo, se busquen criterios justos en los que apoyar dicha

división de tareas. En su aplicación en empresas con solicitantes de asilo se buscaría que la división del trabajo se realizase efectivamente en función de la especialización de la persona y no de su etnia o su sexo.

Ello implica, en primer lugar, un cuestionamiento de los estereotipos y prejuicios que pueden impedir dicha división. Son frecuentes los casos de empresarios que reconocen no poder evitar guiarse por prejuicios al diseñar la división del trabajo en sus empresas y, por tanto, delegan en el personal autóctono las tareas más cualificadas, mientras que reservan los trabajos más duros físicamente y menos valorados al extranjero. Una empresa socialmente responsable hacia la inmigración y el refugio debería fundar su división en el grado de formación y cualificación de sus empleados.

De hecho, se propone que en los procesos de división del trabajo y de selección de personal las empresas apuesten por las medidas de acción positiva, diferentes a las tradicionales medidas de discriminación positiva. Es decir, tal vez la solución óptima no consista en establecer unos cupos obligatorios que obliguen a contratar personal inmigrante, ya que ello podría ser visto de modo negativo por la población autóctona, sino en sensibilizar al empresariado para que esté abierto a contratar a unos trabajadores extranjeros que están siendo formados para ocupar puestos en igualdad de condiciones y preparación que los autóctonos.

En realidad, éste es el objetivo que se persigue en última instancia con todas y cada una de las propuestas sobre responsabilidad social con la inmigración y el asilo que plantea a las empresas en su trabajo cotidiano.

Además, otros principios adaptables podrían ser, por ejemplo, el de capacitación de personal que, de abarcar la gestión responsable de la diversidad cultural, podría contener la posibilidad de que las partidas para acciones sociales de las empresas se destinen a capacitación del personal solicitante de asilo o refugiado. La adaptación de los principios de remuneración y de motivación llevaría a estudiar cómo una empresa socialmente responsable habría de incorporar estrategias de motivación de la plantilla, ya que no se puede caer en el error de creer que toda persona extranjera, por el mero hecho de serlo, trabaja por dinero y punto.

Entre otros principios tradicionales reformulables estarían el de cohesión de la plantilla (tendría que añadir las políticas de inclusión), el de responsabilidad y unidad de mando, el de orden... Estas reformulaciones facilitarían que, al menos como primer paso, toda empresa dispuesta a ser socialmente responsable con los refugiados supiera cómo empezar a traducir su ética hacia la población solicitante de asilo y refugiada en un procedimiento de buenas prácticas rentable, idóneo y, por supuesto, deseable.

Estas claves tendrán que partir de cómo el verdadero problema que frena la incorporación de los solicitantes de asilo y los refugiados al mercado laboral es

la existencia de estereotipos. Si bien las personas procedentes de diferentes culturas poseemos distintas formas de entender el tiempo, las jerarquías laborales o la separación entre religión y trabajo, todas estas divergencias sólo se convierten en problemas cuando se transforman en estereotipos negativos y prejuicios. De ello se deduce que las primeras buenas prácticas que deben incluirse en este listado de propuestas tienen que girar precisamente en torno a la anulación de tales prejuicios mediante un necesario análisis con el que se abre el "abc" de CEAR para la responsabilidad social con los refugiados:

- Análisis de estereotipos y prejuicios. Todas las partes implicadas en un mercado de trabajo en el que participan personas extranjeras (esto es, empresas, personas trabajadoras y ONG) deben empezar por analizar con qué estereotipos negativos y prejuicios (sobre las nacionalidades, los grupos sociales y laborales) conviven para después poder desmontarlos de forma adecuada. De hecho, las organizaciones que trabajan en la mediación laboral con solicitantes de asilo y refugiados deben hacer especial hincapié en analizar no sólo los estereotipos culturales que puedan estar guiando nuestras actuaciones, sino también otros en torno al empresariado que tan fácilmente nos podrían hacer presuponer equivocadamente que toda empresario es "malo" y que todo solicitante de asilo es "bueno" por definición.

- Bidireccionalidad informativa entre inmigración y empresa. Siempre existe un estereotipo cuando no hay información suficiente, por ello, y una vez identificados, el reto es desmontarlos con información. Cuanta más información y conocimiento directo tenga una empresa de los extranjeros, menos prejuicios tendrá y cuanto más información y conocimiento directo posea del mundo laboral los solicitantes de asilo o refugiados, serán menos sus prejuicios y miedos al incorporarse a él. En la bidireccionalidad de los flujos de información y conocimiento debe basarse, por tanto, la ruptura con los estereotipos negativos de unas y otras partes involucradas en el mercado de trabajo.

Pero la bidireccionalidad informativa no sólo debe centrarse en la ruptura de estereotipos y prejuicios, sino que debería abarcar, asimismo, el trasvase de información referente a los aspectos jurídico-administrativos implicados en la contratación de solicitantes de asilo ya que las características del procedimiento complican la contratación de dicho colectivo. Por ejemplo, un solicitante de asilo cuyo expediente ha sido admitido a trámite y que ya posee la autorización de trabajo implícita empieza a trabajar y los mecanismos para su integración sociolaboral se ponen en marcha: procesos formativos y preformativos, conocimiento mutuo, políticas de igualdad de oportunidades, cambio en los modelos organizativos...

Sin embargo, cuando se emite la resolución sobre su solicitud de asilo, si es negativa, pierde de manera automática la autorización de trabajo, lo que le obliga a

abandonar el empleo por muy positivas que hayan sido su integración y su efectividad laboral. Entonces el empleador se pregunta con lógico desconcierto cuál es el sentido de invertir en la formación e integración de este colectivo. CEAR considera de suma importancia potenciar la creación de cauces informativos que aseguren un adecuado asesoramiento a las empresas contratantes al objeto de facilitar los procesos de contratación.

- Concreción de estrategias proresponsabilidad social con el asilo. Más allá de las medidas para desmontar tales estereotipos negativos, la responsabilidad social con las empresas debe concretarse en unas estrategias sistematizadas que a modo de protocolos guíen a las empresas dispuestas a apostar por ser socialmente responsables con la inmigración y el asilo. En primer lugar, esto no es algo que las empresas deben saber hacer de forma intuitiva, sino que se aprende.

En segundo lugar, muchas empresas llevan años invirtiendo dinero y esfuerzos en aprender a aplicar estándares europeos de calidad tales como la ISO 9000. Si estas empresas pudiesen rentabilizar ese dinero y esfuerzos y aplicar un estándar similar a la ISO 9000 en su gestión de recursos humanos extranjeros, muy probablemente lo harían. Es preciso diseñar un programa para aplicar esta norma a la gestión de la diversidad cultural en las empresas, así como protocolos y procedimientos específicos para diseñar una responsabilidad social corporativa en materia de asilo.

En tercer y último lugar, y ante el potencial apabullamiento que pueden causar todas estas medidas, exigencias y programas, las empresas no deben olvidar que la responsabilidad social corporativa es voluntaria pero rentable. Invertir en ella se traduce en una mejora de la cuenta de beneficios, lo que puede ser un incentivo adicional para todas aquéllas que apuesten por medidas concretas tales como medidas de acción positiva; protocolos para una selección justa del personal trabajador; incorporación de una política de igualdad de oportunidades; apuesta por la responsabilidad social y las acciones sociales de apoyo a los solicitantes de asilo y los refugiados; medidas de incorporación de políticas de inclusión; o medidas de cuestionamiento de los modelos organizativos de trabajo más convencionales (aplicación de los nuevos patrones de motivación del personal o de los nuevos tipos de gestión de la responsabilidad de cada persona trabajadora, entre otros).

Después de examinar esta propuesta para el diseño de una responsabilidad social corporativa en materia de asilo, cabe puntualizar que no pueden explicarse todos los conflictos surgidos en el espacio de trabajo entre personas autóctonas y extranjeras a partir de sus diferencias culturales. Los individuos, además de tener comportamientos culturales, poseen comportamientos universales y personales.

La heterogeneidad cultural es necesaria y deseable en la sociedad en general y en el mercado laboral en particular porque favorece un enriquecimiento no sólo

rentable, sino también valioso. Un mercado laboral socialmente responsable con el asilo obtendrá los beneficios de saber que cumple la legislación comunitaria en materia de igualdad y los beneficios de dar una determinada imagen y mostrarse en la vanguardia del progreso social.

6.4. A FONDO: LOS ITINERARIOS DE INSERCIÓN LABORAL

Un itinerario de inserción es el conjunto de actividades secuenciadas que los refugiados e inmigrantes vulnerables deben recorrer a fin de obtener recursos para gestionar con autonomía su propio proceso de inserción sociolaboral. También puede definirse desde otra perspectiva, más concreta, como un enfoque de la orientación sociolaboral centrado en la persona que permite construir un proceso con carácter pedagógico y encaminado a un cambio de una situación actual a otra deseada. Desde esta perspectiva, los itinerarios son especialmente útiles y adecuados para las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, en este caso también de los refugiados.

Cuanto menos tiempo lleva el refugiado en nuestro país, más vulnerable es, puesto que desconoce las reglas del mercado laboral, carece de un título homologado y en la mayoría de los casos no ha podido realizar cursos de formación profesional ocupacional o reciclaje que le puedan ayudar.

Los sectores en que trabajan la inmensa mayoría de los extranjeros son la industria, la construcción, los servicios, la hostelería, el comercio, los servicios de proximidad, el servicio doméstico..., en puestos que se caracterizan por los salarios bajos, la precariedad, la temporalidad y la baja cualificación profesional exigida, sin apenas expectativas de ascenso social. Por todo ello, los itinerarios son una herramienta para la mejora de la situación personal de cada refugiado ya que persiguen su capacitación y la potenciación de sus posibilidades de inserción laboral, toda vez que se pretende que adquieran las capacidades para comprender el nuevo entorno en que se desarrollará su trabajo.

CUADRO 37

PERSONAS ATENDIDAS EN LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR DURANTE 2005

HOMBRES	MUJERES	TOTAL
486	221	707
68,85%	31,15%	100%

FUENTE: CEAR.

Para ello se utilizan recursos que permiten lograr estos objetivos a través de la formación ocupacional, el aprendizaje del idioma español (si lo desconocen), las habilidades sociales y la orientación integral en todas las fases del itinerario de inserción laboral personalizado. El objetivo es que conozcan el entorno en que se va a desarrollar su vida laboral y tengan la posibilidad de acceder a la mejora de la misma en condiciones de igualdad con el resto de trabajadores. Por ejemplo, dos solicitantes de asilo colombianas realizaron un curso de formación de auxiliar de geriatría y después lograron trabajo estable en una residencia especializada en la atención a personas mayores y pudieron dejar los trabajos de limpieza a domicilio.

Los obstáculos para la inserción sociolaboral son numerosos ante las escasas ayudas de las administraciones públicas, que no facilitan los cauces y recursos precisos para alcanzar una integración real. Si se analiza el mercado laboral español, se aprecia que el paro existente es en parte estructural, puesto que, a pesar del crecimiento económico, disminuye con lentitud, con lo que dificulta el acceso a un trabajo por cuenta ajena en un mercado laboral cada vez más competitivo.

CUADRO 38

INSERCIÓNES LABORALES REALIZADAS POR LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR EN 2005

EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
-25 años	37	12	49
26/35 años	98	26	124
36/45 años	28	17	45
+ 46 años	22	14	36
TOTAL	185	69	254

FUENTE: CEAR.

Asimismo, la temporalidad es cada vez mayor y propicia unas relaciones laborales basadas en contrataciones coyunturales o temporales. La precariedad del empleo y los salarios reducidos, así como el grado de endeudamiento de buena parte de las familias hace que en muchos casos y sobre todo en determinados colectivos específicos como el de los solicitantes de asilo y los refugiados no se puedan cubrir, o se haga con dificultad, las necesidades familiares.

Existe un consenso en el análisis sociológico acerca de que uno de los colectivos con más riesgo de pobreza y exclusión social es el de los extranjeros (inmigrantes y refugiados) junto con el de los jóvenes y las familias monoparentales, víctimas todos del proceso de dualización social. Si se parte de la consideración de que la integración social pasa en primer lugar por el empleo, es preciso establecer

estrategias de integración laboral y de mejora del empleo de este sector de trabajadores a través de los itinerarios de inserción individualizados. Si se analizan las causas de su situación, observamos que se produce un condicionamiento por un conjunto de variables internas (habilidades sociales, la cualificación profesional...) o externas (la cultura, la religión, el idioma, las normas sociales de comportamiento, los prejuicios y los estereotipos...) que dificultan el acceso a los puestos de trabajo ofertados por las empresas.

Muchos de los inmigrantes y refugiados que llegan a España han estado relacionados con las esferas políticas, culturales, educativas o de la vida social de su país, con alta formación, aunque hay muchas otras personas que no han tenido la posibilidad de alcanzar unos mínimos aceptables de cultura, por lo que se han visto obligadas a trabajar en el ejército o en la agricultura desde edades muy tempranas. Entre estos dos extremos se mueve también un amplio número de refugiados que tienen una formación secundaria o una formación profesional y que, pese a haber sido impartida bajo otros parámetros, les ofrece una base formativa para iniciarse en cualquier otro propósito de preparación profesional.

CUADRO 39

INSERCIÓNES LABORALES REALIZADAS POR LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR EN 2005

SECTOR	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Comercio	9	8	17
Hostelería	8	14	22
Industria	37	3	40
Serv. Generales	53	40	93
Agricultura	9	2	11
Serv. Doméstico	0	1	1
Construcción	50	0	50
Otros	19	1	20
TOTAL	185	69	254

FUENTE: CEAR.

También hay que destacar el papel de las refugiadas en todos estos procesos. A excepción de los casos procedentes de algunos países más evolucionados, la mayor parte de ellas han tenido pocas oportunidades en sus países de origen por su condición femenina y cuando llegan a España, en muchos casos solas o con cargas familiares, sienten la necesidad de incorporarse al mundo laboral para poder afrontar su nueva vida. Sin embargo y pese a que existen numerosas ofertas de

empleo doméstico o en la hostelería y restauración, en muchas ocasiones no es fácil incorporar a estas mujeres al mundo laboral por sus carencias de conocimientos y de nuevo surge la necesidad de establecer itinerarios personalizados. Por ejemplo, una refugiada y una solicitante de asilo realizaron un curso de camareras a través de CEAR que las capacitó para encontrar trabajo en una conocida cadena de cafeterías.

Entre los factores que dificultan la inserción laboral de los refugiados están la ignorancia de los mecanismos de búsqueda de empleo y de los procesos de selección, la existencia de cargas personales o familiares, la escasa o nula formación profesional, la falta de adaptación a la tecnología usada y a los perfiles profesionales demandados, la carencia de una vivienda estable, la ausencia o la insuficiencia de unos ingresos estables, el desconocimiento de sus obligaciones y derechos, de la legislación y de la estructura del mercado laboral, la carencia de recursos económicos...

Si a los problemas propios del mercado laboral (desempleo, reducida tasa de actividad femenina, precariedad y dificultades de accesibilidad para determinados grupos-jóvenes, mayores de 55 años, discapacitados...), unimos las actitudes y comportamientos negativos hacia los extranjeros nos encontramos ante una situación potencial y, en muchos casos efectiva, de discriminación y desigualdad en el acceso al empleo y al mercado laboral.

CUADRO 40

INSERCIONES LABORALES REALIZADAS POR LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR

SITUACIÓN LEGAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Refugiado	15	27	42
Otras formas de protección	18	17	35
Apátridas	1	0	1
Solicitante de asilo	134	23	157
Solicitantes de asilo con expediente denegado	17	2	19
TOTAL	185	69	254

FUENTE: CEAR.

Existe, pues, una gran bolsa de personas a las que, a pesar de la existencia de ofertas de empleo, les resulta imposible acceder a ellas por las características de su perfil personal o profesional o por la insuficiencia de sus habilidades sociales o de sus técnicas de búsqueda de empleo.

La necesidad imperante es que aumenten los empleos estables y dignos que permitan a los inmigrantes y refugiados integrarse de manera normalizada y esto

implica encontrar la forma de mantener un empleo. De todos modos, se produce un desplazamiento del trabajo necesario: de una primera inserción laboral, que ya ha podido existir, se pasa a la necesidad de mantener los puestos de trabajo y convertirlos en estables y dignos.

El objetivo general del área de empleo de CEAR es favorecer la integración sociolaboral de los refugiados y los inmigrantes en situación de vulnerabilidad mediante procesos de intermediación y prospección empresarial y proyectos de ayuda al autoempleo, garantizando una adecuada sensibilización durante el proceso, de tal forma que se fomente la contratación de las personas de este colectivo, para que sean ellos los protagonistas de su propio proceso de inserción laboral. Así, por ejemplo, dos refugiadas mayores de 55 años realizaron talleres de habilidades sociales y búsqueda activa de empleo en CEAR, después fueron derivadas a un curso de ayuda a domicilio y actualmente trabajan en centros de día.

Entre sus objetivos más específicos están que los refugiados que realicen acciones formativas adquieran las competencias y la cualificación profesional necesarias para su incorporación a un puesto de trabajo; conozcan la realidad del funcionamiento del mercado de trabajo y su regulación básica; eliminen las barreras culturales que suscitan el fracaso en la permanencia en sus puestos de trabajo; favorezcan la relación entre los trabajadores y los empleadores mediante la intermediación laboral; pongan en marcha más proyectos que faciliten itinerarios de inserción laboral...

CUADRO 41

PERSONAS ATENDIDAS EN LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR EN 2005

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
Asilo	68	42	110	15,56%
Otras formas de protección	31	27	58	8,20%
Sol. Asilo	387	152	539	76,24%
Totales	486	221	707	100%

FUENTE: CEAR.

Así, los itinerarios de inserción permiten definir un plan que incluye preformación, orientación, atención individualizada..., en definitiva, una metodología que favorece iniciar un proceso con el refugiado que fomenta y desarrolla sus capacidades. En este sentido, el proceso de inserción laboral conllevará la realización de acciones según las necesidades individuales del refugiado que inicie dicho proceso.

Las áreas de formación y empleo de las siete delegaciones territoriales de CEAR implementan acciones más intensivas y personalizadas con la elaboración de Itinerarios Integrados de Inserción o Planes Personales de Empleo, de tal manera

que el trabajo de seguimiento personalizado y directo de los técnicos culmine con un contrato de trabajo y el acceso a otros recursos de integración sociolaboral de los refugiados. Todo esto se inserta en un modelo en el que la persona es el centro de toda la acción y tiene una historia y unas características que la hacen absolutamente diferente y en el que se aspira al completo desarrollo de todas las capacidades personales con el creciente protagonismo sobre su propia vida.

El establecimiento de itinerarios de inserción individualizados se fundamenta en tres motivos. En primer lugar, los modelos de intervención que se basan sólo en enfoques inconexos y separados desde el empleo o desde lo social no son válidos para trabajar con los colectivos en riesgo de exclusión social y laboral porque son demasiado rígidos y no atienden a las necesidades de la persona y no dan respuestas eficaces. No sirven las fórmulas universales en la intervención con colectivos desfavorecidos.

En segundo lugar, las características sociolaborales más relevantes de las personas que integran los denominados colectivos desfavorecidos no se limitan sólo a su nula o escasa formación o su falta de experiencia laboral, sino que van más allá y a ellas se unen otro tipo de problemas más relacionados con la esfera de lo social y la promoción personal que, junto con la falta de determinadas competencias profesionales y actitudes, frenan su incorporación al mundo laboral. Todos estos factores son esenciales para el desarrollo de su empleabilidad, sobre todo si se tiene en cuenta que estas personas necesitan procesos largos y medidas de las que carecen los programas habituales de orientación.

CUADRO 42

INSERCIÓNES LABORALES REALIZADAS POR LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR EN 2005

TIPOS DE CONTRATOS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Indefinido	18	7	25
Por obra	76	25	101
Menos de 6 meses	52	23	75
Entre 6 y 12 meses	34	11	45
1 año o más	4	1	5
Interinidad	1	2	3
TOTAL	185	69	254

FUENTE: CEAR.

En tercer lugar, el mercado laboral está cambiando y ello ha supuesto, entre otras razones, la aparición de nuevos servicios y por tanto diferentes puestos dentro de un entorno cada vez más competitivo. La innovación tecnológica, el incremento notable

de la formación en las jóvenes generaciones, la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la afluencia de población emigrante y refugiada son otros elementos que han modificado la configuración clásica del mercado de trabajo.

Aunque son numerosos los modelos de itinerarios, hay que escoger lo mejor de cada uno para perfilar un programa-marco que ayude a su implementación. El establecimiento del itinerario de inserción resultante debe dejar el siguiente proceso de intervención. Como criterios metodológicos, hay que tener en cuenta la coherencia interna y externa: las acciones se deben elaborar en función del perfil sociolaboral de la población destinataria; el discurso y el análisis realizados irán acompañados por un conjunto integral y coordinado de actuaciones en diversos ámbitos —laboral, social...—, de tal forma que la población refugiada pueda disponer de un abanico de posibilidades adaptado a sus necesidades. También debemos tener en cuenta tanto en el análisis como en el proceso y en las atenciones que se realicen el papel de la mujer en razón de su situación de vulnerabilidad.

El desarrollo de las actuaciones deberá asumir que la construcción de itinerarios personalizados se enmarca en un proceso que debe permitir afrontar de manera efectiva los posibles problemas que puedan aparecer. Tener en cuenta el perfil de la persona permite trabajar con eficacia al contextualizar la realidad, ya que así se evidencian así los aspectos que han motivado la intervención. Las tutorías o entrevistas individualizadas son un elemento fundamental para secuenciar, organizar y priorizar a lo largo del proceso, unificando los recursos.

Un enfoque de intervención integrador será el marco en que encuadrar la detección, el diagnóstico y la intervención y esto obligará a contemplar a la persona en su totalidad, lo que a su vez debe conllevar un trabajo en equipos interprofesionales y multidisciplinares y de atención según diferentes niveles no estancos: servicios sociales, asistencia jurídica... Sin estar cubiertas estas necesidades difícilmente se puede trabajar la integración social a través del empleo.

CUADRO 43

PERSONAS ATENDIDAS EN LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR EN 2005

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
Menores 25 años	95	50	145	20.51%
Entre 26 y 35 años	230	78	308	43.56%
Entre 36 y 45 años	102	60	162	22.91%
Mayores de 46 años	59	33	92	13.01%
Totales	486	221	707	100%

FUENTE: CEAR.

Como innovación en la puesta en marcha de los itinerarios en CEAR, debemos destacar la complementariedad y la interconexión del trabajo con el resto de servicios de CEAR y de otras entidades o administraciones, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, potenciando así el acceso a la información y a recursos nacionales, territoriales y/o sectoriales sobre temas de empleo, jurídicos, sociales, de vivienda... (carácter compartido de la intervención).

Esta metodología está compuesta por tres fases diferenciadas e igualmente importantes. La primera, la de acogida, tiene como finalidades esenciales animar a los refugiados a realizar los itinerarios de inserción, hacer el diagnóstico para su empleabilidad y configurar el inicio del itinerario, en el que se concreta un acuerdo de colaboración con la persona. Cada uno de estos objetivos conlleva una entrevista o tutoría diferente.

La segunda fase, la de desarrollo del itinerario, comprende un conjunto de entrevistas o tutorías que persiguen, además de acompañar y apoyar el proceso que el refugiado esté llevando a cabo, evaluar el impacto de la intervención que se realiza con él, ya sea a través de acciones diversas, distintos recursos o procesos de seguimiento, con el fin de valorar su mejora de la empleabilidad.

Los refugiados que participan en los itinerarios, en atención a su compromiso con el programa, son atendidos en las distintas delegaciones territoriales de CEAR. En esas tutorías o entrevistas personales se elaboran de manera conjunta planes personales de empleo, en los que se abre un expediente personal y se programan las acciones que realizarán en un proceso de búsqueda activa de empleo: currículum, autocandidatura, *mailing*..., estudiando la mejor salida profesional (cuenta ajena, autoempleo...).

El equipo examinará los casos para proponer acciones concretas, incluyendo intervenciones de carácter más social y estudiando los puntos débiles de su perfil para adaptarlo al mercado laboral. Se hará especial hincapié en los procesos formativos que se seguirán, el grado de habilidades sociales que posee y el dominio del idioma. Si es necesario, se le derivaría a las sesiones de formación y orientación laboral o a cursos propios o externos.

Por ejemplo, dos solicitantes de asilo de Cuba y Venezuela, de profesión electricistas, trabajaban como peones en distintas obras en Madrid. A través de CEAR realizaron un curso de electricidad en viviendas de 380 horas y obtuvieron el diploma de la Comunidad de Madrid. Ello les dio la confianza y los conocimientos necesarios para empezar a trabajar como electricistas autónomos.

Como materiales, se facilita el uso de periódicos y publicaciones especializadas en la búsqueda de empleo y enseña su manejo y uso para un mejor acceso a ofertas de empleo. Del mismo modo, pone a disposición de los refugiados, siempre de manera gratuita, el acceso a Internet (manejo de nuevas tecnologías) para incluir en páginas

o webs especializadas el currículum y poder revisar de manera periódica si existen nuevas ofertas de empleo.

CUADRO 44

PERSONAS ATENDIDAS EN LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR EN 2005

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
Sin estudios	41	15	56	7.9%
Primarios	83	20	103	14.5%
Secundarios	157	74	231	32.6%
Formación profesional	87	43	130	18.3%
Universitarios	112	69	181	25.6%
Desconocido	6	-	6	0.8%
TOTALES	486	221	707	100%

FUENTE: CEAR.

El Plan de Empleo se elaborará a lo largo de varias entrevistas, en las que se establecen en ellas la periodicidad del seguimiento y la cadencia de las acciones. Las acciones y las actuaciones previstas son las siguientes: en primer lugar, el análisis del entorno y la identificación de las demandas de empleo en el ámbito geográfico donde se ejecuta cada itinerario, con lo que se garantiza la adecuación de los itinerarios de inserción y de las acciones formativas a las demandas reales del mismo.

En segundo lugar, la entrevista ocupacional a fin de elaborar un diagnóstico de la situación del refugiado y de sus necesidades tanto formativas como de sus capacidades para incorporarse al mercado laboral. A partir de este momento se realizará un proyecto personal de empleo con las acciones que desarrollará la persona para cumplir un itinerario individualizado de inserción.

En tercer lugar, la preformación laboral, que contemplará las acciones necesarias para que las personas adquieran las habilidades sociales, aprendan el idioma y conozcan las técnicas para encontrar empleo de manera autónoma. Los talleres se pueden impartir de formas diversas (con dos o más personas, con distintos horarios y duraciones, para ahondar en la cuenta ajena o en el autoempleo, talleres de búsqueda de empleo, motivación para el autoempleo, nuevos emprendedores, enseñanza del castellano...). Estas acciones se enmarcan en forma de talleres de preformación o de capacitación laboral.

En cuarto lugar, la orientación sociolaboral mediante tutorías individualizadas de seguimiento de la planificación propuesta por los técnicos de empleo. En esta fase nos parece muy importante apoyar la autonomía de los refugiados, de manera que los técnicos de empleo actúen como guías del proceso en el que ellos mismos se

responsabilicen de su propio plan, que contemplará la inscripción en la bolsa de demandantes de empleo. Además, se realizan tutorías individualizadas de seguimiento a la búsqueda activa de empleo y, por último, el desarrollo de acciones formativas para la adquisición de competencias necesarias para la búsqueda activa de empleo y conocimientos básicos sobre derechos y deberes en el ámbito de la legislación laboral y de extranjería. Así, la orientación se convierte en un proceso de acompañamiento en el desarrollo del plan de inserción diseñado, con lo que se logra así que el refugiado se convierta en autónomo para el acceso al mundo del trabajo y su mantenimiento en este mercado laboral.

A título de ejemplo, pueden verse unas pinceladas sobre los módulos de habilidades sociales y derechos y deberes laborales. El objetivo general del módulo de habilidades sociales es procurar que el refugiado mejore sus posibilidades de acceso al mercado laboral, alcance seguridad y autonomía, conozca qué tipos de comunicación existen, practique la escucha activa, desarrolle actitudes de cooperación, trabaje en equipo, organice espacios y tiempos, domine las técnicas de búsqueda de empleo, redacte una carta de presentación, averigüe las empresas en que pueda existir demanda laboral próxima a sus intereses, conozca los canales más significativos e importantes de búsqueda de empleo, redacte su currículum, sepa afrontar una entrevista de selección de personal e identifique la oferta formativa existente adaptada a su trayectoria profesional.

Por su parte, el módulo de derechos y deberes de los trabajadores tiene como objetivo general conocer el contexto legal y los procedimientos necesarios para trabajar por cuenta ajena, identificar los derechos y deberes de los trabajadores, formarse en las implicaciones del régimen de extranjería y asilo en las condiciones de contratación, conocer las características de los distintos tipos de trabajo (por cuenta propia, por cuenta ajena, régimen especial agrario, trabajo doméstico) y de los distintos tipos de contrato, saber qué es un convenio sectorial, comprender los salarios y las nóminas, estar al corriente de los puntos esenciales de su régimen de protección de seguridad social...

En quinto lugar, el diseño y el seguimiento del itinerario formativo y de inserción, que se plantea en función de las carencias detectadas y la adecuación de las destrezas que posee el refugiado con el objetivo de desarrollar capacidades técnicas que le sitúe en un marco de mejora de cara al mercado laboral.

En sexto lugar, la intermediación en el mercado de trabajo: cada vez, con más intensidad CEAR trabaja en la intermediación con el mundo empresarial, la prospección del mercado, la toma de contacto con nuevas empresas o empleadores, gracias a lo que se abren nuevos sectores de inserción, se reciben nuevas ofertas de empleo y se seleccionan a los refugiados con el perfil más ajustado a las mismas (tareas fundamentales para poder completar los itinerarios con garantías de éxito).

CUADRO 45

PERSONAS ATENDIDAS EN LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN DE CEAR DURANTE 2005

PAÍSES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
Afganistán	1	1	2	0.28%
Albania	1		1	0.14%
Angola	5	4	9	1.27%
Apátrida	1		1	0.14%
Argelia	10	5	15	2.12%
Argentina	1	1	2	0.28%
Armenia	15	15	30	4.24%
Azerbaiyán	1	1	2	0.28%
Bangladesh	2		2	0.28%
Bielorrusia	9	4	13	1.84%
Bolivia	2	1	3	0.42%
Burundi	-	1	1	0.14%
Camerún	19	3	22	3.11%
Rep. Centroafricana	1		1	0.14%
Colombia	112	92	204	28.85%
Congo	10	1	11	1.56%
Congo Brazaville	3	0	3	0.42%
Costa de Marfil	47	5	52	7.36%
Costa Rica		1	1	0.14%
Cuba	12	7	19	2.69%
Ecuador	2	-	2	0.28%
Egipto	-	1	1	0.14%
Etiopía	4	4	8	1.13%
Gambia	3		3	0.42%
Georgia	6	2	8	1.13%
Guinea	8	0	8	1.13%
Guinea-Bisau	2		2	0.28%
Guinea Ecuatorial	12	7	19	2.69%
India	1	0	1	0.14%
Irak	17	2	19	2.69%
Kazajstán	2	3	5	0.71%
Libano	1	-	1	0.14%
Liberia	9		9	1.27%
Malí	2	0	2	0.28%

PAÍSES	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
Marruecos	1	1	2	0.28%
Mauritania	2	-	2	0.28%
Moldavia	1	0	1	0.14%
Nepal	3	0	3	0.42%
Nigeria	14	1	15	2.12%
Pakistán	9		9	1.27%
Palestina	2		2	0.28%
Panamá	-	1	1	0.14%
Perú	4	0	4	0.57%
R. D. Congo	40	10	50	7.07%
República Checa	1	1	2	0.28%
Rumania	1	-	1	0.14%
Rusia	26	32	58	8.20%
Saharauís	1	2	3	0.42%
Serbia	2		2	0.28%
Serbia-Montenegro	-	1	1	0.14%
Sierra Leona	5	3	8	1.13%
Siria	5	2	7	0.99%
Somalia	6		6	0.85%
Sudán	17	3	20	2.83%
Tayikistán	0	1	1	0.14%
Togo	3		3	0.42%
Túnez	0	1	1	0.14%
Turquía	1	-	1	0.14%
Ucrania	5	-	5	0.71%
Uganda	1		1	0.14%
Uzbekistán	4		4	0.57%
Venezuela	3	1	4	0.57%
Yugoslavia	1		1	0.14%
Otros	7		7	0.99%
TOTAL	486	221	707	100%

FUENTE: CEAR.

En este sentido, trabaja en la creación de acuerdos estables con los empleadores que faciliten la inserción de sus usuarios. En esta labor de intermediación se produce también una parte importante de sensibilización que acerca la realidad de la migración y el asilo al mundo empresarial. Y, como se ha visto en el epígrafe

anterior, también ha comenzado a trabajar en la línea de la gestión de la diversidad cultural en las empresas y cómo trasladar este conocimiento al mundo laboral para que se entienda esta diversidad como un valor añadido.

La tercera y última fase de los itinerarios es la llamada "fase de cierre", en la que se realiza una entrevista de valoración sobre el grado de compromiso, implicación y desarrollo de la persona durante el tiempo que participó.

Como reflexiones finales, conviene tener presente que, dada la situación de vulnerabilidad social y económica de los refugiados, normalmente están obligados a acudir a empleos precarios con una jornada laboral extensísima para poder subsistir y carecen de una red social de apoyo.

Por ello se les debería ayudar con becas que cubriesen el periodo de inserción formativa y que podrían ser de manutención, transporte, guardería... Estas becas para la formación deberían figurar de manera expresa en cada itinerario individualizado de inserción y su duración debería ser idéntica a la de los cursos. Su asignación se debería realizar como una propuesta de los técnicos de empleo en coordinación con otras informaciones de carácter socioeconómico de las que se disponga e implicaría un seguimiento específico del aprovechamiento de las acciones formativas que constituyen su finalidad última. En los programas que en la actualidad se están desarrollando en las distintas delegaciones de CEAR y que establecen itinerarios de inserción los resultados están siendo muy positivos.

Por último, cabe destacar que el área de formación y empleo está implementando una perspectiva de género e igualdad de oportunidades, en lo que se prioriza a las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en el trazado de itinerarios individualizados para la inserción, y se incorpora en los itinerarios esta perspectiva, definida como "la consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de los hombres y de las mujeres en el conjunto de las políticas y acciones y la estrategia para lograr la aplicación transversal de la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos posibles desde un enfoque global".

En este marco, la perspectiva de género es una herramienta que aplicada al mundo del empleo permite conocer los obstáculos a esa participación equilibrada de hombres y mujeres, con lo que se evidencian los orígenes y las consecuencias de las desigualdades y las discriminaciones en el mercado laboral sobre las que se debe intervenir para conseguir la igualdad de oportunidades. Es decir, al incorporar esta perspectiva a un itinerario no se trata de realizar a su término un mero recuento de refugiadas y solicitantes de asilo participantes, sino algo mucho más presente a lo largo de todo el proceso de implantación de itinerarios, esto es, medidas específicas o formas de acción positiva que pretenden superar los obstáculos específicos para la participación de las mujeres.

Ejemplos de esto que podemos citar en la fase preparatoria de los itinerarios son: tener en cuenta esta perspectiva en la recogida de información cuantitativa y cualitativa, en los diagnósticos para la empleabilidad y en el diseño de acciones formativas en profesiones subrepresentadas; convenios o acuerdos con empresas (de prácticas o de contratación) que apuesten por la igualdad de sexos tanto en el acceso como en las condiciones laborales; en el trabajo técnico contemplar de forma diferente las necesidades, barreras internas y externas y potencialidades de los refugiados ante el mercado laboral al diseñar los itinerarios prestando atención a la doble o triple discriminación que pueden sufrir las refugiadas y solicitantes de asilo (por mujer, por extranjeras, por etnia...); diseño de acciones específicas y complementarias dirigidas sólo a mujeres; contribuir, mediante la orientación, a facilitar la asunción de responsabilidades familiares; que los técnicos de empleo tengan siempre presente esta visión en su trabajo (cuántas personas han participado, cambios cualitativos de mentalidades, hacia qué temas...); e incorporación a las fichas de seguimiento de todos los datos de los refugiados considerados como indicadores de género para poder realizar un análisis comparativo.

NOTAS

1. El Programa Barón fue desarrollado conjuntamente, en el marco de una colaboración transnacional, por cuatro entidades de apoyo al refugiado de España (CEAR), Bélgica (OCIV), República Checa (Poradna pro Integraci) y Reino Unido (Education Action Internacional) y fue financiado por la Comisión Europea a través del Programa Leonardo da Vinci de Acción Comunitaria para la Formación Profesional (2000-2006).

En los últimos años en torno al 95 por ciento de las personas que solicitan el estatus de refugiado en España quedan sin protección, bien porque su petición es inadmitida a trámite por la OAR, bien porque es denegada por la CIAR. La notificación y la consiguiente exhortación a abandonar el territorio nacional en el plazo de quince días significa una quiebra de sus esperanzas de reconstruir su vida en condiciones de dignidad en nuestro país junto con sus familias.

Por tanto, cada año cerca de cinco mil solicitantes de asilo quedan en una situación muy difícil de vulnerabilidad y desprotección absoluta, después de haber abandonado su lugar de origen en circunstancias normalmente traumáticas y de aguardar durante una media de dos años, con todo el peso de la impaciencia y la incertidumbre, la resolución sobre su expediente de asilo. CEAR considera que debe establecerse algún mecanismo legal que solucione esta situación y posibilite una regularización permanente, continuada y progresiva de las personas que quedan en esta situación desde el interior del territorio y tras un periodo determinado de residencia.

El primer epígrafe examina las dificultades que tienen aquellas personas a las que se ha denegado el asilo y además carecen de pasaporte y el segundo valora el programa de traslados de inmigrantes vulnerables de Canarias, Ceuta y Melilla a la península. Este capítulo concluye con el análisis en profundidad del proceso de

normalización de inmigrantes de 2005, que finalmente benefició a más de medio millón de personas y al que los solicitantes de asilo pudieron acogerse, aunque no sin grandes dificultades.

7.1. LOS INDOCUMENTADOS

Cuando el solicitante de asilo recibe la notificación de la inadmisión a trámite o de la denegación de su solicitud de asilo, pierde todas las ayudas económicas y sociales y, además, en su nueva situación influye si una vez retirada su documentación provisional de solicitante de asilo, cuenta con pasaporte y en último caso si a la largo de la tramitación del expediente se ha constatado la imposibilidad de su obtención.

Existen diversas razones por las que una persona carece de documentación y varían en función de las circunstancias de la salida de su país, su nacionalidad (imagínese el caso de un solicitante de asilo checheno que deba conseguir la documentación en un consulado ruso) y el funcionamiento de las embajadas y consulados, que en ocasiones no se hallan en España y sin embargo exigen la presentación personal en sus oficinas para iniciar cualquier trámite... En muchas ocasiones simplemente no pueden acudir al consulado por las mismas razones que originaron la huida del país y porque temen que de ser localizadas se ponga en peligro su seguridad o la de sus familiares que permanecen allí.

En la vida cotidiana la carencia de documentación afecta a multitud de aspectos y así es posible que tengan problemas, por ejemplo, para retirar su dinero de la cuenta bancaria; sin embargo, la consecuencia más grave es la imposibilidad de acceder a alguna de las vías de regularización previstas en la legislación de Extranjería en el supuesto de que contase con los requisitos establecidos en la misma.

Éste fue el caso de una solicitante de asilo sierraleonesa que llegó a España junto con su marido y su hijo en agosto de 2001. Después de que su solicitud fuera denegada en junio de 2002 y de que el recurso contencioso-administrativo fuera desestimado en marzo de 2004, no pudo acogerse al procedimiento extraordinario de normalización de 2005 al carecer de pasaporte. En aquel momento tenía un segundo hijo y estaba separada de hecho de su esposo, que sí contaba con pasaporte pero que como medida de presión se negó a facilitar cualquier trámite que permitiese que obtuviera la documentación. Finalmente, en enero de 2006, después de casi cinco años en España, esta mujer ha logrado la autorización de residencia y trabajo.

Para estos casos, la solución prevista por la legislación es la posibilidad de obtener un documento, la cédula de inscripción, por parte de aquellas personas que acrediten que no pueden ser documentadas por las autoridades de ningún país y presenten un conjunto de circunstancias excepcionales de índole humanitaria, de interés público o de cumplimiento de compromisos adquiridos por España. Su concesión está regulada tanto por la Ley como por el Reglamento de Extranjería y compete a las subdelegaciones y a las delegaciones de Gobierno.

La acreditación de la imposibilidad de ser documentado por su país se realiza mediante un requerimiento notarial al consulado. Sin embargo, este mecanismo no es fácil de aplicar y causa infinidad de situaciones en función de los países de origen de los solicitantes y la organización de cada consulado, que en ocasiones ni siquiera se encuentran en España.

En cuanto a la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria, tropiezan con una contradicción, puesto que estas circunstancias ya han tenido que ser valoradas en la solicitud de asilo y una interpretación restrictiva podría conducir a que se argumentase que, de concurrir éstas, se habrían tenido en cuenta para la concesión del estatuto de refugiado o de la protección complementaria, por lo que se denegaría la cédula. Por este motivo es conveniente una regulación específica de la concesión de la cédula de inscripción para este colectivo.

Asimismo, la inclusión de conceptos genéricos como el de "motivos humanitarios" en la práctica vacía de contenido la norma y provoca inseguridad jurídica al admitirse sólo determinados supuestos aceptados por el órgano encargado de resolver. Por ello, en numerosas ocasiones no queda más camino que acudir a los tribunales, que en no pocas ocasiones corrigen la valoración realizada por las delegaciones y subdelegaciones de Gobierno.

También hay que señalar que para la tramitación de la cédula de inscripción el solicitante debe exhibir cualquier documentación que pueda constituir indicios o pruebas de su identidad y a tales efectos deberán recabarse del expediente los documentos que en su día fueron presentados.

A pesar de la importancia de que esta persona tenga de nuevo en su poder los documentos que en su día se presentaron ante la OAR para la tramitación de su solicitud de asilo, esta tarea es muy complicada cuando el solicitante había formalizado una primera solicitud de asilo en un país miembro de la Unión Europea y, en aplicación del Reglamento de Dublín, era España el país responsable de su examen. A diferencia de lo que podría esperarse, esa documentación rara vez consta en el expediente abierto en la OAR, por lo que es casi imposible que pueda recuperarla y que se le exija.

Éste es el caso de un solicitante de asilo de Burundi que en noviembre de 2003 se vio obligado a exiliarse debido a la grave situación de conflicto existente y a la

persecución sufrida por motivos políticos y de pertenencia a una etnia determinada. Ayudado por un familiar pudo llegar a Suecia en 2004 y fue documentado con un pasaporte con visado para España. En aquel país presentó su solicitud de asilo y aportó al expediente la tarjeta de identificación de su país.

De Suecia fue conducido a España por ser éste el país al que correspondía estudiar su solicitud, pero la documentación aportada en aquel país no le fue devuelta y tampoco consta en el expediente abierto en la OAR. En julio de 2004 fue inadmitida a trámite por no aportar indicio alguno que fundamentase que había sufrido persecución o temiera sufrirla. Por tanto, esta persona carece de documentación que acredite su identidad por motivos de los que ni siquiera es responsable.

Por otra parte, uno de los principales escollos en cuanto a la regulación de la cédula de inscripción y las posibilidades de obtenerla es que no se concederá en el caso de que el extranjero se halle incurso en alguno de los supuestos de prohibición de entrada en España o que se haya dictado contra él una orden de expulsión.

De nuevo la legislación de extranjería pretende de forma tozuda que la realidad se adapte a sus dictados y no ofrece soluciones a la situación de indocumentación en que por diversos motivos se halla un amplio colectivo de extranjeros en España. Como en tantas ocasiones, condiciona la efectividad de un derecho enunciado (el derecho a la documentación) al cumplimiento de unos requisitos a veces imposibles y a veces genéricos que tan mal resultado dan a las personas obligadas a dirigirse a las autoridades españolas para el reconocimiento de algún derecho.

En el caso de los solicitantes de asilo denegados, deberán solicitar la cédula de inscripción antes de que transcurran los quince días de plazo que tienen para abandonar el país, lo que les obliga en muchos casos a realizar la solicitud sin toda la documentación requerida, por lo que después deberán aportar la que falta.

Cuando obtiene la cédula de inscripción, el beneficiario podrá solicitar la correspondiente autorización de residencia por circunstancias excepcionales si reúne los requisitos. La vigencia de la cédula es anual y para su renovación es preciso realizar de nuevo toda la tramitación expuesta, incluido el requerimiento notarial, una exigencia desproporcionada y muy costosa tanto desde el punto de vista económico como personal para un colectivo que generalmente se halla en una grave situación de vulnerabilidad.

En definitiva, la solución prevista por la legislación para aquellas personas que carecen de documentación es insuficiente y desde luego inapropiada para las personas a las que se ha denegado el estatuto de refugiado. En este sentido, el testimonio de un solicitante de asilo africano que ha pasado por esa situación en la que la falta de documentación le ha ido cerrando todas sus posibilidades, incluidas las de poder acogerse al proceso extraordinario de normalización del pasado año, es muy significativo:

Mi nombre es A., llegué el 22 de diciembre de 2002 a Canarias. La primera noche la pasé en la comisaría de policía, el día 23 la policía nos internó en un centro y al entrar allí nos quitaron la ropa y la documentación a mis compañeros y a mí y nos dijeron que a la salida nos los devolverían.

Me quitaron dos tarjetas de mi país, una tarjeta de identidad y otra de la policía que guardé con mucho cuidado durante todo el viaje. Necesitaba los documentos para que me ayudaran cuando llegara a un lugar donde alguien me quisiera escuchar. La policía me prometió que cuando saliera me entregarían todo.

El día que salí del centro pregunté a una mujer que nos acompañaba por mi documentación y me contestó que me la darían a mi llegada al destino. Cuando llegamos a Madrid, el conductor me dijo que a él no le habían dado nada. En Madrid lo comenté con un abogado de CEAR, que me preguntó si la policía me había dado algún resguardo cuando me quitaron la documentación.

El asilo que pedí a los dos días de mi llegada a España me lo han denegado. El consulado de mi país no ha podido tramitar mi pasaporte porque no tenía nada para demostrar mi nacionalidad. Volví a pedir asilo y me lo han denegado por dos motivos: por no acreditar mi nacionalidad y por que no pedí asilo en el camino. Pero en ese camino nadie te escucha hasta darte la oportunidad de explicar tu problema.

Una vida sin nombre... En cualquier sitio te piden la documentación. Los tres años que he pasado sin documento de identificación... El animal tiene más valor que yo, porque los animales tienen nombre y dueño y yo no. En la actualidad tengo una autorización de residencia y trabajo pero el que no me devolvieran la documentación en Canarias me ha dejado una herida, todavía sufro por eso.

7.2. LOS TRASLADOS DE INMIGRANTES A LA PENÍNSULA

Desde comienzos de los años noventa y particularmente en el último lustro, la llegada de inmigrantes ha supuesto una saturación de los dispositivos de acogida en aquellos puntos de mayor afluencia, como Ceuta, Melilla y el archipiélago canario, en especial Lanzarote y Fuerteventura.

El desbordamiento de la situación en Ceuta y Melilla, que carecían de unos mecanismos mínimos para la primera acogida, indujo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a crear los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. En su

creación y gestión tuvieron un papel destacado varias organizaciones no gubernamentales que desde un primer momento ya suplían las carencias detectadas. Desde entonces y de manera paralela, se han diseñado distintas operaciones de traslado de inmigrantes a la península. Algunos de ellos fueron documentados con cédulas de inscripción y permisos de residencia por circunstancias excepcionales y otros con órdenes de expulsión.

Respecto a Fuerteventura, la saturación de los dispositivos de acogida se manifestó con posterioridad, ante la impermeabilización de las fronteras terrestres con Marruecos y el aumento de los controles en la zona del estrecho de Gibraltar. En este caso, se realizaron varias operaciones de traslado a la península, aunque nunca se abrió un CETI en el archipiélago, ya que se optó por el internamiento generalizado de los extranjeros en los CIE en unas condiciones que vulneraban los derechos humanos. De todos modos, persistió la práctica del traslado a Gran Canaria de los inmigrantes que tuvieron esta "primera acogida", se les documentaba con la correspondiente orden de expulsión y se les abandonaba en las calles de la capital, donde malvivían en algunas plazas públicas.

Las mismas prácticas rigieron también con extranjeros provenientes de Ceuta y Melilla que eran "documentados" con órdenes de expulsión para que pudieran trasladarse a la península. En 2003, ante la incongruencia de las medidas comentadas, el entonces Delegado del Gobierno en Ceuta, Luis Vicente Moro, con el visto bueno de la Dirección General de Extranjería del Ministerio del Interior, autorizó la realización de sendas operaciones de traslado de inmigrantes a la península con la participación del CETI, la documentación de estas personas y su acogida en centros gestionados por varias organizaciones no gubernamentales.

En Las Palmas, en una actuación muy cuestionada, el alcalde de la ciudad, con la connivencia de la Subdelegación del Gobierno y del Ministerio del Interior, fletó varios vuelos a la península y posteriormente se mantuvo un vuelo nocturno donde tanto las autoridades como la compañía transportista se inhibieron en el control de la documentación de los viajeros.

Con el nuevo Gobierno, debido a la saturación de los CETI y los CIE en Ceuta, Melilla y Canarias, el Ministerio del Interior decidió poner en marcha un programa de traslados de inmigrantes a la península. Por ello, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales solicitó a mediados de 2004 a tres organizaciones no gubernamentales su colaboración en el programa de acogida diseñado para los inmigrantes procedentes de estos puntos geográficos.

Existe un perfil común de las personas trasladadas a la península (básicamente la falta de documentación y la orden de expulsión), si bien, en función de su

lugar de procedencia, comparten algunas características de orden jurídico. Así, los procedentes de Ceuta en su gran mayoría han solicitado asilo, normalmente han residido en el CETI por un periodo de hasta noventa días y la mayoría son trasladados con la incoación de una orden de expulsión. Por su parte, los provenientes de Melilla no suelen haber solicitado asilo.

El 17 de marzo de 2005 CEAR empezó a participar en el programa de traslados, cuando acogió al primer grupo de inmigrantes, procedentes de Canarias. Las características del programa (corto periodo de acogida, situación documental de los acogidos...) son muy básicas y las acciones desarrolladas pretenden en un periodo de tiempo muy breve facilitar a estas personas el mayor número de acciones de apoyo que les permitan enfrentar en mejores condiciones su nueva vida.

En primer lugar, se acuerda con la DGII el lugar y el momento de la recogida de los grupos de inmigrantes, se les recoge en los diferentes CIE y se les traslada a los lugares donde se les alojará, donde se organiza una charla informativa respecto al programa (tiempo de permanencia, características...), las normas del centro en que van a hospedarse y su situación jurídica y administrativa.

También se realizan entrevistas personalizadas para conocer su proyecto migratorio en España al igual que para detectar necesidades específicas, como la de solicitar asilo o la existencia de menores de edad no acompañados. Asimismo, se les proporciona ropa y otros objetos de uso personal y al final se les entrega una ayuda económica de bolsillo y un billete de tren o autobús para la ciudad donde decidan establecerse una vez concluido el periodo máximo de quince días de acogida.

En los primeros momentos de contacto de los trabajadores de CEAR con estas personas les informan de las condiciones de acogida y de los servicios de orientación jurídica y social que ofrece esta organización y se intenta realizar una primera detección de los perfiles susceptibles de intervención jurídica o sobre quiénes desean ser atendidos y no vayan a abandonar el proyecto en breve para trasladarse a otras provincias (si es así, se les informa de la ubicación de las oficinas de CEAR).

Las personas que desean recibir atención jurídica son derivadas con carácter de urgencia a la delegación de CEAR, donde son entrevistados y se intenta detectar la necesidad de que soliciten asilo. En la entrevista los trabajadores de CEAR también averiguan si tiene una orden de devolución o de expulsión, si existe un posible trato deficiente por parte de los funcionarios policiales, vicios de procedimiento o de fondo en los procedimientos de imposición de sanciones o si cabe la presentación de un recurso administrativo para lograr la revocación de la sanción y proceder a la solicitud de la autorización de residencia. Por otra parte, también son informados de la importancia del empadronamiento y de la posibilidad de acceso a los recursos sociales.

Cuando se constata la incoación del procedimiento de expulsión (muchos de ellos no obtienen ni siquiera la resolución de la orden sancionadora, sino que sólo poseen la notificación de inicio de este procedimiento), se indaga si se han respetado las garantías que les reconoce la legislación: asistencia jurídica preceptiva, derecho a intérprete, firma del instructor, duración del internamiento, propuesta del juez, respeto de las condiciones mínimas de asistencia humanitaria y de sanidad del internamiento, información otorgada por la policía sobre el procedimiento de asilo y otras vías de regularización...

CEAR ha comprobado de manera reiterada el incumplimiento casi sistemático de todos estos puntos, ante lo cual suele solicitar la revocación de la orden de expulsión o su nulidad por incumplimiento del procedimiento legalmente establecido. Además, de manera paralela, suele alegarse arraigo para intentar que consigan regularizar su estancia en España.

Los principales problemas detectados en la ejecución de este programa han sido de tres tipos. Por una parte, los inmigrantes procedentes de Canarias no han llegado con certificados de reconocimiento médico, como se esperaba, e incluso en ocasiones se ha enviado a personas enfermas que no habían sido atendidas en los Centros de Internamiento de Extranjeros.

En segundo lugar, en ocasiones llegaron también mujeres en los grupos, a pesar de que todo el dispositivo de acogida estaba diseñado para hombres y en consecuencia no se les pudo ofrecer recursos adaptados a sus necesidades específicas. Por último, dentro de los grupos de inmigrantes procedentes de Canarias hubo varios casos de menores sin previo aviso de las autoridades responsables. A quienes dieron su consentimiento se les pudo realizar las pruebas de determinación de la edad y si éstas confirmaron que eran menores se les derivó a los recursos públicos específicos para estas personas.

Como casos excepcionales, cabe destacar los grupos de inmigrantes vulnerables (mujeres embarazadas, familias monoparentales, familias con menores a su cargo y algunas personas solas) que tanto CEAR como otras ONG acogieron. Estos grupos venían de los CETI de Ceuta y Melilla con el compromiso de sus respectivas Delegaciones de Gobierno de documentar a estas personas (permisos de residencia y autorizaciones de trabajo). Durante el periodo de su acogida se trabajó de cara a su integración sociolaboral.

Es importante resaltar que la gran mayoría de las personas acogidas dentro de este grupo salieron del programa con un trabajo que les permitió una vida autónoma a pesar de las circunstancias personales y de su vulnerabilidad. Por lo tanto, el hecho de disponer de una documentación marca la diferencia y condiciona las posibilidades de una posible integración sociolaboral en España. Asimismo, un

tiempo mayor de acogida permite trabajar y hacer una planificación de actividades y actuaciones encaminadas a lograr la plena integración de estas personas.

Para toda persona que por diferentes circunstancias debe abandonar su país de origen y empezar una nueva vida en otro, la integración no es nada fácil. Si, además, son recibidas con cierta hostilidad por parte de la población y están en una situación de grave vulnerabilidad, su proceso de adaptación a la nueva realidad estará trabado por enormes dificultades y, por lo tanto, requieren de un apoyo especial si se quiere evitar situaciones de marginación.

La llegada de inmigrantes en situación irregular y la vulnerabilidad a que están expuestos les aboca a la exclusión, aunque son muchos los que consiguen un puesto de trabajo en la economía sumergida y logran en cierto modo cubrir sus necesidades básicas. CEAR trabaja por paliar este tipo de situaciones, pero sus recursos son absolutamente insuficientes ante una realidad que finalmente engloba a decenas de miles de personas.

Al igual que otras ONG, CEAR ha participado en este programa, aunque no ha cesado de señalar en todo momento sus incongruencias, en especial la ausencia de regularización administrativa de todos los inmigrantes vulnerables trasladados.

7.3. A FONDO: EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE INMIGRANTES

Ante la elevada cifra de extranjeros en España en situación irregular el Reglamento de Extranjería, que entró en vigor el 7 de febrero de 2005, reguló en su Disposición Transitoria Tercera la puesta en marcha de un proceso extraordinario de normalización de la situación de los extranjeros vinculado de manera exclusiva a la existencia de una relación laboral cierta y comprobable. De este modo, y siempre y cuando se cumplieran tres condiciones generales, durante los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento se ofreció a los extranjeros la posibilidad de que sus empleadores solicitaran una autorización inicial de trabajo y residencia por cuenta ajena, salvo en la actividad de servicio doméstico por horas, en la que serían los propios extranjeros quienes iniciaran dicho trámite.

En primer lugar, el trabajador debía estar empadronado en un municipio español antes del 8 de agosto de 2004, es decir, con seis meses de antelación a la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería. En segundo lugar, el empleador debía firmar un contrato de trabajo con el trabajador cuyos efectos quedaban condicionados a la entrada en vigor de la autorización de trabajo y residencia solicitada. Y, en tercer lugar, los extranjeros debían carecer de antecedentes

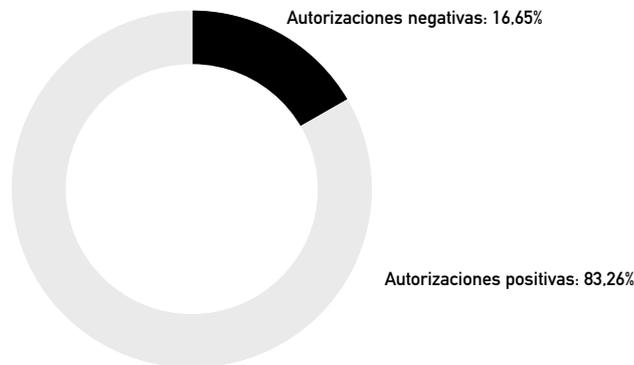
penales en España y en sus países anteriores de residencia por delitos existentes en el ordenamiento jurídico español. Este proceso se completó con las Instrucciones incluidas en la Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, que desarrolló el procedimiento aplicable y las directrices complementarias referentes a la legalización de los certificados de antecedentes penales.

Después de participar en este proceso al igual que otras organizaciones sociales e instituciones como "entidad colaboradora", con puntos de información en siete comunidades autónomas en los que asesoró a más de diez mil personas, CEAR señaló, en un comunicado de prensa difundido el 11 de mayo, que a lo largo del proceso había detectado un conjunto de deficiencias formales que impidieron que un porcentaje significativo de extranjeros pudiera formalizar sus solicitudes.

En todo caso, CEAR considera digno de destacar que se alcanzaran las 691.65 solicitudes, aunque, frente a los procesos extraordinarios de normalización, aboga por definir soluciones permanentes y a largo plazo en el Reglamento de Extranjería.

GRÁFICO 45

EXPEDIENTES RESUELTOS DURANTE EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN DE INMIGRANTES DE 2005



FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.

Dicho esto, conviene analizar en profundidad cómo se desarrolló el proceso de normalización a partir de los tres requisitos exigidos por el Gobierno. El requisito de estar empadronado antes del 8 de agosto de 2004 como única vía para acreditar la permanencia en España con anterioridad a esa fecha fue el mayor obstáculo para el acceso al procedimiento de los extranjeros que no se hallaban inscritos por temor a ser localizados por la Policía, posibilidad ésta que introdujo la anterior reforma de la Ley de Extranjería, así como de aquellos que no lo hicieron por desconocimiento o carencia de vivienda propia¹.

CUADRO 45
EXPEDIENTES RESUELTOS DURANTE EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN DE INMIGRANTES DE 2005

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº DE SOLICITUDES	AUTORIZACIONES POSITIVAS	% AUTORIZACIONES POSITIVAS S/ TOTAL RESOLUCIÓN	AUTORIZACIONES NEGATIVAS	TOTAL RESOLUCIÓN	% AUTORIZACIONES NEGATIVAS S/Nº SOLICITUDES	EN TRÁMITE
Andalucía	84.678	71.406	84,38	13.215	84.621	15,61	57
Aragón	18.257	16.935	92,78	1.317	18.252	8,31	5
Asturias	2.780	2.549	91,69	231	2.780	8,31	0
Castilla-La Mancha	26.766	24.490	91,77	2.196	26.686	8,2	80
Canarias	23.492	19.122	81,41	4.367	23.489	18,59	3
Cantabria	1.960	1.555	79,74	395	1.950	20,15	10
Castilla y León	11.497	9.779	85,09	1.714	11.493	14,91	4
Cataluña	139.480	117.395	85,51	19.890	137.285	14,26	2.195
Ceuta	69	30	60	20	50	28,99	19
Extremadura	2.935	2.440	83,19	493	2.933	16,8	2
Galicia	6.574	5.445	83,53	1.074	6.519	16,34	55
Baleares	21.445	19.518	91,04	1.921	21.439	8,96	6
La Rioja	6.655	5.618	84,43	1.036	6.654	15,57	1
Madrid	171.321	134.545	78,57	36.704	171.249	21,42	72
Melilla	215	77	35,81	138	215	64,19	0
Murcia	43.796	37.330	86,1	6.028	43.358	13,76	438
Navarra	8.050	7.329	91,12	714	8.043	8,87	7
País Vasco	13.189	11.109	84,26	2.075	13.184	15,73	5
País Valenciano	108.496	86.289	79,94	21.650	107.939	19,95	557
TOTAL	691.655	572.961	83,26	115.178	688.139	16,65	3.516

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.

Por ejemplo, un ciudadano colombiano llegó al aeropuerto de Tenerife-Norte el domingo 1 de agosto de 2004 y de ahí viajó a Gran Canaria para reunirse con su madre, residente legal en España. A pesar de haber acudido con bastante rapidez (10 de agosto) al Ayuntamiento de Las Palmas a fin de inscribirse en el padrón municipal, quedó fuera del proceso de normalización por no poder acreditar con otro documento oficial que no fuera el empadronamiento su permanencia en España antes de la fecha mencionada, ni siquiera con el sello de entrada que la Policía Nacional plasmó en su pasaporte en el momento de su llegada.

Este obstáculo pretendió subsanarse por iniciativa de la Mesa de Diálogo Social con las Instrucciones Técnicas conjuntas dadas a los ayuntamientos con fecha de 14 de abril (a tan sólo 17 días laborables de la finalización del proceso de normalización) por la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y el Director General de Cooperación Local para la expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia anterior al 8 de agosto de 2004.

Sin embargo, la esperanza que de nuevo se abrió para aquellos extranjeros que no habían formalizado la inscripción padronal antes del 8 de agosto de 2004 se desvaneció rápidamente al contener dicha instrucción una "lista exclusiva" de documentos públicos admisibles que permitían el empadronamiento por omisión y que, sin embargo, difícilmente estaban al alcance de la mayoría de extranjeros que ansiaban acceder al procedimiento ya no sólo por el carácter de los mismos, sino por los requisitos que debían cumplir: haber sido emitidos y/o registrados por una administración pública española, ser documentos originales o copias debidamente compulsadas, contener los datos de identificación del interesado y estar expedidos, registrados o referidos a actos o documentos anteriores al 8 de agosto de 2004.

Entre los documentos que contiene dicha lista cerrada destacamos tres por los problemas que plantearon. En primer lugar, la tarjeta de asistencia sanitaria de un servicio público de salud en la que debía constar la fecha de alta o certificación en la que figurara la fecha de antigüedad del alta. Salvo en Andalucía, es imprescindible la inscripción en el padrón para que un extranjero pueda obtener la tarjeta sanitaria. El propio artículo 12 de la Ley de Extranjería recoge: "Tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residen habitualmente", por lo cual dicho documento quedó descartado de manera automática salvo para los extranjeros con domicilio en la comunidad andaluza.

En segundo lugar, se citó la copia de la solicitud de escolarización de menores o la copia de la solicitud de asilo, lo que restringía ampliamente el número de posibles beneficiarios de esta opción. Y, en tercer lugar, estuvieron las resoluciones derivadas de la normativa de extranjería emitidas por el Ministerio del Interior.

Conviene detenernos en este último punto pues tuvo graves consecuencias. Este supuesto englobó, en particular, a aquellos extranjeros a quienes se abrió un expediente de expulsión por las causas previstas en los apartados a) y b) del artículo 53 de la Ley de Extranjería, esto es, por encontrarse de forma irregular en España y por encontrarse trabajando sin la correspondiente autorización laboral. De este modo, los extranjeros portadores de una orden de expulsión anterior al 8 de agosto de 2004 y no ejecutada pudieron empadronarse por omisión y, por tanto, acceder al proceso de normalización sin mayor problema.

Sin embargo, hay muchos extranjeros a los que se ha abierto una "orden de devolución" por entrar en España de forma ilegal, siendo interceptados en la frontera o en sus inmediaciones y que, de igual modo, pudieron empadronarse por omisión con dicha resolución.

El problema se plantea en la resolución del expediente ya que se detectaron casos en los que la autorización de trabajo y residencia les había sido denegada por la "prohibición de entrada en España" que la orden de devolución llevaba aparejada pues el archivo de la misma tan sólo se recogió para el proceso de normalización en la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento de Extranjería para las órdenes de expulsión basadas en las causas previstas en el artículo 53 a) y b) y no para las órdenes de devolución. Pero éstas no son otra cosa que la expulsión del país en el plazo límite de 72 horas sin necesidad de tramitar el expediente de expulsión.

Así le ocurrió a un ciudadano marfileño que accedió al proceso de normalización tras haber logrado empadronarse por omisión con el documento de devolución que conservaba y del que le dieron copia cuando llegó en patera a las costas españolas. Algunos meses después de que el empresario para el que trabajaba presentara la solicitud de autorización de trabajo y residencia a su favor, recibió una carta de la Oficina de Extranjeros para que aportara un documento que faltaba a fin de completar su expediente.

Subsanado este requisito, le denegaron la solicitud por tener una "prohibición de entrada en España durante tres años" a consecuencia de la orden de devolución que se le abrió en el momento de la llegada. La misma no se puede archivar pues, como se relata, tan sólo podrán archivarse en este proceso de normalización las órdenes de expulsión.

Resulta incomprensible que España deje en libertad a este ciudadano marfileño tras cuarenta días de internamiento por no poder ejecutar la devolución a su país, pero no le documente con autorización de trabajo y residencia cuando queda acreditada la existencia de una oferta real de trabajo, la permanencia en España antes del 8 de agosto de 2004 y la carencia de antecedentes penales, con lo que se le aboca a continuar en la economía sumergida hasta que surja otra posibilidad de

regularización. Es más, en este momento contaría con autorización de trabajo y residencia si, en lugar de haber sido interceptado entrando en España a bordo de una patera, lo hubiera sido en la calle o trabajando sin autorización de residencia o autorización laboral.

CUADRO 46

LOS OTROS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN (1985-2001)

	NÚMERO DE SOLICITUDES	RESOLUCIONES POSITIVAS
1985-1986	43.815	38.181
1991-1992	130.406	108.321
1996	25.128	21.294
2000	244.327	163.352
2001	24.884	20.352 Ecuatorianos
	57.616	36.013 Reexamen
	351.439	239.174 Documento por arraigo
TOTAL	877.615	626.687

FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *EL MUNDO*, 8 DE MAYO DE 2005. P. 12.

Cuando finalizó el proceso de normalización, de las 691.655 solicitudes presentadas en toda España, cientos de ellas fueron denegadas por incumplir el requisito del empadronamiento y al no admitirse otros medios de prueba a fin de acreditar la permanencia continuada en España con antelación al 8 de agosto de 2004. No se materializó la promesa de la secretaria de Estado de Emigración e Inmigración, quien anunció que estaba dispuesta a negociar la admisión de otros medios de prueba. En todo caso, ya se han dictado las primeras sentencias contrarias a la denegación de la autorización laboral por falta de empadronamiento.

Así, la sentencia nº 431/2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de San Sebastián admitió como válidos “documentos distintos al certificado de empadronamiento y que puedan presentarse como complementarios al mismo a fin de acreditar la permanencia en España antes de la fecha señalada”.

Por su parte, la Sentencia 313/05 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid estableció: “La lista de documentos recogidos en la Resolución de 14 de abril de 2005 es una ‘Lista cerrada’ que establece un *numerus clausus*, de tal manera que excluye no sólo cualquier otro medio de prueba que sea la documental pública, sino todos los documentos distintos a los del listado o que no cumplan los requisitos que se fijan. Tal limitación, se afirma, es del todo contraria al derecho fundamental a la prueba, pues deja fuera con carácter general

medios de prueba legítimos y hábiles en abstracto para acreditar los presupuestos de los derechos y con ello, restringe el derecho a la defensa y el acceso a las personas a una tutela jurídica eficaz de sus derechos e intereses”.

Llama también la atención la fundamentación de la sentencia nº 302/2005 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Alicante, que decretó la anulabilidad de la resolución que denegó la autorización de trabajo y residencia al quedar suficientemente acreditada la estancia en España del recurrente con anterioridad a la fecha exigida ya que el certificado de empadronamiento establece una presunción *iuris tantum*, es decir, que admite prueba en contrario. La sentencia establece que el requisito de la permanencia en España podrá ser acreditado mediante cualquier medio de prueba y que son totalmente aplicables al procedimiento “los principios de libre valoración probatoria”.

En segundo lugar, en cuanto a los contratos de trabajo, el proceso de normalización empezó el 7 de febrero sin que las entidades colaboradoras conocieran el tipo de contrato laboral que debía presentarse junto con la solicitud. Dicho contrato tenía una peculiaridad y es que debía contener el compromiso del empleador de mantener la prestación laboral durante un periodo mínimo determinado.

El modelo de contrato de trabajo, junto con el anexo redactado de conformidad con el apartado 6º 1 d) de la Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, no estuvo a disposición de los agentes intermediadores hasta días después de haberse iniciado el procedimiento. Igualmente, se retrasó la emisión de un formato que recogiera el contrato de trabajo en la actividad de servicio doméstico con prestación de servicios para un solo empleador, habida cuenta de que se trata de una relación laboral de carácter especial para la que no existe un modelo de contrato laboral, pudiendo ser verbal y sin necesidad de que el mismo se registre en el Inem.

Es preciso señalar que como mecanismo de control frente a las ofertas ficticias se impuso en la normativa reglamentaria la afiliación y el alta del trabajador en la Seguridad Social una vez que se hubiera aprobado la autorización para trabajar, condición ésta que pretendía evitar la solicitud y posterior obtención de autorizaciones de trabajo y residencia por parte de quienes no tuvieran una verdadera intención de iniciar una relación laboral.

Si bien éste fue un eficaz mecanismo de control de las ofertas de empleo ficticias, supuso en muchos casos un impedimento para el acceso a una situación regular de aquellos extranjeros que, pese a tener una oferta de empleo e incluso trabajar durante años con el mismo empleador, éste se ha negado a formalizar su alta o durante la tramitación del proceso se ha roto la relación laboral.

En cuanto al certificado de antecedentes penales del país de origen o de residencia, la orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, estableció que el trabajador

extranjero debía entregar un certificado de antecedentes penales expedido por las autoridades de su país o países de residencia en los últimos cinco años, traducido al castellano o a una lengua cooficial y legalizado por el consulado correspondiente en España. Esta misma Instrucción permitía a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración modificar el procedimiento de legalización si lo consideraba necesario. Si bien CEAR aplaude la posibilidad de que se autorizara excepcionalmente a los consulados radicados en España a emitir los certificados de antecedentes penales, su obtención y legalización supuso en general una traba, en ocasiones insuperable, para el acceso al proceso de normalización.

Por su parte, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores careció de un criterio uniforme al respecto y, una vez iniciado el procedimiento, se vio obligada a emitir diversas notas aclaratorias sobre la legalización de los certificados de antecedentes penales. La posibilidad de legalización que inicialmente se concedió a los consulados en España para facilitar dicho trámite fue limitada a los países no signatarios del Convenio de La Haya² dado que los agentes diplomáticos o consulares no tienen competencia para colocar la apostilla. Sin embargo, una Instrucción posterior permitió que las oficinas consulares de cuatro países signatarios del Convenio de La Haya (Argentina, Colombia, Rusia y Venezuela) expidieran los certificados de antecedentes penales con el aval del agente consular.

Distinta fue la excepción que se hizo con otros países como Ecuador, ya que se emitieron instrucciones sobre la validez de los certificados expedidos y se causó un verdadero caos entre los ciudadanos de este país, que desconocían si los certificados expedidos por su Ministerio de Relaciones Exteriores eran válidos con pegatina verde o pegatina negra. Finalmente y, ante la ausencia de un criterio único, se emitió una nueva nota aclaratoria que recogía los distintos modelos de certificados que se considerarían válidos en este procedimiento.

De lo expuesto puede deducirse el desconcierto que causó en los extranjeros el modo de obtener dicho certificado y los requisitos que debía contener e incluso iniciado el proceso de normalización, se desconocía qué validez debían tener dichos certificados. Muchos extranjeros contaban con el certificado de antecedentes penales con el que llegaron a España o incluso obtenido meses antes del comienzo del proceso, sin embargo fueron rechazados. ¿Cómo se explica que un extranjero deba presentar un certificado obtenido con fecha actual si ha permanecido de forma continuada en España desde su entrada y puede demostrarlo?

Ésta y otras muchas situaciones desconcertantes sufrieron los extranjeros que vieron finalmente truncada su esperanza de regularizar su vida en España. A los solicitantes se les planteó un gran problema al cumplir este requisito pues en la

mayoría de los casos la obtención del certificado fue una tarea imposible de realizar. Sirva como ejemplo un ciudadano cubano, quien por haber solicitado el estatus de refugiado no podía tener acceso al consulado de su país en España e intentar obtener el certificado de antecedentes penales a través de un representante en Cuba era imposible.

Tengamos en cuenta que los refugiados están exentos de presentar documentos del país de origen para determinados procedimientos en España, por lo que este proceso de normalización presentó una total falta de previsión en algunos aspectos. Avanzado el mismo, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dictó una última Instrucción que estableció la fecha de expedición de los certificados de antecedentes penales, su validez, de nuevo los requisitos de legalización y precisó que los solicitantes de asilo no quedaban exentos de la presentación.

Durante los tres meses que duró el proceso de normalización (7 de febrero-7 de mayo), CEAR difundió tres comunicados de prensa con sus opiniones acerca de su desarrollo, así como diversas propuestas para mejorarlo. Así, el 22 de febrero mostró su preocupación por algunos obstáculos insalvables: por un lado, denunció la nula flexibilidad de la normativa aplicable, que excluía a aquellos extranjeros que, pese a cumplir el requisito de encontrarse en España antes del 8 de agosto de 2004, incumplían el requisito del empadronamiento, apoyando la idea de que se admitieran otros medios de prueba que acreditaran dicha permanencia.

Por otro, criticó los cambios de "última hora" de determinadas directrices como las relatadas respecto a los antecedentes penales, lo que contribuía al entorpecimiento del proceso y al desgaste físico y moral de los trabajadores inmigrantes y de los empleadores. A la situación vulnerable de los trabajadores inmigrantes irregulares, que va desde la falta de un contrato laboral hasta salarios por debajo de los mínimos establecidos por ley, debe sumarse el alto coste de las tasas para obtener la autorización de trabajo y residencia.

Pongamos como ejemplo a un inmigrante cubano que viva en Parla (Madrid). Su autorización de trabajo y residencia le supondrá un coste aproximado de 670 euros: 15 por el certificado de empadronamiento, 300 por el certificado de antecedentes penales en el Consulado de España en Cuba, 344.02 por las tasas de la autorización de trabajo y 5.26 por las tasas de la autorización de residencia. Por ello, CEAR pidió al Gobierno que reconsiderara los requisitos exigidos en este proceso a fin de lograr el objetivo planteado: solucionar la situación administrativa de los centenares de miles de inmigrantes irregulares en España vinculados a un contrato de trabajo.

En una nota de 25 de febrero CEAR reconoció el refuerzo planificado por la Inspección de Trabajo para poder controlar y penalizar debidamente a los

empleadores que no regularizaran a sus trabajadores y solicitó de nuevo la flexibilización de los requisitos del proceso.

Y el 13 de abril CEAR difundió una nota informativa que apoyó la decisión del Gobierno de permitir el acceso al proceso de normalización a las personas empadronadas con posterioridad al 7 de agosto pero que pudieran demostrar su permanencia en España con anterioridad. Sin embargo, la lista cerrada de documentos finalmente aprobada obstaculizó el acceso al proceso.

Finalizado éste, el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, compareció ante los medios de comunicación a fin de comunicar el balance final que lo calificó como un "verdadero éxito". Se presentaron un total de 691.655 solicitudes, lo que suponía aflorar más del 80 por ciento de la economía sumergida. Asimismo, citó la cifra de un máximo de 179.076 extranjeros que podían haber quedado fuera del proceso una vez aplicada con toda integridad y firmeza la Ley de Extranjería.

Sin embargo, no puede asegurarse por el número de solicitudes presentadas que haya aflorado el 80 por ciento de la economía sumergida pues, de los 691.655 extranjeros que pudieron acceder al proceso de normalización, a 115.178 se les denegó su solicitud, lo que implica que la cifra de extranjeros que pudieron regularizar su situación fue de 576.477.

Esta cifra dista mucho de los 800.000 inmigrantes en situación irregular que el Gobierno anunció días antes del inicio del proceso que podrían regularizar su situación en España. ¿Qué ocurre con los al menos más de 200.000 extranjeros que no pudieron obtener la tan ansiada tarjeta de trabajo y residencia? Una y otra vez el Gobierno anuncia que los que quedaron fuera de la regularización se exponen a la expulsión, información que se contradice con la realidad de las expulsiones que se ejecutan.

Entre los problemas detectados por CEAR a lo largo del proceso de normalización puede destacarse que en Euskadi conoció la denegación de autorizaciones de trabajo y residencia por tener el solicitante denuncias policiales o haber sido detenido, mientras que la legislación sólo contempla que se niegue la residencia a aquellos extranjeros condenados por delitos cometidos en España.

Por su parte, en Extremadura detectó problemas en relación a los solicitantes de asilo, como la información errónea que les proporcionaron sobre la necesidad de renunciar a la solicitud de asilo para acceder al proceso de normalización, trámites que permitían la simultaneidad así como la asignación en algunas ocasiones de un número de identificación de extranjero distinto al que inicialmente se había asignado.

En Canarias, destaca la dificultad de los ciudadanos de Malí, Sierra Leona y Brasil para obtener el certificado legalizado de antecedentes penales, así como la falta de respuesta de la Subdelegación del Gobierno a la imposibilidad de los solicitantes de

asilo de obtenerlo. Además, sobresale la discriminación que sufrieron los extranjeros portadores de una orden de devolución por haber realizado una entrada ilegal en España a bordo de una patera frente a los que, teniendo una orden de expulsión por ejecutar, sí pudieron regularizarse y además les archivaron dicha orden.

Por último, en el País Valenciano llama la atención el elevado número de solicitudes presentadas (106.711) en contraste con las previsiones iniciales de entre 60.000 y 80.000 que el subdelegado del Gobierno expuso en una reunión con la Mesa de Entidades de Solidaridad con los Inmigrantes. También fue significativa la descoordinación absoluta entre la Oficina de Extranjeros y las oficinas de la Tesorería General de la Seguridad Social, pues las instrucciones de la primera eran incumplidas por la segunda y la falta de respuesta a la consulta sobre cómo proceder con los solicitantes de asilo.

Para cerrar este importante epígrafe, es preciso referirse a los problemas que tuvieron los solicitantes de asilo para participar en este proceso de normalización. En las reuniones mantenidas con los responsables de las Oficinas de Extranjeros por las distintas delegaciones territoriales de CEAR en su condición de "puntos de información" días antes del comienzo de este proceso, los miembros de esta organización plantearon las graves dificultades de los solicitantes de asilo para poder participar en este proceso. Finalizado el mismo, la mayor parte de las delegaciones de CEAR no recibió una respuesta oficial sobre las dudas planteadas y las soluciones se encontraron a través de las distintas gestiones que realizó esta organización.

Dado que cada año en torno al 95 por ciento de los solicitantes de asilo se quedan sin protección en España, era muy comprensible que numerosos solicitantes con su expediente de asilo aún en trámite quisieran estabilizar su situación y que, por primera vez, pudieran simultanear su petición de asilo con la de normalización administrativa. La primera respuesta que CEAR recibió de las Oficinas de Extranjeros fue que debían renunciar al procedimiento de asilo para poder acceder al proceso de normalización, pero tras las gestiones desarrolladas por esta organización, ello ya fue posible.

Una vez iniciado el proceso de normalización, surgió una segunda dificultad relacionada con la documentación que de nuevo retrasó la presentación de sus solicitudes. La legislación contempla que, una vez admitida a trámite la petición de asilo, se expide al interesado un documento que le acredita como tal y que le permite permanecer en territorio español durante la tramitación del expediente, pero debe entregar en depósito su pasaporte.

Sin embargo, las condiciones del proceso de normalización recogían como únicos documentos de identidad admisibles el "pasaporte o documento de viaje" y la "cédula de inscripción en vigor". Ello supuso la necesidad de buscar de manera

urgente una solución y las gestiones de CEAR lograron la adopción de esta medida: los solicitantes de asilo debían pedir la entrega de su pasaporte por un plazo máximo de un mes, con la advertencia de que si no lo devolvían en ese intervalo se tendría por desistida su solicitud de asilo.

De esta manera, se facilitó su acceso al proceso de normalización, aunque no sin obstáculos como los que se destacan a continuación: la lentitud con que esta información llegó a todas las comisarías implicadas en el procedimiento de asilo, teniendo en cuenta que el proceso ya se encontraba avanzado; en comunidades autónomas como el País Valenciano, y a pesar de que la OAR había asumido la entrega de los pasaportes, se exigió a los solicitantes de asilo pedir su documentación en las oficinas de la OAR, por lo que tuvieron que desplazarse hasta Madrid; los solicitantes de asilo debieron reunir la documentación necesaria y lograr la cita en las oficinas habilitadas en el plazo de un mes y con la dificultad añadida de obtener determinados documentos imprescindibles para formalizar la solicitud de normalización.

Por otra parte, estas personas también tuvieron problemas para cumplir con la aportación del certificado de antecedentes penales exigido para que la petición de regularización fuera recogida, ya que no pueden contactar con los servicios consulares de su país. Cabe tener presente que un refugiado que inicia los trámites para adquirir la nacionalidad española está exento de presentar ante el Ministerio de Justicia los certificados consulares que con carácter general se exige a los otros extranjeros. Sin embargo, esta excepcionalidad no se tuvo en cuenta en el proceso de normalización y no hubo posibilidad de negociación respecto a este punto con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En consecuencia, esto supuso que muchas de las solicitudes de regularización presentadas fueran rechazadas, bien por la falta de este documento, bien porque no se admitieron como válidos los certificados de antecedentes penales que trajeron a su llegada a España, a pesar de que pudieron acreditar la permanencia continuada en nuestro país. Alguna delegación de CEAR optó incluso por facilitar la tarea a la Oficina de Extranjeros y envió allí una relación de aquellos países en conflicto de los que era imposible obtener un certificado de este tipo, pero no recibieron respuesta.

Por último, tanto el Reglamento de Extranjería como las instrucciones del proceso de normalización establecieron como mecanismo de control frente a las ofertas de trabajo ficticias, la condición de que, en el plazo de un mes después de la notificación al empleador de la concesión de la autorización de trabajo y residencia, el trabajador fuera dado de alta en la Seguridad Social.

Sin embargo, muchos solicitantes de asilo ya estaban inscritos en ella porque están autorizados a trabajar de manera automática a partir de los seis meses de la

admisión a trámite de su petición. Así, se planteó el problema de que estas personas debían presentar una oferta de trabajo a través de un empresario, con la confusión que estas situaciones generaban en estos agentes, y la contradicción de que cuando la solicitud de normalización fuera aprobada, para hacerla efectiva el solicitante de asilo debía darse de alta en la Seguridad Social, cuando ya lo estaba.

NOTAS

1. La disposición adicional quinta de la Ley de Extranjería recoge el principio de colaboración entre administraciones públicas en esta materia y habilita el acceso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los efectos exclusivos del cumplimiento de sus funciones y con pleno respeto a las garantías establecidas en materia de protección de datos, a determinada información de la que dispongan otros órganos de la Administración del Estado, en particular al Padrón Municipal de Habitantes.
2. Un importante número de países signatarios del Convenio de La Haya son emisores de inmigrantes que residen en España como Argentina, Colombia, Venezuela, Rumania, El Salvador, Liberia, Sudáfrica o México.

Por primera vez el Informe anual de CEAR examina la importancia del derecho al retorno de los refugiados y la trascendencia de las políticas de reparación. El retorno voluntario al país de origen está considerado la salida más deseable para los refugiados y es también una de las tres soluciones duraderas junto con el reasentamiento y la integración en el país de acogida que contribuyen a resolver el drama de estas personas. Precisamente, el Derecho Internacional reconoce la opción de los refugiados a regresar a sus países y así el artículo 13.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclama: "Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país".

A este derecho esencial se refiere el primer epígrafe, con una referencia a los programas de retorno de los refugiados del Cono Sur latinoamericano (años ochenta) y de la antigua Yugoslavia (en los años noventa).

El segundo y último epígrafe de este capítulo analiza las políticas de reparación integral de los refugiados, puesto que, como para cualesquiera otras víctimas de una violación de derechos humanos, el deber de la reparación debe garantizarse para restituir en la medida de lo posible la agresión sufrida. El estudio de casos de varios países revela las dificultades que presenta la aplicación efectiva de este principio.

8.1. UN DERECHO INALIENABLE

ACNUR, según una conclusión aprobada por su Comité Ejecutivo en 1980, reconoce que el retorno voluntario es en general la solución más duradera para el drama de los refugiados y, en consecuencia, las organizaciones implicadas en este tipo de programas deben trabajar tanto con los países de acogida como con los de origen para garantizar una repatriación en condiciones de dignidad y seguridad. El objetivo del retorno es proporcionar a los refugiados los recursos necesarios para garantizarles una reintegración en su país con plenas posibilidades de tener una vida digna.

Como la mayor parte de los refugiados anhela regresar a sus países y reconstruir su vida en su entorno familiar y cultural, retornan tan pronto como las circunstancias lo permiten; por lo general, cuando el conflicto bélico o político ha concluido, se ha restablecido un orden con las mínimas garantías democráticas y las infraestructuras básicas están en proceso de reconstrucción.

ACNUR y sus contrapartes apoyan la repatriación voluntaria a través de programas que ayuden a los refugiados a retornar y reintegrarse en sus países, al objeto, en definitiva, de asegurar que no sean ya perseguidos, sino tampoco discriminados y que se restaure su derecho a recibir la protección de su Estado.

CUADRO 47

PRINCIPALES MOVIMIENTOS DE RETORNO DE REFUGIADOS EN 2004

HACIA (PAÍS DE ORIGEN)	DESDE (PRINCIPALES PAÍSES DE ASILO)	TOTAL
Afganistán	Irán / Pakistán	940.500
Irak	Varios / Irán / Líbano	194.000
Burundi	Tanzania / R. D. Congo	90.300
Angola	Zambia / R. D. Congo / Namibia / Congo	90.200
Liberia	Guinea / Costa Marfil / Sierra Leona	56.900
Sierra Leona	Liberia / Guinea	26.300
Somalia	Etiopía / Djibouti	18.100
Ruanda	R. D. Congo / Uganda	14.100
R. D. Congo	Burundi / Rep. Centroáfricana	13.800
Sri Lanka	India	10.000

FUENTE: ACNUR.

Según los datos de ACNUR, los últimos tres años se han caracterizado por un elevado número de refugiados retornados, más de cinco millones, tres millones

y medio de ellos afganos. En 2004, ACNUR estimó que casi un millón y medio de exiliados regresaron a sus países, entre ellos casi un millón de afganos, casi doscientos mil iraquíes y cifras menores de refugiados de Burundi, Angola, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Ruanda.

Según el cuadro anterior, queda claro que el mayor número de retornados son personas desplazadas a países limítrofes, donde han sido acogidos durante su periodo de exilio. En estos casos, ACNUR promueve el retorno voluntario como la mejor solución para las personas desplazadas, les facilita el transporte y les proporciona ayuda para que inicien una nueva vida. Una vez más, queda en evidencia que no son precisamente los países más desarrollados los que más refugiados acogen, ni tampoco los que en el momento del retorno proporcionan más recursos y apoyo.

Desde mediados de la década de los años ochenta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha puesto en marcha distintos programas de apoyo al retorno voluntario de refugiados, desarrollados por cuatro organizaciones no gubernamentales (Cruz Roja, ACCEM, Rescate y CEAR) y la Organización Internacional para las Migraciones. Sin embargo, después de los primeros programas, que apoyaron el regreso de los refugiados del Cono Sur, y de los posteriores, destinados al retorno de los refugiados bosnios y albanokosovares (entre 1996 y 2000), los programas de retorno son hoy poco significativos por el número de refugiados que se acogen a ellos.

Por otra parte, a fecha de 31 de diciembre de 2004, según la Memoria 2004 de la OAR, residían en España 2.555 extranjeros con estatuto de refugiado en vigor: de ellos, 381 eran colombianos, 259 cubanos, 214 rusos, 187 ecuatoguineanos y 142 bosnios. Es evidente que estas cifras no permiten procesos masivos de retorno de refugiados y, además, tampoco contribuye la situación política y de derechos humanos de estos países, con la excepción quizás de Bosnia-Herzegovina.

De hecho, según las memorias del IMSERSO, durante 2002 regresaron 70 refugiados, en 2003, 85 y, en 2004, 58. Más de la mitad de ellos fueron colombianos: 34, 61 y 30, respectivamente. Aunque efectivamente el número de solicitantes de asilo y de refugiados que deciden regresar desde España a sus países de origen de manera voluntaria es muy reducido, es importante que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mantenga este programa, que actualmente ejecutan tres organizaciones no gubernamentales (Cruz Roja, ACCEM y Rescate), para que estas personas tengan un apoyo económico y una orientación y preparación para reintegrarse en su país.

Sin embargo, estas cifras de retornados tan reducidas y dispersas dificultan el seguimiento y la evaluación y así el programa de retorno queda reducido a la facilitación del billete de avión y de las pequeñas ayudas económicas de viaje y reintegración en el país de origen.

CUADRO 48

PERSONAS BAJO LA PROTECCIÓN DEL ACNUR

REGIÓN	REFUGIADOS	SOLICITANTES DE ASILO	RETORNADOS	DESPLAZADOS INTERNOS	APÁTRIDAS Y OTROS	TOTAL
Asia	3.471.300	56.200	1.145.900	1.389.000	837.200	6.899.600
África	3.022.400	208.100	329.700	1.233.900	67.100	4.861.400
Europa	2.067.900	269.800	18.800	951.100	1.122.300	4.429.900
Norteamérica	562.300	291.000				853.300
Latinoamérica/Caribe	36.200	8.100	100	2.000.000	26.400	2.070.800
Oceanía	76.300	6.000			100	82.400
TOTAL	9.236.600	839.200	1.494.500	5.574.000	2.053.100	19.197.400

INCLUYE A LOS 147.000 DESPLAZADOS INTERNOS QUE REGRESARON A SUS HOGARES EN 2004.
FUENTE: ACNUR. DATOS A 1 DE ENERO DE 2005.

A escala comunitaria, destaca la financiación del Fondo Europeo para los Refugiados (FER), que desde su inicio ha contemplado el retorno voluntario junto con la acogida y la integración como uno de sus pilares. De hecho, del dinero que gestiona el FER, el 50 por ciento se destina a la acogida de los refugiados, el 25 por ciento a su integración y el otro 25 por ciento a la ayuda al retorno voluntario.

CEAR apoya la puesta en marcha de programas de retorno de refugiados, pero recalca que la decisión debe ser voluntaria y en los términos que recoge el documento sobre retorno aprobado por el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE, en sus siglas inglesas) con el apoyo de las 74 organizaciones no gubernamentales de una veintena de países que lo integran.

El programa de ayuda a los retornados argentinos y chilenos de 1984 gestionado por CEAR y promovido por varias instituciones públicas fue pionero en España. De hecho, *El País* informó en su edición del 1 de febrero de 1984: "La Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto de Cooperación Iberoamericana del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) firmaron ayer un acuerdo que establece un programa de ayuda para el retorno de exiliados argentinos y chilenos a sus países. Este acuerdo, que afectará a un total de 1.000 exiliados argentinos y otros tantos chilenos, es el primero de este tipo alcanzado en Europa. El programa incluye una serie de aportaciones económicas destinadas a cubrir los gastos de traslado al país de origen, gastos de vivienda, asentamiento laboral y reanudación de las actividades que los afectados realizaban antes de marchar de su país, gastos de asistencia sanitaria y farmacéutica, ayudas de emergencia para manutención familiar, ayudas escolares y asistencia técnica hasta su completa reinserción social. CEAR realizará la gestión de este programa, y una comisión, en la que estarán representados los organismos que han intervenido en su elaboración, se encargará de examinar los expedientes de los interesados y hacer la selección...".

En 1985, 1.400 refugiados chilenos y argentinos se acogieron a este programa de retorno voluntario, que contaba con un presupuesto de 298.578.000 pesetas y, en 1986, fueron 1.359, cuyo presupuesto ascendía a 165.664.890 pesetas. Aquel programa fue innovador por dos razones. En primer lugar, se desarrolló en colaboración con dos instituciones públicas, una internacional, una europea (el Servicio Mundial Universitario) y varias locales, entre ellas la Vicaría de la Solidaridad, un organismo creado por el Arzobispado de Santiago de Chile en 1976 que ejerció un papel esencial en la protección de los derechos humanos.

En segundo lugar, este programa se ejecutó en estrecha colaboración con los países de origen, en el caso de Argentina, el Gobierno de Raúl Alfonsín y en el caso

chileno, puesto que la dictadura militar no concluyó hasta 1990, con la Vicaría de la Solidaridad. De esta forma, en el caso concreto de Chile, se logró que los refugiados retornados se beneficiaran de una serie de ayudas gestionadas por la Vicaría, que cubrían las necesidades básicas de cobertura sanitaria, vivienda, educación, manutención e implementación de pequeños proyectos de autoempleo. De hecho, el Manual de Retorno Voluntario de ACNUR subraya que la participación y la implicación del país de origen y de retorno de los refugiados son esenciales para que éste finalice con la plena integración del refugiado en su país.

Entre los solicitantes de asilo y refugiados que en 2005 participaron en el programa de retorno voluntario estaba una ciudadana ecuatoriana, solicitante de asilo inadmitida a trámite, quien adoptó esta determinación ante sus dificultades para encontrar un puesto de trabajo y quien tenía a su cargo a su hija de corta edad.

En 1998, esta mujer participaba en un movimiento universitario de oposición al Gobierno y por ello fue amenazada de muerte por un policía. Dado que ya han pasado ocho años de aquellos hechos consideró que su seguridad no corría peligro en su país de origen. La organización no gubernamental española (Comité Internacional de Rescate) que gestionó su retorno habló con su familia para garantizar que tendría una favorable y rápida reintegración en la vida social y en el mercado laboral de su país.

Además, esta ciudadana ecuatoriana también recibió un apoyo psicosocial para trabajar las expectativas aparejadas a su proyecto de retorno y los profesionales de esta ONG también con su red social en España para el apoyo previo al viaje como con la red de Ecuador para su reintegración allí.

8.2. A FONDO: LAS POLÍTICAS DE REPARACIÓN INTEGRAL PARA LOS REFUGIADOS

En las postrimerías del siglo XX, 150 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento, el 2,5 por ciento de la población mundial, una de cada cuarenta personas en el mundo. Un lustro después, las proporciones de los desplazamientos forzados de población civil a consecuencia de los conflictos armados continúan incrementándose y alcanzaron en 2005 a más de cincuenta millones de personas.

De igual modo, los cambios de la naturaleza de las guerras, con más conflictos internos que interestatales, también han favorecido el aumento significativo del número de desplazados internos hasta llegar a 25 millones de personas en el mundo¹. Desde 1990 estos conflictos se han cobrado la vida de hasta 3,6 millones de personas, de los cuales el 90 por ciento son víctimas civiles y aún más dramática

es la situación de los niños, que representan más de la mitad de estas víctimas y se calcula que existen más de un millón de huérfanos en el mundo víctimas de los conflictos armados.

Como la mayoría de las intervenciones "humanitarias" se dan en situaciones de guerra, es importante entender los mecanismos sociales de represión y conflicto que se dan en ella. Mientras en la Primera Guerra Mundial, el 5 por ciento de los fallecidos fueron civiles y en la Segunda alrededor del 50 por ciento, en la actualidad más del 90 por ciento de las víctimas de las guerras son civiles. Por tanto, la implicación de la población civil forma parte de la naturaleza y el objetivo de las guerras actuales, que intentan afectar al tejido social de una región o de un país para controlarlo.

Esto se refleja en la falta de distinción entre población civil y combatientes. En conflictos armados tan diferentes como los de Sudán, Timor Oriental o Colombia, por ejemplo, la gente es considerada como supuesto o futuro colaborador de la otra parte. En las guerras modernas el modo de vida de la gente se ha convertido en objetivo militar, como en el caso de Guatemala, donde la política de "tierra arrasada" del ejército durante los años ochenta hizo desaparecer más de 400 aldeas y desarrolló un proceso de reestructuración social militarizada, como ya se examinó en el primer capítulo.

La huida de los refugiados de sus países de origen responde a muchos motivos, muy complejos y muchas veces entrelazados: conflictos internos, persecución contra grupos determinados, población civil como objetivo de guerra y expuesta a extorsión, violencia sexual, trabajo forzado y desplazamiento, disputas territoriales animadas por empresas multinacionales cuyo interés es la sobreexplotación de recursos naturales estratégicos o la realización de enormes megaproyectos de infraestructura, como es el caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A fecha de 1 de enero de 2005, según ACNUR, había en el mundo 839.200 solicitantes de asilo, la mayor parte de ellos en países empobrecidos, ya que son éstos precisamente los que han brindado protección al 72 por ciento de los refugiados en las dos últimas décadas. En cambio, durante la última década los países industrializados concedieron asilo al 17 por ciento de solicitantes según los términos de la Convención de Ginebra y un porcentaje similar de permisos de residencia por razones humanitarias.

Instrumentos regionales del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, tales como la Convención de la OUA sobre los refugiados de 1969 o la Declaración de Cartagena de Indias de 1984 ampliaron los supuestos contemplados en la Convención de Ginebra con el fin de incluir a personas huidas debido a la

guerra o a un conflicto interno. El número de refugiados bajo el amparo de ACNUR a 1 de enero de 2005 en todo el mundo era de 9.236.600, la cifra más reducida en casi un cuarto de siglo.

Refugiados, víctimas e impunidad. Los refugiados han sido normalmente víctimas² de delitos graves conforme al Derecho Internacional que comprenden violaciones de los Convenios de Ginebra y de su Protocolo Adicional I y otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario que constituyen delitos conforme al Derecho Internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme el Derecho Internacional o respecto de los que el Derecho Internacional exige a los Estados que imponga penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud³.

Pero lo más grave es que estas sistemáticas violaciones de manera reiterada han ido quedando en la impunidad, es decir, "la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas"⁴ y, en este mismo sentido, Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, durante el 61^o periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala: "Principio 1. La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el derecho inalienable de conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones"⁵.

Esta ausencia de justicia tiene unas consecuencias políticas cuyos efectos más profundos y quizás al mismo tiempo más invisibles sobre una sociedad son el condicionamiento de su futuro. La impunidad condiciona a la sociedad frente al futuro, haciendo que ese futuro sea moldeado fundamentalmente de acuerdo con los principios, la ideología y el modelo de ordenamiento social deseado por los victimarios.

En general, los crímenes contra la humanidad tienen efectos psicosociales muy profundos, pero difíciles de percibir. Ni siquiera la mayor parte de las mismas víctimas y sus allegados son conscientes del efecto que estos crímenes tienen en sus opciones políticas, ideológicas, éticas e incluso estéticas y religiosas y en la

misma opción profesional o laboral hacia el futuro, pues tales efectos actúan principalmente en niveles subconscientes⁶.

En todas las sociedades en las que estas estructuras de impunidad se han impuesto se promueve también el olvido colectivo por todos los medios y qué mejor ejemplo que la Transición española. Se trata de impedir la memoria porque durante el periodo de violación a los derechos humanos la sociedad está sometida a la desinformación total, al aislamiento, la incomunicación y el miedo. Dificilmente puede esa sociedad llegar a conocer de manera cabal hasta dónde y con qué profundidad el proceso de impunidad afecta a su cuerpo entero. Son años enjaulados en silencio y procurando desarrollar mecanismos de sobrevivencia para salvar lo salvable.

Se podría expresar esos efectos en una frase simbólica, puesta en boca de las víctimas o de sus familiares, allegados o amigos: "Nunca transitaremos por los caminos por donde transitaron los desaparecidos, los asesinados, los torturados o los prisioneros". Éste es el precio que se tiene que pagar al instinto de conservación, pero que se oculta tras multitud de opciones aparentemente sin relación alguna con los crímenes o con su impunidad y que, desde ese nivel casi imperceptible, moldea y determina la sociedad del futuro a la medida querida y señalada por los victimarios.

Precisamente son estos efectos perversos sobre la vida misma de los refugiados los que condicionarán en gran medida las búsquedas del proyecto de vida, con lo que se plantea un retorno o el inicio de un largo camino de resistencia y reconstrucción. Para contrarrestar efectos tan hondos y tan graves la sociedad necesita una deslegitimación muy profunda de los crímenes del pasado y de los mecanismos que lo facilitaron y esto exige una sanción social muy firme, muy profunda y muy prolongada. Pero a la sanción deben seguir acciones de reparación psíquica y social y de procesos de reconstrucción del tejido social destruido.

Es necesario examinar qué fue lo que se destruyó para poder emprender procesos reales de reconstrucción y reparación. Si examinamos con sinceridad esas ruinas que es necesario reparar, encontraremos allí cosas muy importantes que fueron destruidas: la dignidad del ser humano y la inviolabilidad de sus derechos; la confianza entre los miembros de las mismas comunidades, la libertad de palabra y de conciencia; las posibilidades de la protesta social; la concepción teórico-práctica del poder público como garante de los derechos fundamentales del ser humano... Si todas estas ruinas no se reconstruyen, la impunidad logrará sus efectos más perversos: condicionar la sociedad del futuro a la medida de los victimarios.

Se ha destruido el proyecto de vida, todo lo que en su momento se tenía, y la salida de su región o del mismo país cortan de repente y hasta las raíces todas las

articulaciones y dinámicas organizativas de las cuales se hacía parte... Normalmente, los refugiados son "nodos sociales" que al ser golpeados, al tener que abandonar esa realidad de la que son parte, desestructuran esos tejidos sociales.

El derecho a la reparación. "Toda violación a una obligación internacional entraña la obligación de proveer reparación"⁷, reza un conocido principio general del Derecho Internacional. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario no pueden evadir la aplicación de este principio general. "La trasgresión de la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y de abstenerse de conculcarlos entraña la obligación de proveer reparación".

Como señaló Relator Especial de la Subcomisión de Derechos humanos de la ONU sobre el Derecho de Restitución de las Víctimas, Theo van Boven⁸, al presentar el Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y libertades fundamentales⁹: "La cuestión de la responsabilidad del Estado se plantea cuando un Estado viola la obligación de respetar derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esa obligación tiene su base jurídica en los acuerdos internacionales, en particular los tratados internacionales sobre derechos humanos, y/o en el derecho internacional consuetudinario, en particular las normas del derecho internacional consuetudinario que tiene carácter perentorio".

Todos los instrumentos del Derecho Internacional reafirman el derecho a la reparación de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos¹⁰. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la obligación de reparar por parte del Estado, correlativa al derecho a la reparación que asiste a las víctimas de violaciones de derechos humanos, es "una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación"¹¹.

Por su parte, Cherif Bassiouni, Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹², presentó su informe final ante la Comisión de Derechos Humanos. En estos principios y directrices básicos se reconocen las siguientes formas de reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Según estos principios y directrices básicos, la restitución implica la devolución de la libertad, los derechos legales, la posición social, la vida familiar y la

ciudadanía, el regreso al lugar original de residencia, la recuperación del empleo y la devolución de los bienes. La rehabilitación incluye asistencia médica y psicológica y atención de los servicios jurídicos y sociales. La indemnización debe cubrir cualquier daño valorable económicamente resultante de la violación, incluidos los daños físicos y mentales, las oportunidades perdidas, los daños materiales y la pérdida de ingresos, los daños a la reputación o a la dignidad y los gastos necesarios para cubrir la asistencia jurídica o pericial, la asistencia médica y los medicamentos y los servicios psicológicos y sociales.

Estos principios y directrices recomiendan que los Estados diseñen metodologías para informar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y a la población en general de estos derechos y reparaciones y de todos los servicios jurídicos, médicos y de otro tipo a los que las víctimas pueden y tienen derecho a acceder.

Destaca especialmente el punto IV del informe final sobre prescripción: "No prescribirán las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que sean crímenes de derecho internacional. La prescripción de otras violaciones o de las acciones civiles no debería limitar indebidamente la posibilidad de que la víctima interponga una demanda contra el autor, ni aplicarse a los periodos en que haya recursos efectivos contra las violaciones de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario".

Los Estados incumplen. Con frecuencia los Estados incumplen su obligación de proporcionar una reparación adecuada a las víctimas e incluso en los casos en que se entrega una indemnización y otras formas de reparación, los resultados de los procedimientos civiles rara vez derivan en causas penales. En diversos países que han salido de periodos intensos de represión, de guerras civiles o de dictaduras y un gobierno constitucional asume el poder o las negociaciones concluyen en un acuerdo de paz, el objetivo de la "reconciliación nacional" plantea de manera necesaria la urgencia de encontrar salidas a las exigencias de Verdad y Justicia que incluyen obligaciones de reparación a las víctimas.

El precedente más amplio y sistemático de reparación concedida por un gobierno a distintos grupos de víctimas por los agravios sufridos lo constituye la reparación de la República Federal de Alemania a las víctimas de la persecución nazi. Las primeras leyes promulgadas en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial trataban sólo de la restitución de bienes identificables o la indemnización por ellos. De más alcance fueron las sucesivas leyes y acuerdos de indemnización promulgados y concertados a partir de 1948 hasta la promulgación en 1965 de la Ley Federal Definitiva de Indemnización (en adelante, Ley BEG).

En virtud de la Ley BEG, se definió como víctima de la persecución nazi a alguien que hubiera sido oprimido debido a su oposición política al nacionalsocialismo

o debido a su etnia, religión o ideología y que en consecuencia hubiese perdido la vida, sufrido un daño a un miembro o a la salud, perdido la libertad, bienes o propiedades, o experimentado un perjuicio a sus perspectivas profesionales o económicas. Un aspecto importante de los criterios requeridos para poder beneficiarse de la Ley BEG es el principio de territorialidad de la ley: la reclamación de indemnización se vincula al lugar de residencia del reclamante en Alemania, pero la Ley no abarca sólo a los residentes de la República Federal de Alemania y los antiguos residentes del territorio de Alemania existente en 1937, sino también a diversas categorías de refugiados, emigrantes, personas deportadas o expulsadas que hayan tenido durante algún tiempo su domicilio o lugar de residencia permanente en Alemania.

El Parlamento aprobó el 23 de febrero de 1991 la ley relativa a la revocación de las sentencias pronunciadas en el periodo del 1 de enero de 1944 al 31 de diciembre de 1956 por las actividades en favor de la independencia del Estado polaco. La revocación de las sentencias puede considerarse una forma de rehabilitación de violaciones flagrantes de los derechos humanos por el poder judicial, aunque no entraña de manera automática medidas de indemnización. Para este fin se requería una solicitud separada que debía presentarse en el plazo de un año desde la fecha de la revocación.

El análisis de experiencias como las de Argentina y Chile que responden a coyunturas postdictatoriales; las de El Salvador y Guatemala son intentos de buscar soluciones políticas negociadas a conflictos internos, con la asesoría de la ONU; la de Sudáfrica se pensó como parte de un puente para pasar de un prolongado periodo de segregación racial institucionalizada, enmarañada además en un conflicto armado, hacia un régimen que la superara, y la de la antigua Yugoslavia, intervenida por la comunidad internacional para tratar de superar conflictos interétnicos agudos, llenos de violencia, permiten valorar desde la perspectiva actual las enormes dificultades y los desafíos al implementar y hacer realidad las aspiraciones de las víctimas en materia de verdad, justicia y reparación Integral.

No es éste el espacio oportuno para hacer un análisis más profundo de las experiencias históricas antes mencionadas, aunque existe un consenso bastante extendido entre los defensores de los derechos humanos, los organismos de investigación y las ONG de derechos humanos, pero fundamentalmente entre las propias personas, comunidades y víctimas de que aún están muy lejos las condiciones para alcanzar unas verdaderas sociedades reconciliadas. Todas ellas arrastran traumas profundos, odios y heridas todavía abiertas.

Como señala el argentino Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz:

Las sociedades marcadas por la violencia sufren traumas profundos tanto en sus comportamientos cotidianos individuales como en las decisiones

que asumen en lo social y político. La violencia política genera miedo y su acción somete y paraliza a la sociedad, imponiendo determinados comportamientos; lleva el silencio y la intimidación. No es con el olvido, ni con el ocultamiento de la verdad, como se resolverán los problemas. No siempre los gobiernos están dispuestos a enfrentar estos conflictos; estoy hablando de gobiernos constitucionales que han recurrido a mecanismos de ocultamiento y no de esclarecimiento. Gobiernos que han impedido, a través de leyes de impunidad evitar que los responsables sean juzgados, negando a las víctimas el derecho a la verdad y justicia. Las secuelas de la violencia deben ser tratadas; hay que encontrar los medios adecuados para mitigar el dolor y reparar en lo posible el daño causado¹³.

En Chile, por ejemplo, después de la dictadura militar el Gobierno democrático estableció por decreto supremo, el 25 de abril de 1990, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que elaboró el llamado Informe Rettig (por el magistrado —Raúl Rettig— que presidió dicha Comisión). El Informe Rettig recogió los casos que consideró probados de personas desaparecidas y ejecutadas y analizó el funcionamiento de los aparatos represivos de la dictadura militar y el contexto histórico.

A pesar de que sentó una verdad oficial indiscutible, en un país donde los sectores conservadores aún hablaban de “presuntos desaparecidos”, el Informe Rettig ocultó la identidad de los responsables de aquellos crímenes contra la humanidad y excluyó de su análisis a las centenares de miles de personas exiliadas, encarceladas o torturadas¹⁴ y, aunque los familiares de las víctimas reconocidos en el mismo disfrutaban de algunas medidas reparatorias sobre todo de carácter económico y matiz asistencialista (pensiones, becas...), la impunidad continúa vigente en Chile.

La persistencia de la ley de Amnistía impuesta por Pinochet en abril de 1978 permite que, a pesar de los avances judiciales de los últimos años, los torturadores y los asesinos se paseen libremente por las calles de este país ya que desde 1990 sólo 46 personas han sido condenadas en firme por violaciones de los derechos humanos y de ellas 24 ya han recobrado la libertad debido a las bajas condenas impuestas¹⁵.

En materia de retorno de refugiados no se implementaron adecuadas políticas de acogida, particularmente en relación a aquellos chilenos que procedían de países latinoamericanos, que tenían menos recursos. La gubernamental Oficina Nacional del Retorno tuvo un tiempo de acción limitado y no pasó de ser un ente burocrático o, en el mejor de los casos, una mera asignadora de los recursos provenientes de la cooperación internacional, aplicando criterios no adecuados a las necesidades de los demandantes. Por todo ello, no es de extrañar que muchos retornados aún vivan complejos procesos de reinserción y que una parte de ellos hayan decidido regresar a su país de exilio.

En Argentina, el 23 de diciembre de 1991 se promulgó la Ley N° 24.043, que prevé una indemnización del Estado, pagadera en seis plazos, a las personas que cuando estuvo en vigor el estado de sitio fueron puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional o que como civiles sufrieron detención en virtud de actos emanados de tribunales militares. La indemnización equivale a una trigésima parte de la remuneración mensual asignada a la categoría más alta en la escala de sueldos del personal civil empleado en la Administración pública nacional por cada día de detención. La ley se aplica bajo la autoridad de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior —con la cooperación de las organizaciones de derechos humanos— y estipula la renuncia a cualquier otro tipo de reparación.

Además, en los últimos años la tenaz lucha del movimiento de derechos humanos ha logrado la derogación de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, el gran obstáculo para que los responsables de los crímenes de lesa humanidad de la dictadura sean condenados.

En Uganda, después de la dictadura del Presidente Idi Amin Dada, el Gobierno promulgó la Ley sobre el Fondo de Caridad del Presidente para los ex combatientes, las viudas y los huérfanos (N° 2 de 1982) en favor de las víctimas (y sus familiares) que habían participado en la lucha de liberación contra la dictadura y la Ley de bienes expropiados (N° 9 de 1982) por la que los asiáticos expulsados fueron autorizados a regresar a Uganda y reclamar sus bienes.

Sin embargo, en Uganda existen diversas limitaciones a las reclamaciones de indemnización. Por ejemplo, las reclamaciones para la recuperación de tierras no pueden presentarse después de doce años y las relativas a los agravios ordinarios no pueden presentarse después de tres años del origen de las reclamaciones. En 1986 el Gobierno de Resistencia Nacional volvió a instituir en virtud de una notificación legal (N° 6 de 1986) la inmunidad estatutaria, que impide presentar reclamaciones contra el Gobierno respecto a actos de agresión, muerte, detención y prisión, confiscación, uso, destrucción o daño de bienes cometidos por agentes del Gobierno antes de que el Gobierno de Resistencia Nacional asumiera el poder en Uganda en 1986. Cuando la Notificación Legal N° 6 de 1986 fue impugnada por motivo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo de Uganda, el Tribunal anuló la inmunidad estatutaria. Poco después el Gobierno promulgó el Decreto N° 1 de 1987 mediante el cual se restablecieron las disposiciones jurídicas sobre la inmunidad estatutaria. No debe olvidarse nunca que muchas víctimas y sus parientes y amigos insisten en que la primera exigencia de la justicia es que se ponga en claro la verdad.

Otro caso significativo es la llamada “ley de justicia y paz”¹⁶ que el gobierno colombiano encabezado por el presidente Álvaro Uribe impulsó en 2005 en el

Congreso de la República como parte de un marco jurídico para la “desmovilización” de los paramilitares¹⁷. Esta ley no garantiza la reparación integral de las víctimas, sino que legaliza el despojo por las siguientes razones: no establece mecanismos eficaces para restituir, indemnizar, rehabilitar, ni adelantar mecanismos de satisfacción y garantías de no repetición; las víctimas no cuentan con las garantías suficientes para participar procesalmente sin riesgo contra sus vidas; por diversos motivos la inmensa mayoría de víctimas se van a abstener de participar en las actuaciones procesales; el proceso breve y sumario dificulta o impide la participación de las víctimas; la ley no es un recurso efectivo para obtener verdad, justicia y reparación; no contempla un mecanismo eficaz que identifique las tierras que realmente fueron objeto de despojo violento; los despojadores no están obligados a devolver las tierras, a cambio, la ley produce la legalización de los despojos; los desplazados no tienen garantía de que sus tierras les sean devueltas; la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Fondo para la Reparación no son los mecanismos idóneos para asegurar la adecuada reparación de las víctimas; la legalización del despojo es uno de los objetivos de la “desmovilización” paramilitar; la reparación integral no es posible sin una participación real y desamordazada de las víctimas, pues no debe olvidarse que “la primera forma de resarcimiento es hacer que la gente pueda vivir sin miedo.

La Ley no contempla medidas eficaces que garanticen la no repetición de los crímenes, sino que estimula su continuidad e incremento. Una ley de impunidad es un mensaje negativo para la sociedad y un llamado a continuar con la masiva y sistemática violación de los derechos humanos, dado que los victimarios de antemano saben que serán premiados y no sancionados. En este sentido, por ejemplo, la ley no contempla el efectivo desmonte paramilitar, ni garantiza sanciones adecuadas y proporcionadas como medidas de garantía de no repetición. Además, el proceso no está dirigido a atacar las causas estructurales de la violencia y a superar las causas de la violación de los derechos humanos, sino a perpetuar las condiciones que las han alimentado.

Por ello, las organizaciones sociales y populares, y las personas como víctimas de la violencia social y política, y voceras de miles de hombres, mujeres, niñas y niños afectados y afectadas por el conflicto social y armado colombiano, constituidos en el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado han manifestado su rechazo a la Ley de Justicia y Paz, porque estiman que la norma está destinada a favorecer la reinserción de los paramilitares en la vida civil, sin respetar los principios mínimos de verdad, justicia y reparación y privilegiando los derechos de los victimarios sobre los de las víctimas y la sociedad colombiana.

En ese sentido, es oportuno traer a colación las palabras pronunciadas en una conferencia muy pertinente por José Zalaquett, ex secretario general de Amnistía

Internacional y miembro de la Comisión Nacional Verdad y Reconciliación de Chile: “Por múltiples razones se consideraba que la verdad era un valor absoluto, irrenunciable. Antes de decidir las medidas de reparación y prevención, hay que tener muy claro qué es lo que debe ser reparado y evitado. Además, la sociedad no puede limitarse a tachar un capítulo de su historia; no cabe negar los hechos que ocurrieron en su pasado, por diferentes que sean las interpretaciones que se les den. Inevitablemente, el vacío resultante sería llenado con mentiras o con versiones conflictivas y confusas del pasado. La unidad de la nación depende de una identidad colectiva que, a su vez, guarda una estrecha relación con los recuerdos compartidos. La verdad repercute también en un cierto grado de catarsis social, lo que es saludable y contribuye a evitar que se repita el pasado”¹⁸.

NOTAS

1. Los países con mayor número de desplazados internos bajo el amparo de ACNUR a 1 de enero de 2005 eran: Colombia (3,3 millones), Sudán (662.300), Azerbaiyán (578.500), Liberia (498.600), Sri Lanka (352.400), Federación Rusa (334.800), Bosnia-Herzegovina (309.200), Serbia-Montenegro (248.200) y Georgia (237.100).
2. Según la Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder:
 - Se entenderá por ‘víctimas’ las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.
 - Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión ‘víctima’ se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.
 - Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico”.
3. Véase el Estatuto de la Corte Penal Internacional, editado por el Equipo Nizkor: <http://www.derechos.org/nizkor/shop/004esp.html>
4. La Cuestión de la Impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final. Elaborado y revisado por M. Joinet. E/CN.4/sub.2/1997/20/Rev.1.
5. Documento Naciones Unidas E/CN.4/2005/102/Add. 1, de 8 de febrero de 2005.
6. Giraldo, Javier: *Búsqueda de verdad y justicia*. CINEP. Bogotá, 2004.
7. Véase: Corte Permanente de Justicia internacional, Sentencia de 13 de septiembre de 1928, *Caso fábrica Chorow (Alemania contra Polonia)*, in Série A.Nº17; Corte Internacional de Justicia, Sentencia de fondo, *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, 1986.
8. Véase Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. 2 de octubre de 1997.
9. Los Principios de Joinet: “El Derecho a obtener Reparación Contiene los siguientes principios generales sobre el derecho a obtener reparación:
 - Principio 33: Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar
Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima a sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor.
 - Principio 34: Procedimientos de recurso en solicitud de reparación
Tanto por la vía penal, como por la vía civil, administrativa o disciplinaria, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz [...]; en el ejercicio de dicho recurso, debe beneficiarse de una protección contra actos de intimidación y represalias. El ejercicio del derecho a obtener reparación comprende el acceso a los procedimientos internacionales aplicables.
 - Principio 35: Publicidad de los procedimientos de reparación

Los procedimientos especiales que permitan a las víctimas ejercer su derecho a obtener reparación serán objeto de la más amplia publicidad posible, incluso por los medios de comunicación privados. Se deberá asegurar esa difusión tanto en el interior del país como en el extranjero, incluso por vía consular, especialmente en los países a los que haya debido exiliarse muchas víctimas.

Principio 36: Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación

El derecho a obtener reparación deberá abarcar los daños y perjuicios sufridos por la víctima; comprenderá, por una parte, medidas individuales de reparación relativas al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación y, por otra, medidas de satisfacción de alcance general... Por ejemplo, en el caso de las desapariciones forzadas, una vez aclarada la suerte de la persona desaparecida, su familia tiene el derecho imprescriptible a ser informada y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique, independientemente de que se haya establecido o no la identidad de los autores y se los haya o no encausado y juzgado.

10. La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Arts. 2.3., 9.5 y 14.6); la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 13 y 14); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 6); y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39). Igualmente en el plano regional, se pueden citar entre otros: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (arts. 5.5, 13 y 41); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts 25, 68 y 63.1); y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 21.2). Igualmente, cabe destacar: la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de los delitos y del abuso del poder; la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (art. 19); los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Principio 20); y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.
11. Sentencia de 29 de agosto de 2002, *Caso del Caracazo c. Venezuela*, párrafo 76.
12. Documento Naciones Unidas: E/CN.4/2000/62 de 18 de enero de 2000. Informe del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni.
13. Beristain, Carlos Martín: *Violencia, apoyo a las víctimas y reconstrucción social*. Fundamentos. Madrid, 2000.
14. Esta carencia fue paliada con la creación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, que a finales de 2004 entregó su Informe. Puede consultarse en: www.comisiontortura.cl
15. Fuente: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=20957>
16. http://www.colectivodeabogados.org/article.php3?id_article=478
17. El Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU elevó la siguiente petición el 12 de julio de 2005: "El Grupo de Trabajo respetuosamente insta al Presidente de la República a que, según procede al derecho colombiano, ejerza su facultad de objeción presidencial sobre dicha ley a efecto de que el Congreso la armonice con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. O antes de sancionarla, someta dicha ley a consideración de la Corte Constitucional, para que sea ella quien determine si la misma respeta el bloque de constitucionalidad, que incluye los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que Colombia es parte". Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mediante un comunicado de prensa del 27 de junio de 2005, había expresado: "En relación con la ley 'Justicia y Paz', aprobada por el Congreso el 22 de junio, la Oficina observa que ésta no logra reunir los elementos esenciales aconsejables para establecer una justicia transicional que, en aras de ser un instrumento de paz sostenible, prevea incentivos y ofrezca beneficios para que los grupos armados ilegales se desmovilicen y cesen sus hostilidades, a la vez que garantice adecuadamente los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Por estas razones, podría abrir paso a que haya impunidad". Y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió el 15 de julio de 2005: "Para asegurar la perdurabilidad de la paz, se debe garantizar la no repetición de crímenes de derecho internacional, de violaciones de los derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario. Ello requiere el esclarecimiento y la reparación de las consecuencias de la violencia a través de mecanismos aptos para establecer la verdad de lo sucedido, administrar justicia y reparar en forma integral a las víctimas a la luz de sus obligaciones internacionales conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta de la OEA... La misión también advierte que la ley: i) No garantiza 'que los desmovilizados confiesen en forma exhaustiva la verdad sobre su responsabilidad'; ii) tampoco garantiza que los crímenes perpetrados sean debidamente esclarecidos y, por tanto, en muchos de ellos 'no se conocerán los hechos y los autores gozarán de impunidad'; y iii) 'favorecería el ocultamiento de otras conductas' que una vez descubiertas podrían ser objeto del mismo beneficio de penas alternativas en el futuro". <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR230122005> y <http://www.voltairenet.org/article129627.html>
18. Zalaquett, José: "The Mathew O. Tobriner Memorial Lecture; balancing ethical imperatives and political constraints: The dilemma of new democracies confronting past human rights violations". En: *Hastings Law Journal*. Vol. 43 (1992), nº 6, pp. 1.425-1.438.

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE CEAR:

LA NUEVA LEY DE ASILO. UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR

El año 2005 ha reflejado de forma dramática las dos claras tendencias de las políticas de asilo en España: por un lado, los solicitantes que acceden al procedimiento de asilo se encuentran con una mejora de la atención administrativa y social. Pero, por otro, las medidas de cierre de fronteras impiden que muchas personas necesitadas de protección internacional lleguen a nuestro país y accedan al procedimiento de asilo, por lo que el avance indudable de los derechos de los solicitantes de asilo en España se aplica cada vez a menos personas.

De este modo, a pesar de los avances producidos en la actuación administrativa, como la sustancial reducción de los porcentajes de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo o el reconocimiento por vez primera de un caso de persecución por violencia de género, el drama vivido en la frontera sur revela en toda su crudeza el gran reto de la protección internacional en estos momentos: el acceso al territorio y al procedimiento de asilo.

Las muertes en las fronteras de Ceuta y Melilla y el abandono de inmigrantes en el desierto marcan un año que ha puesto de manifiesto las graves consecuencias que pueden acarrear las políticas de externalización. Las impresionantes fotografías de los jirones de ropa adheridos a las vallas simbolizan todo lo que se queda en el camino en la travesía hacia el refugio: la universalidad de los derechos humanos.

Concluimos el cuarto Informe anual elaborado por CEAR. La actividad cotidiana y el contacto directo con los refugiados son las principales fuentes de nuestro análisis. Este repaso periódico a los principales asuntos relacionados con el refugio permite retener una visión de conjunto del fenómeno y sus tendencias en España.

Sin embargo, no pretendemos dar a este Informe 2006 sólo un valor testimonial. La exposición de los problemas, los avances o las insuficiencias detectados va necesariamente ligada a la propuesta y a la formulación de alternativas. En este sentido, CEAR considera que la nueva Ley de Asilo, anunciada por el Gobierno para 2006, es una gran oportunidad para avanzar en el compromiso de nuestro país con el derecho de asilo y la solidaridad con los refugiados. Como se ha señalado en un ámbito más general con la propuesta del Consenso Social de las Migraciones, sin un marco normativo adecuado no es posible diseñar políticas públicas realistas y planificar una estrategia a largo plazo.

Junto con otras organizaciones no gubernamentales, CEAR ya ha hecho pública su valoración sobre las directivas de la Unión Europea y la forma como deben incorporarse a la legislación española. El debate público y un amplio acuerdo son requisitos necesarios para que esta gran oportunidad se convierta en una realidad. CEAR considera muy importante el papel que deben desempeñar los propios refugiados en este proceso, en especial tras la reciente creación de la Federación Estatal de Asociaciones de Refugiados e Inmigrantes en España (FERINE). Además, la celebración en Rivas-Vaciamadrid entre el 22 y el 24 de junio del II Foro Social Mundial de las Migraciones supone un contexto inmejorable para fomentar la participación y el debate. Veamos cuáles son las principales conclusiones del Informe 2006:

1. Es tradicional vincular el término refugiado con la situación del activista político perseguido. Esta visión muy extendida, que por supuesto se recoge en la definición de la Convención de Ginebra, hace olvidar en demasiadas ocasiones que las causas que originan los grandes éxodos de refugiados son muy variadas. En este Informe destacamos los problemas de los pueblos indígenas y las dinámicas de desplazamiento forzado a que se han visto sometidos en numerosos países; en su caso, además, la vida como refugiados implica un grave riesgo para la desaparición de su identidad colectiva. Asimismo, profundizamos en el análisis de la persecución por motivos relacionados con las creencias religiosas, porque la tradicional visión del refugiado propicia que la mayoría de las personas que huyen de estas situaciones no sean percibidas como tales. Pero no todos los motivos que generan refugiados están expresamente contemplados en los tratados internacionales y así hemos analizado

en el primer capítulo del Informe el nuevo concepto de "refugiados ambientales" y su estrecha vinculación con los fenómenos derivados del cambio climático.

Por otra parte, en 2005 se cumplieron treinta años de los nefastos Acuerdos de Madrid, origen del actual conflicto del Sáhara Occidental y de los cientos de miles de refugiados saharauis que todavía esperan una solución respetuosa con el Derecho internacional; la dura vida en los campamentos de Tinduf, agudizada recientemente por unas graves inundaciones, y la resistencia de la población saharauí en los territorios ocupados militarmente por Marruecos son un ejemplo de la dignidad de un pueblo en defensa de su derecho a decidir libremente su futuro.

2. Como mencionábamos al inicio de este capítulo, el acceso al procedimiento de asilo sigue siendo el aspecto más dramático del refugio en España y en Europa. En este sentido, este Informe 2006 vuelve a llamar la atención sobre el insignificante número de solicitudes de asilo presentadas por polizones (a pesar de la insuficiente modificación de la Instrucción del Ministerio del Interior que regula esta materia) y en los puntos de llegada de las grandes rutas de la inmigración (Canarias y costas andaluzas...).

Durante 2005 no fue posible que las organizaciones no gubernamentales especializadas accedieran a los Centros de Internamiento de Extranjeros con el objeto de prestar asesoramiento letrado a las personas susceptibles de merecer una protección internacional.

La crisis en la Frontera Sur, con los dramáticos acontecimientos de Ceuta y Melilla, y la reacción del gobierno marroquí supusieron un claro agravamiento de este problema. Este Informe 2006 constata la ausencia de una investigación independiente de los hechos más graves que condujeron a la muerte o produjeron heridas graves a un elevado número de inmigrantes y refugiados, así como el trato cruel, degradante e inhumano con que miles de inmigrantes fueron reclusos y, en ocasiones, abandonados en el desierto. El caso de los 73 inmigrantes y refugiados expulsados con numerosas irregularidades desde Melilla, recurrido por CEAR ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, muestra de manera clara la necesidad de un respeto riguroso de las garantías jurídicas y del acceso al procedimiento de asilo.

A consecuencia de todo lo anterior, el Informe 2006 refleja el descenso de los solicitantes de asilo en España durante 2005, tendencia

compartida por el conjunto de los países más desarrollados, según los últimos datos facilitados por el ACNUR.

3. Durante 2005 se produjo un importante cambio de tendencia en el porcentaje de solicitantes de asilo inadmitidos a trámite, que pasó del 76,5 por ciento al 57 por ciento. De todos modos, éste sigue siendo muy elevado por la utilización abusiva del procedimiento de inadmisión a trámite, como lo demuestra la existencia constante de segundas solicitudes y el elevado número de sentencias estimatorias (cerca de un 14 por ciento del total) a pesar de la especial dificultad de este tipo de recursos.

El aeropuerto de Madrid-Barajas se ha convertido en uno de los lugares donde se formalizan más solicitudes de asilo en España y donde se presentan el 99 por ciento del total de las formuladas en frontera. Sin embargo, CEAR comprobó graves deficiencias en la atención a este colectivo, como la comunicación con sus letrados, el acceso a los expedientes administrativos o la falta de una atención individualizada a las alegaciones formuladas.

El Informe 2006 también analiza la consolidación y la eficacia del sistema generalizado de primera acogida a los solicitantes de asilo, una novedad importante introducida por la normativa europea.

4. En 2005 el porcentaje de estatutos de protección internacional concedidos en España continuó siendo muy reducido, el 6,8 por ciento frente al 4,9 por ciento en 2004. Sólo el 4,14 por ciento de los solicitantes de asilo obtuvieron el estatuto de refugiado y el 2,65, la protección complementaria.

La interpretación restrictiva de la Convención de Ginebra se analiza en el Informe con numerosas referencias a casos concretos y sentencias dictadas por la Audiencia Nacional o el Tribunal Supremo, que durante 2005 anularon el 10 por ciento de las resoluciones del Ministerio del Interior, un porcentaje nada desdeñable si se tiene en cuenta la tradicional tendencia de nuestra jurisprudencia a no revisar las resoluciones administrativas en esta materia. Además, el análisis de las concesiones de asilo en la década 1995-2004 demuestra que los criterios aplicados por los sucesivos gobiernos han respondido a factores ajenos a la realidad de las persecuciones.

El Informe llama la atención también sobre el riesgo que puede acarrear para la institución del refugio la aplicación indiscriminada de las políticas antiterroristas, sobre todo cuando se confunde el legítimo derecho a la

seguridad con una peligrosa presunción ante determinadas nacionalidades u opiniones políticas.

2005 sí supuso un hito en la interpretación favorable a la inclusión de la persecución por violencia de género dentro de los motivos para la concesión del estatuto de refugiado. Los Informes anteriores de CEAR habían analizado esta cruda realidad y recogieron la propuesta para que se ampararan este tipo de situaciones. Esta resolución favorable es un primer paso que debe afianzarse en los próximos años.

5. En cuanto a la atención social, el Informe 2006 siguió detectando numerosas insuficiencias en los recursos destinados a la acogida e integración de los solicitantes de asilo, los refugiados y otras personas titulares de una protección internacional. En concreto, el incremento de las admisiones a trámite en 2005, con el subsiguiente aumento del periodo de estancia, supuso una carencia de plazas en los Centros de Migraciones para actuar con la suficiente flexibilidad y atender a las situaciones particulares.

El Informe destaca la carencia de recursos especializados ante las dificultades para la adaptación cultural, en especial durante el periodo inicial de la estancia en España. También analiza la derivación de los solicitantes de asilo admitidos a trámite en Ceuta y Melilla, donde residen provisionalmente en los CETI, ante la práctica de impedir la libertad de desplazamiento hacia la península durante la fase de admisión a trámite.

6. El acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad es un aspecto central para la integración de los refugiados, lo que exige una labor previa de adaptación y formación. El Informe 2006 de CEAR constata que una parte importante de los refugiados tienen un grado de formación, educación y experiencia laboral en sus países de origen muy elevado y, pese a ello, en España sólo logran empleos precarios y poco cualificados, muy por debajo de sus aspiraciones y posibilidades reales.

Además, recoge también un amplio análisis de las propuestas para la gestión empresarial de la diversidad cultural y profundiza en los itinerarios de inserción laboral llevados a cabo con los solicitantes de asilo y los refugiados, como vías adecuadas para las personas en situación de especial vulnerabilidad.

7. En 2005 casi el 94 por ciento de los refugiados no obtuvieron la protección internacional que solicitaron en España y todos ellos quedaron abocados a una situación de vulnerabilidad extrema. Las prácticas restrictivas analizadas en los sucesivos Informes de CEAR y las dificultades para el acceso al

procedimiento de asilo hacen que muchos verdaderos refugiados deban canalizar la regularización de su situación administrativa por la legislación general de extranjería. Pero muchos no lo consiguen debido a la dificultad de acceder a algún tipo de autorización de residencia desde España, por lo que son presa fácil de la exclusión social y la marginalidad.

Este Informe 2006 también analiza en profundidad las especiales dificultades de los refugiados denegados que carecen de documentación, muchos de ellos con una imposibilidad real de contactar con las autoridades del país de su nacionalidad. La escasa operatividad de los mecanismos previstos en la normativa española para solventar la indocumentación (cédulas de inscripción y títulos de viaje) no sólo significa un obstáculo insalvable para lograr una autorización de residencia, sino que impide el acceso a numerosos recursos sociales, en especial los que requieren un empadronamiento en algún municipio (principalmente la asistencia sanitaria). Los traslados de inmigrantes a la península, muchos de ellos con una orden de expulsión, son una muestra más de esta dura realidad.

El proceso de normalización de 2005 ha sido estudiado en este Informe de manera pormenorizada, tanto para destacar la oportunidad que supuso para un numeroso grupo de trabajadores inmigrantes, como sus carencias e insuficiencias. Por primera vez en un proceso de normalización, los solicitantes de asilo pudieron compatibilizar ambos procedimientos, aunque tanto ellos como los inadmitidos o denegados se enfrentaron a grandes obstáculos, como el requisito inflexible de aportar el certificado de antecedentes penales o el pasaporte en vigor.

8. El Informe 2006 concluye con una referencia a dos derechos básicos de todos los refugiados y desplazados forzados: el retorno y la reparación integral. El Derecho internacional está avanzando en la concreción de su contenido, aunque la práctica dista mucho todavía de las aspiraciones formuladas. El derecho al retorno está directamente vinculado con la eliminación de las causas que provocaron el desplazamiento forzado. En Palestina, en Colombia, en el Sáhara Occidental o en cualquier país del mundo representa la resistencia a las operaciones de "limpieza" étnica o política.

El Informe también profundiza en el derecho a la reparación integral de los refugiados y desplazados. Como cualesquiera víctimas de una violación de derechos humanos, el deber de la reparación debe garantizarse para restituir en la medida de

lo posible la agresión sufrida. El estudio de casos de varios países revela las dificultades que presenta la aplicación efectiva de este principio.

Son numerosos, pues, los desafíos para avanzar hacia un compromiso consecuente con los refugiados en España. Cada año CEAR concluye su Informe con un conjunto de propuestas. Después de los tres Informes ya publicados, constatamos con satisfacción que algunas de nuestras reivindicaciones han tenido una acogida favorable por el actual Gobierno.

Con toda probabilidad, 2006 será el año de la nueva Ley de Asilo. La importancia de este hecho nos lleva a exponer como propuestas de nuestro Informe el posicionamiento básico que, en opinión tanto de CEAR como del resto de las organizaciones sociales, permitirá que la oportunidad que supone la nueva Ley de Asilo (al cierre de este texto aún en proceso de elaboración) se convierta en una realidad incuestionable:

1. Ante las dificultades de acceso y el descenso de solicitudes de asilo en España, la Ley de Asilo debería mantener el actual procedimiento en frontera e incluir nuevas vías. Proponemos las siguientes:
 - Habilitar mecanismos especiales para la tramitación de las solicitudes de asilo en los consulados y embajadas y evitar que el desbordamiento del resto de los asuntos se interponga ante las personas necesitadas de protección internacional.
 - Permitir tramitar las solicitudes de asilo en los países de nacionalidad de los interesados como hacen numerosos Estados firmantes de la Convención de Ginebra.
 - Ampliar el alcance de la figura existente en nuestra legislación del visado por razones humanitarias para acoger a las personas necesitadas de protección internacional.
 - Asumir un compromiso anual con los programas de reasentamiento de refugiados del ACNUR para contribuir de esta forma al reparto de la atención a este colectivo.

Por otra parte, el Gobierno debería dictar instrucciones para permitir que las organizaciones no gubernamentales especializadas puedan acceder a los Centros de Internamiento de Extranjeros, con el objeto de prestar asesoramiento letrado a las personas susceptibles de merecer una protección internacional.

2. La transposición de la normativa europea debería respetar las obligaciones que España tiene contraídas a través de los acuerdos y tratados internacionales de los que es parte. En especial, debería tenerse en cuenta lo establecido en la Convención de Ginebra y su Protocolo de

1967, así como en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950. Y no debería suponer, en ningún caso, una reducción de los grados de protección establecidos en el actual marco jurídico y social español de asilo ya que, en muchos casos, son más elevados que los recogidos en las diferentes directivas.

3. Debería mantenerse la existencia de un procedimiento único para estudiar cualquier solicitud de protección internacional en el que se determine si la persona es o no refugiado o merecedora de una protección complementaria.
4. El estatuto de los titulares de una protección complementaria debería equipararse al estatuto de refugiado, sobre todo en cuanto al reconocimiento expreso del principio de no devolución, su residencia permanente en España y su acceso al mercado de trabajo.
5. Los motivos de persecución, tal y como están reflejados en las directivas, deberían considerarse elementos que ayuden a la interpretación de la Convención de Ginebra y, en ningún caso, como concluyentes y exhaustivos. Asimismo, debería recogerse de manera explícita la posibilidad de reconocimiento del derecho de asilo por persecución por orientación sexual, trata y motivos de género.
6. Al incorporar los procedimientos previstos en las directivas, con independencia de su carácter, la nueva Ley de Asilo debería respetar todos los derechos y garantías previstos con carácter general, como el de asistencia letrada, el recurso contra las decisiones negativas, la asistencia de intérprete, el derecho a ser informado, así como al acceso a un procedimiento justo y adecuado con todas las garantías. Debería garantizarse también que el estudio de las situaciones de persecución se realice en un procedimiento ordinario.
7. En cuanto al contenido de la asistencia jurídica, para superar las actuales insuficiencias y trabas debería asegurarse el acceso al expediente y a toda la información que contenga, así como el contacto permanente del solicitante con su abogado en los procedimientos en frontera.
8. La entrevista con el solicitante es un elemento fundamental para un procedimiento de asilo justo y eficiente. El hecho de que haya existido ya una entrevista inicial con el fin de recabar la información básica, como se realiza al formalizar las solicitudes, no debería en ningún caso dar lugar a la omisión de este elemento básico para la instrucción de los expedientes.
9. Las solicitudes y entrevistas se deberían realizar en condiciones que aseguren la confidencialidad y por personal competente para apreciar

todas las circunstancias del caso y, si es necesario, con la participación de un intérprete que garantice una comunicación adecuada. El intérprete debe serlo siempre de una lengua que efectivamente entienda el solicitante y no de "una lengua que quepa suponer que el solicitante comprende".

10. Toda la normativa europea hace especial hincapié en la necesidad de que las personas y las autoridades que intervienen en el procedimiento de asilo o tienen relación con el solicitante posean la competencia y la formación adecuada para tratar con personas con una necesidad de protección internacional. Éste es un aspecto fundamental que debería también reflejarse en la normativa española.
11. El papel que la normativa de asilo otorga al ACNUR en el actual procedimiento de asilo en España es muy destacado. El mantenimiento de este papel, especialmente en el procedimiento en frontera, es de gran importancia como garantía para el mantenimiento de los niveles de protección establecidos en la Convención de Ginebra y el resto de los tratados.
12. En cuanto al derecho a recurrir las resoluciones de inadmisión a trámite de la solicitud o de la denegación del asilo, el eventual recurso que se presente debería tener efecto suspensivo de la salida obligatoria, rechazo en frontera o procedimiento de expulsión que pudiera ponerse en marcha. Ésta es una garantía esencial, puesto que las consecuencias del envío de una persona a un país donde podría sufrir graves violaciones de sus derechos humanos podrían suponer una vulneración del principio de no devolución e, incluso, hacer que una eventual resolución del recurso a favor del solicitante fuese absolutamente ineficaz, por lo que se desvirtuaría así su finalidad.
13. Debería descartarse la utilización de listas de países de origen seguros o de países terceros seguros, ya que esta previsión de la normativa comunitaria contraviene el contenido de la Convención de Ginebra.
14. Para dar pleno cumplimiento a la directiva de normas mínimas de acogida, la nueva Ley de Asilo debería recoger las condiciones básicas a que tienen derecho los solicitantes de asilo, como su documentación, información, unidad familiar, libertad de circulación, alojamiento, trabajo, formación, educación, sanidad, servicios sociales, acceso al ACNUR, parientes, abogados y ONG...
15. La normativa europea contempla disposiciones concretas, especialmente en cuanto al procedimiento y las condiciones de acogida, que

deberían tenerse en cuenta en relación con solicitantes de asilo especialmente vulnerables como son los menores, las víctimas de tortura este tipo de casos debería establecerse de manera explícita en la normativa u otras experiencias traumáticas y las víctimas de la violencia de género. Para española la no aplicación de procedimientos acelerados y la prohibición de que se lleve a cabo su detención. Con respecto a los menores, especialmente los no acompañados, debería reflejarse el respeto al principio de interés superior del niño y la necesidad de garantizar el nombramiento de un representante legal en el menor tiempo posible.

16. Por último, aprovechando la redacción de la nueva Ley de Asilo, se debería desarrollar la normativa correspondiente al procedimiento de apatridia para superar las graves carencias del actual Reglamento sobre la materia y adoptar unos criterios más amplios que permitan dar protección a las situaciones de apatridia de hecho.

ANEXOS
PARA SABER MÁS

ANEXO 1. EL CONSENSO SOCIAL SOBRE MIGRACIÓN:
UNA REALIDAD EN CONSTRUCCIÓN

POR IVÁN FORERO (CEAR)

Coordinador Nacional del Consenso Social sobre Migración

ESTAMOS AVERIGUANDO CÓMO PODRÍA SER UNA CIUDADANÍA GLOBALIZADA. SE ABRE LA PREGUNTA DE SI SEREMOS CAPACES DE CONSTRUIR UN ORDEN INTERCULTURAL GLOBALIZADO EN EL QUE LAS DIMENSIONES SOCIALES, ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y CULTURALES SE REORGANICEN A FIN DE QUE APRENDAMOS A DESCUBRIR EL VALOR DE LO DIFERENTE, PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD QUE CONVIERTE LAS DIFERENCIAS EN AMENAZAS IRRITANTES Y PARA GENERAR CONEXIONES CONSTRUCTIVAS A DISTANCIA. PRODUCIR UNA CONCEPCIÓN TRANSVERSAL DE LA CIUDADANÍA QUE PERMITA "SER OTRO EN VARIAS PATRIAS".

Néstor García Canclini¹

El impacto en la realidad española de la creciente presencia de población extranjera nos ha persuadido de que estamos ante un fenómeno social complejo e importante. En España hemos pasado en muy poco tiempo de tener sólo 840.594 residentes extranjeros en 1991, muchos de ellos jubilados europeos, a tener 4.229.113, lo que representa el 9,5 por ciento de la población².

En los últimos cinco años, pues, la población extranjera residente en este país ha crecido a un promedio de medio millón de personas por año. La proyección de esta tendencia sitúa la población extranjera residente en España en más de siete millones de personas en 2010 (en torno al 16 por ciento de la población) y podría llegar a superar los diez millones en 2015. La concentración de la inmigración en algunas zonas de España ha propiciado, por ejemplo, que en la Comunidad de Madrid se haya superado ya la proporción del 16 por ciento de la población e incluso en algunos distritos de la capital alcanza ya el 30 por ciento.

La integración de estas personas en nuestro tejido social plantea numerosos desafíos (políticos, sociales, jurídicos y éticos) que reclaman una atención que ya es imposible soslayar, al contrario, deben ser afrontados con claridad y debatidos desde la conciencia de que no existen fórmulas que ofrezcan una solución de fácil aplicación, validez general y efecto instantáneo. La inmigración está generando amplias transformaciones en la realidad social y en la vida cotidiana de los españoles; hoy se plantean desafíos inexcusables como la integración y la convivencia en una sociedad multicultural necesitada de afrontar, como décadas atrás lo hicieron otras sociedades europeas, la construcción de un modelo propio de integración.

Para dar respuesta a este enorme desafío, hace dos años la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Cáritas Española promovieron el Consenso Social sobre Migración (CSM), que ya se ha convertido en una aportación de gran valor al objetivo que se marcó: lograr una sociedad verdaderamente integrada en el 2020. Este proceso, que se nutre de la participación de miles de personas organizadas en otras tantas organizaciones sociales, es complejo y sus resultados definitivos sólo podrán valorarse a medio y largo plazo, pero podemos decir que es un proyecto que ha tenido una gran acogida social y de hecho la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ya se ha sumado al equipo promotor.

Por otra parte, los dramáticos acontecimientos recientes (muchos de ellos analizados en las páginas anteriores) han contribuido a situar a las migraciones entre los puntos más relevantes de la agenda política y entre las preocupaciones de los ciudadanos. La tragedia humanitaria de Ceuta y Melilla de septiembre y octubre de 2005 pusieron rostro a la desesperación de las personas que huyen del hambre, la miseria y las violaciones de los derechos humanos y pugnan por llegar a España incluso arriesgando su vida. Por otra parte, los acontecimientos del otoño francés, las protestas de los sectores juveniles condenados a la precariedad y la marginalidad por las políticas neoliberales, hicieron saltar las alarmas sobre los efectos erosivos de la exclusión social.

Por último, las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)³ han puesto de relieve que una parte importante de la opinión pública (más del 40 por ciento) tiende a ver la inmigración como el segundo problema de España, sólo por detrás del desempleo y, además, se perfila un sector social, que oscila entre el veinte y el treinta por ciento, que manifiesta actitudes de rechazo y de carácter xenófobo, especialmente entre los jóvenes, los trabajadores manuales y los parados.

CUADRO 49

INCREMENTO ANUAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA
EMPADRONADA EN ESPAÑA (1998-2005)

AÑO	TOTAL	VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
1998-1999	111.868	+ 17,6%
1999-2000	174.926	+ 23,4%
2000-2001	446.778	+ 48,4%
2001-2002	607.289	+ 44,3%
2002-2003	686.222	+ 34,7%
2003-2004	370.158	+ 13,9%
2004-2005	696.284	+ 22,9%

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *EL PAÍS*, 18 ENERO DE 2006. P. 22. DATOS A 1 DE ENERO DE 2005.

EL PROCESO DEL CSM

Al poner en marcha la iniciativa del Consenso Social sobre Migración, tanto CEAR como Cáritas valoraron que eran muchos los grupos de investigación que desde hace algunos años están aportando análisis y propuestas sobre los ámbitos en los que la inmigración está repercutiendo y por ello definieron como objetivos de la primera fase del CSM: integrar de manera sistematizada los análisis para tener una perspectiva general de una situación compleja y discernir qué propuestas podían consensuarse en cada uno de los aspectos a modo de propuestas sociales.

Así, en la primera fase del Consenso, se convocaron a casi noventa expertos⁴ en ocho ejes temáticos: vivienda, salud, economía y empleo, educación y cultura, exclusión social y servicios sociales, religión e interculturalidad, participación política y ciudadanía y codesarrollo. Estos grupos se reunieron dos veces en junio de 2004 para trabajar sobre las *propuestas sociales* y al mes siguiente un grupo de expertos juristas trabajaron a partir de las propuestas sociales en unas *bases legales* que servirán de aportaciones para posibles iniciativas de tipo legislativo.

Tanto las *propuestas sociales* como las *bases legales* construirían el mapa temático básico para la elaboración del *Documento Base*⁵, un material pedagógico que ha permitido guiar la reflexión de las organizaciones, grupos y personas han participado y están participando en este proceso, punto de partida, pues, para el debate al que se ha convocado a una parte importante del entramado asociativo de la sociedad civil española.

La delegación de CEAR en el País Valenciano fue la primera en organizar unas jornadas públicas de presentación del CSM el 9 de junio de 2005. El primer paso fue la elaboración de una relación de más de 400 entidades, organizaciones, asociaciones,

organismos públicos, sindicatos, federaciones de empresarios y colegios profesionales, que fueron registradas en la Base de Datos del CSM y a las que se envió la información sobre esta iniciativa y sobre las jornadas en preparación.

En este caso, el Equipo Impulsor optó por convocar las Jornadas de Presentación en las que se aprovechó para presentar de manera simultánea a todas las organizaciones, entidades, asociaciones, organismos públicos, sindicatos y agrupaciones empresariales el proyecto del CSM, realizar la entrega del material elaborado durante la primera fase por los expertos, explicar al conjunto de la ciudadanía la filosofía del Consenso Social sobre Migración, sus objetivos, así como la metodología de trabajo e invitar a participar en estas jornadas a expertos que ya colaboraron en la fase previa del CSM⁶.

Después de esta exitosa experiencia, se acordó que en todas y cada de las delegaciones, de forma similar y como mecanismo concreto para empezar a caminar en la construcción del CSM, también se realizarían unas jornadas públicas de presentación.

Así, en Madrid el 19 de octubre participaron 146 organizaciones, con la presencia significativa de expertos⁷ en el ámbito de las migraciones de Madrid y la colaboración de parte del Observatorio de Ciudadanía de la Universidad Complutense de Madrid.

En Cataluña, estas jornadas tuvieron lugar el 3 de noviembre de 2005 en el Centro de Cultura Catalana de Barcelona, con la participación de unas cien personas de las más diversas entidades de un amplio espectro del tejido asociativo de Barcelona y Cataluña, entre las que había representantes del Ayuntamiento y la Secretaría de Inmigración de la Generalitat⁸. Es importante destacar que en estas jornadas hubo una participación conjunta de CEAR y Cáritas como organizaciones impulsoras, así como el previo proceso de conformación de una mesa impulsora del CSM en Cataluña, integrada por catorce organizaciones, entre ellas la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, que agrupa a más de dos mil asociaciones.

En Extremadura, las jornadas de presentación del Consenso Social sobre Migración tuvieron lugar el 10 de noviembre de 2005 en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Mérida, con la participación de más de 150 personas en representación de 57 organizaciones de esta comunidad autónoma y del director general de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Junta, así como expertos como Domingo Borbolla, profesor de Antropología Social de la UEX.

En Canarias se desarrollaron el 8 de febrero de 2006 en el Teatro Gonzalo de Berceo de Agüimes, con la asistencia de más de doscientas personas de asociaciones de distintos puntos del archipiélago gracias a la conformación de una mesa de

trabajo por varias organizaciones encargada de difundir el proceso y la vinculación al proceso sobre todo de tres ayuntamientos grancanarios (Aguimes, Villa de Ingenio y Santa Lucía). Fue muy importante la participación de varios expertos de prestigio internacional⁹, de Carlos Boggio (representante del ACNUR en España) y canarios¹⁰ que nos brindaron sus reflexiones más globales en la común preocupación por construir alternativas que hagan efectiva la responsabilidad del Estado español en la garantía de los derechos humanos de las personas inmigrantes.

En dos comunidades autónomas más están acordadas ya la celebración de jornadas de presentación como punto de llegada del amplio proceso de difusión previo: Andalucía (4-5 de mayo de 2006, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga)¹¹ y Euskadi.

Llegados a este punto, la participación de centenares de organizaciones sociales vinculadas al ámbito de la inmigración y la difusión de esta propuesta entre numerosos ayuntamientos y siete comunidades autónomas, así como su repercusión en los medios de comunicación, nos permiten afirmar que el proyecto del Consenso Social sobre Migración es ya una realidad en pleno desarrollo, en la que CEAR ha desempeñado un papel esencial.

De igual modo, la participación de los dinamizadores del CSM en cada comunidad autónoma en numerosos actos, sus entrevistas con plataformas y agentes sociales, incluso las invitaciones al coordinador nacional del CSM a eventos de carácter internacional han contribuido a la importante difusión del proyecto.

CUADRO 50

EXTRANJEROS EMPADRONADOS POR NACIONALIDADES

PAÍS	TOTAL	% DEL TOTAL
Marruecos	511.294	13.7%
Ecuador	497.799	13.3%
Rumania	317.366	8.5%
Colombia	271.239	7.3%
Reino Unido	227.187	6.1%
Argentina	152.975	4.1%
Alemania	133.588	3.6%
Bolivia	97.947	2.6%
Italia	95.377	2.6%
Bulgaria	93.037	2.5%

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *EL PAÍS*. 18 ENERO DE 2006. P. 22. DATOS A 1 DE ENERO DE 2005.

AVANZA EL DEBATE SOCIAL

El objetivo fundamental de esta segunda fase del CSM es impulsar el más amplio espacio de participación, debate y encuentro social en el mayor número de lugares para compartir su visión de la realidad de la inmigración en España y sistematizar sus aportaciones y propuestas a escala local y autonómica a partir del instrumento fundamental que es el Documento Base.

En cada una de las comunidades autónomas donde se han realizado las jornadas de presentación del CSM se han organizado talleres de debate de cada uno de los ocho ejes temáticos antes citados y, además, por su propia iniciativa, en Andalucía y Canarias se han complementado con un bloque más sobre medios de comunicación debido al papel tan relevante que estos desempeñan en la construcción de la imagen social de los inmigrantes y refugiados.

Los talleres han funcionado a partir de una metodología participativa, es decir, interactiva, creativa y flexible, colectiva, formativa y comprometida con la transformación de la sociedad, ya que se concibe a los participantes como agentes activos en la construcción, reconstrucción y deconstrucción del conocimiento y no como agentes pasivos o simplemente receptores.

CUADRO 51

EXTRANJEROS EMPADRONADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	TOTAL	VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
Cataluña	798.904	24,3%
Madrid	780.752	17,5%
C. Valenciana	581.985	25,3%
Andalucía	420.207	30,7%
Canarias	222.260	19,6%
Murcia	165.016	24,2%
Baleares	156.270	18,9%
Castilla-La Mancha	115.223	29,7%
Aragón	96.848	24,9%
Castilla y León	91.318	28,1%
País Vasco	72.894	23,2%
Galicia	69.363	18,8%
Navarra	49.882	15,0%
La Rioja	31.075	24,4%

	TOTAL	VARIACIÓN RESPECTO AL AÑO ANTERIOR
Asturias	26.797	19,5%
Extremadura	25.341	26,3%
Cantabria	20.547	25,6%
Ceuta	3.037	6,1%
Melilla	2.891	- 50,8%
TOTAL	3.730.610	22,9%

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *EL PAÍS*, 18 ENERO DE 2006. P. 22.
DATOS A 1 DE ENERO DE 2005.

Así, se han realizado más de setenta talleres temáticos autonómicos de entre cuatro y seis horas de duración, con una participación promedia de más de treinta personas, quienes, además, en la mayoría de los casos ya habían debatido el documento base en sus respectivas organizaciones o plataformas para presentar y discutir sus aportaciones y propuestas específicas. En Cataluña, además, las jornadas de presentación del CSM y los talleres temáticos se han realizado en las cuatro capitales de provincias y también en la localidad de Vic, lo que pone de relieve una voluntad expresa de abrir un escenario muy amplio de participación¹².

Precisamente la participación, esencia de cualquier propuesta democrática, es un enorme desafío para cualquier organización social o política y forma parte de la filosofía del Consenso Social sobre Migración, proyecto que nació también de la crítica a unas políticas de inmigración impuestas por los poderes públicos sin abrir espacios al debate público y la participación ciudadana. El problema surge cuando se trata de definir los presupuestos, la metodología que efectivamente garantice la participación y la definición de los plazos de realización.

Por eso, consideramos que los talleres temáticos del Consenso Social sobre Migración han sido unas instancias participativas fundamentales en las que se han ido creando convergencias, se han forjado sinergias en todas las direcciones, se han construido confianzas, procesos todos que permiten el crecimiento de las redes de trabajo y el fortalecimiento de las propias organizaciones, así como una toma de conciencia colectiva que va desembocando en propuestas que realmente lleguen al conjunto de la población. La confluencia de una diversidad de puntos de vista y la socialización de experiencias prácticas y de desarrollos incluso legislativos a escala municipal o autonómica permiten al conjunto del proceso una maduración en el contenido de sus propuestas. La participación de casi tres mil organizaciones sociales avala nuestros puntos de vista.

Es importante reseñar que a lo largo del proceso de debate social, en muchos lugares el CSM se ha convertido ya en un escenario de articulación social con una amplísima capacidad de propuesta ante las administraciones públicas. En realidad, dada la transferencia en materia de integración de la inmigración a las administraciones locales y autonómicas, la potencialidad del espacio generado abre la posibilidad de una incidencia muy amplia en las políticas (en los planes de inmigración de los ayuntamientos y de las comunidades autónomas) y esperamos que a medio plazo también en el objetivo inicial del CSM de contribuir a forjar un nuevo marco jurídico-político de la inmigración en España a partir de un verdadero pacto de estado sobre la materia.

Así, por ejemplo, tras la jornada de presentación y el desarrollo de los talleres temáticos del CSM en Valencia, el Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes (CEIM) invitó al Consenso Social de Valencia a participar en la Escuela de Verano sobre Migraciones para adelantar un debate público en cada uno de los bloques temáticos con los consejeros respectivos de la Generalitat, y de esta manera someter a debate social el propio Plan Valenciano de Inmigración.

El desarrollo mismo del proceso en cada comunidad autónoma permite que se pueda incidir de modo cada vez más significativo como sociedad civil e impulsar al mismo tiempo el asociacionismo de los propios inmigrantes y refugiados, para que creen así su espacio para su propio crecimiento como sujeto social. Este proceso participativo confronta, asimismo, los diversos estereotipos y los prejuicios que sobre la inmigración se han instalado en la sociedad.

En el CSM no sólo participan los inmigrantes y las organizaciones especializadas, sino que el CSM es también un espacio de construcción de ciudadanía, dado que es el conjunto de la sociedad la que ha de forjar esa convivencia integradora que satisfaga las aspiraciones de dignidad de quienes en ella viven.

Cuando cerramos el Informe 2006, quienes trabajamos en el Consenso Social sobre Migración estamos sistematizando todas las aportaciones de los talleres. Además, nuestros compañeros de CEAR-Euskadi nos han enviado un conjunto de documentos referidos a cada uno de los ejes temáticos y en particular un repertorio de propuestas sobre derecho de asilo.

En el II Foro Social Mundial de las Migraciones, que tendrá lugar en Rivas-Vaciamadrid entre el 22 y 24 de junio de 2006, presentaremos una síntesis del proceso y las principales propuestas del CSM. En este inmejorable marco, en el que se darán cita más de 800 delegados de los cinco continentes, uniremos nuestras aspiraciones y desafíos a las luchas y procesos que en otras latitudes nacen y se fortalecen en defensa de los migrantes.

ANEXO 2. REFUGIADOS EN ÁFRICA: DE LA TRADICIONAL HOSPITALIDAD AFRICANA A LA CRISIS DEL ASILO

POR ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

Profesora de Relaciones Internacionales de la UAM y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA)

En los meses de agosto y septiembre de 2005 los medios de comunicación nos inundaron con las imágenes de cientos de africanos que intentaban saltar las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla y eran frenados por la Guardia Civil española y la policía marroquí. El desgraciado resultado (14 muertos, decenas de heridos, expulsiones ilegales de inmigrantes y solicitantes de asilo por España y más expulsiones esta vez por Marruecos de centenares de personas hacia el desierto del Sahara) daría lugar a encendidos comentarios, declaraciones de políticos, de ONG, artículos en prensa...

El discurso dominante incidía en la necesidad de contener la supuesta "invasión" de millones de africanos que, al parecer, huían despavoridos de la miseria y el hambre que asolaban su continente. Nada se decía de la posibilidad de que se hubiesen visto obligados a abandonar sus familias y comunidades debido a graves violaciones de derechos humanos, conflictos armados o represión política. Las razones de ese olvido pueden ser varias: por un lado, los refugiados son invisibles en España y el Gobierno y los medios de comunicación se refieren a ellos como inmigrantes clandestinos, fenómeno vinculado a la creciente evasión de responsabilidades de los gobiernos del Norte respecto al asilo¹³; por otro, muchos discursos tienden a olvidar los factores sociopolíticos y económicos que explican el hambre y la pobreza del continente africano.

De esta forma se olvida que África produce refugiados, personas que huyen de sus países al ser perseguidos por su origen étnico, religión, actividades políticas, género u orientación sexual. Algunos intentan llegar a Europa a través de las redes clandestinas y el desierto del Sahara. La inmensa mayoría busca, no obstante, refugio en el propio continente africano.

Aunque la percepción dominante en Europa sea que existe una "avalancha" hacia el Norte, más del 70 por ciento de los refugiados se concentra en el Sur. En el caso de África, si bien sus habitantes constituyen sólo el 12 por ciento de la población mundial, acoge alrededor del 30 por ciento (aproximadamente 3 millones) de la población de refugiados (9,2 millones) y más de la mitad de los 20 millones de desplazados internos (DI) que existen en el mundo.

En la posguerra fría se observa, no obstante, un creciente deterioro del asilo en el continente, similar al que se está produciendo en los países del Norte. Muchos gobiernos africanos han empezado a considerar a los refugiados como una

carga inaceptable en términos económicos, medioambientales o de seguridad y han adoptado políticas de asilo muy restrictivas: cierre de fronteras y campos de refugiados, devoluciones y repatriaciones forzosas de miles de personas... También se observa un preocupante aumento de los sentimientos xenófobos y de la hostilidad contra los refugiados por parte de políticos y poblaciones locales.

Este artículo pretende acercarse a esta crisis del asilo. Se examina, primero y de forma breve, las causas y pautas de los desplazamientos de los refugiados para analizar, en segundo lugar, los principales problemas que afronta actualmente la protección de los refugiados en África.

1. CAUSAS DE LA HUIDA Y PAUTAS DE DESPLAZAMIENTO

Existe cierta acusada tendencia en la información sobre África a achacar sus problemas a la miseria y el hambre y también a las epidemias, las catástrofes naturales o las "luchas tribales". Cuatro "jinetes del Apocalipsis" que parecen enraizados en las sociedades africanas y no necesitan, por tanto, explicación alguna. En estas páginas no se puede subsanar tan flagrante error, pero sí señalar que, detrás de esos "jinetes", se encuentran procesos históricos y contemporáneos, sociopolíticos y económicos que nos hablan de una realidad africana mucho más compleja, rica, vital, múltiple y heterogénea de la que nos muestran los telediarios. Tampoco se pretende realizar una radiografía completa de esa realidad, sino sólo mostrar algunas de las causas que explican la huida de millones de personas africanas de sus países de origen.

Sin remontarnos a los tiempos de la trata de esclavos o de la violencia colonial, el continente africano ha sido escenario de una enorme violencia política en las últimas tres décadas. Aunque durante la Guerra Fría hubo escasos conflictos interestatales¹⁴, la violencia armada sacudió sucesivas veces el continente provocando desplazamientos masivos de refugiados. Además de las virulentas guerras de liberación nacional contra Portugal (en Angola, Mozambique, Guinea-Bissau) o contra las minorías blancas de Sudáfrica, Namibia y Rodesia (actualmente Zimbawe), se pueden contabilizar más de 18 guerras civiles¹⁵ y un sinfín de conflictos de menor intensidad¹⁶. Más allá del velo "étnico", dicha violencia remitía al autoritarismo y al acaparamiento del Estado por ciertas elites, a la respuesta de otros grupos frente a su exclusión política o social o por reclamaciones independentistas o de mayor autonomía¹⁷.

En ocasiones, la contienda bipolar y la injerencia de las superpotencias enquistaba durante décadas el conflicto (en Angola, Etiopía o Mozambique), en otras se sucedían los intentos de golpes militares¹⁸ que recibían muchas veces

apoyo exterior (por ejemplo, de Francia¹⁹) y solían acabar en regímenes dictatoriales con un terrible historial de violaciones de derechos humanos²⁰. Producto de dicha violencia, cerca de seis millones de personas morían y otras tantas huían de sus países de origen. Se producía un espectacular crecimiento de refugiados: de 700.000 (1964), 1.451.800 (1978), hasta cuadruplicar esa cifra en 1990 con 5.501.500²¹.

El final de la Guerra Fría pareció traer, sin embargo, nuevos aires al continente. Por un lado, finalizaron largos conflictos (Etiopía, Mozambique y Angola —luego reanudado—), se derrumbó el *apartheid* en Sudáfrica y, por consiguiente, se independizó Namibia. Por otro, cuarenta y dos estados africanos emprendieron transiciones pacíficas a la democracia y ello posibilitó que más de cinco millones y medio de personas retornasen a sus países a principios de los noventa.

Sin embargo, el optimismo inicial por el denominado “renacimiento africano” se enfrió rápidamente. En primer lugar, surgió una nueva oleada de conflictos armados con más de doce guerras “civiles”²². No es posible detenerse aquí en sus factores explicativos, pero sí incidir en algunos aspectos determinantes: la crisis de legitimidad de muchos frágiles regímenes africanos, su manipulación de la etnicidad y, sobre todo, la enardecida lucha que se desencadenó por el control de recursos naturales (petróleo, diamantes, coltan, minerales, madera...) muy apreciados en los mercados internacionales²³. En las “nuevas guerras” africanas la lógica primordial de ciertas elites (gobiernos y grupos armados) y de actores externos (gobiernos regionales o del Norte, multinacionales...), se centra en el control de los territorios de depredación (donde se encuentran los recursos naturales) a través de la extensión del terror entre la población, lo que provoca graves violaciones de derechos humanos y desplazamientos masivos de población.

En segundo lugar, las transiciones a la democracia no erradicaron del continente las prácticas autoritarias y de represión de la oposición política o las minorías étnicas por parte de muchos gobernantes, lo que obligó nuevamente a muchas personas a abandonar sus países de origen, comunidades y familias. Ello generó un espectacular crecimiento del número de refugiados africanos que en 1994 alcanzó los 6,75 millones, esto es, el 47 por ciento de la población mundial. En su mayoría, serán mujeres (el 48 por ciento de la población refugiada) y niños (el 54 por ciento).

Es necesario señalar, no obstante, que no todos los países se ven afectados de la misma manera por esta nueva ola. Mientras el África Austral se transformaba en una región con pocos refugiados (con la excepción de los angoleños), los mayores desplazamientos se producían en tres zonas: el Cuerno de África (Etiopía, Kenia, Somalia, Sudan), la zona de los Grandes Lagos (Burundi Ruanda, Tanzania Uganda) y el África occidental (Costa de Marfil, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra

Leona). Subsisten, no obstante, un número significativo de refugiados en Angola, Argelia, Congo, Chad, Kenia, Zambia. Además, algunos países (República Democrática del Congo, Chad, Etiopía, Kenia, Liberia o Sudán) se convertían, a la vez, en países de origen y de asilo. La tabla siguiente muestra, sin embargo, una significativa reducción en el número de refugiados en los noventa.

CUADRO 52

PERSONAS PROTEGIDAS POR ACNUR EN ÁFRICA

	REFUGIADOS	SOLICITANTES DE ASILO	RETORNADOS
1993	6.417.089		773.467
1994	6.792.881		2.531.937
1995	5.972.881		665.147
1996	4.361.232	25.688	1.648.912
1997	3.482.025	36.228	628.246
1998	3.345.407	63.269	695.317
1999	3.523.393	61.095	291.944
2000	3.627.130	90.541	253.638
2001	3.283.863	107.159	266.804
2002	3.343.663	159.570	345.261
2003	3.135.800	166.100	345.100
2004	3.022.600	208.100	329.700

FUENTE: ACNUR.

A partir de 1995, la cifra disminuye paulatinamente hasta los aproximadamente tres millones actuales, una reducción que no se debe a que las personas refugiadas hayan huido hacia el Norte. Según el ACNUR, entre 1994 y el 2003, el número de refugiados originados en el continente (4,3 millones) sólo era un 6 por ciento mayor que los que habían obtenido asilo allí (4,1 millones). Algunos autores vinculan dicha reducción al "renacimiento africano" y a la mejora de la situación política durante la década de los noventa. Mencionan por ejemplo, como el fin de conflictos en Liberia o Sierra Leona permitían el retorno de ciertos de miles de refugiados.

Sin embargo, como hemos señalado, la situación de los derechos humanos en el continente sigue siendo dramática. Por ello, otros autores se preguntan si la reducción no guarda relación con el espectacular aumento de desplazados internos²⁴ ya que algunos estiman su cifra actual en trece millones frente a los cinco millones de principios de los noventa²⁵, si bien la Organización para la Unidad Africana eleva esa cifra a 16 millones²⁶. Para J. Crisp, el aumento se

debe a las crecientes dificultades que encuentran los africanos y africanas para dejar sus países y encontrar refugio en otros lugares²⁷, aspecto sobre el que volveremos.

2. EL SISTEMA AFRICANO DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

El continente africano disfruta de uno de los regímenes de protección de los refugiados más avanzado. Cuatro son los instrumentos que componen su marco legal: la Convención de Ginebra del Estatuto de los Refugiados (suscrita por 45 Estados africanos) y su Protocolo Adicional de 1967 (asumido por 46), la Convención sobre los Problemas de los Refugiados de la Organización para la Unidad Africana (en adelante Convención de la OUA²⁸) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (en adelante Carta Africana) con 49 estados. La inmensa mayoría de estados africanos han ratificado dichos instrumentos y sólo cuatro no han firmado ninguno de ellos.

La Convención de la OUA de 1969 es uno de los tratados internacionales que ofrece mayor protección a los refugiados. Primero, introduce una definición mucho más amplia que la de la Convención de Ginebra. Además de los motivos contemplados en ésta última, considera refugiada a "cualquier persona que, a causa de una agresión, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que perturben gravemente el orden público, en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar(la)". De esta forma se pretendía adecuar la figura al contexto africano marcado entonces por la ocupación colonial y las luchas de liberación nacional.

En segundo lugar, el artículo 2 de la Convención de la OUA refuerza el principio de no devolución al prohibir expresamente el rechazo en frontera, el retorno o la expulsión a un territorio donde el refugiado pueda sufrir violaciones de derechos humanos. También obliga a los países de asilo a "realizar sus mejores esfuerzos para recibir a los refugiados y acogerlos" y a respetar el principio de no discriminación. Se trata, además, del único instrumento legal internacional que contiene principios detallados sobre la repatriación voluntaria.

Sin embargo, este tratado recibe algunas críticas: no menciona a los desplazados internos, no presta atención especial a las mujeres (el grueso de los refugiados del continente)²⁹ y no incorpora un mecanismo que garantice que los estados adaptan su legislación y cumplan sus obligaciones con los refugiados³⁰. Ese mecanismo podría ser la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos que permite a los refugiados y a las organizaciones que los defiendan presentar quejas individuales por vulneraciones de sus derechos (por ejemplo, si el país de asilo no

les protege, les discrimina o les devuelve forzosamente), aunque se ha utilizado pocas veces (salvo excepciones)³¹.

Por su parte, el artículo 12.3 de la Carta Africana establece, a su vez, el derecho a buscar y obtener asilo lo que implícitamente obliga a los estados a poner en marcha procesos de asilo justos y satisfactorios. Sin embargo, los países africanos (salvo excepciones como Zimbawe y desde hace poco Sudáfrica) se han resistido a ello. La inmensa mayoría de los refugiados africanos (el 86 por ciento, según el ACNUR) se convierten por ese motivo en refugiados *prima facie*³². El carácter masivo de los desplazamientos y la escasez de recursos suelen servir a los estados africanos para justificar su actitud. Con todo, es innegable que África tuvo durante la Guerra Fría uno de los sistemas de protección de los refugiados más avanzados del mundo.

Las décadas de los sesenta a ochenta fueron la edad de oro del asilo en África³³ porque muchos gobiernos adoptaron generosas políticas de asilo y aceptaron a un gran número de refugiados en sus territorios, especialmente cuando eran producto de las guerras de liberación nacional contra los poderes coloniales (Angola, Guinea-Bissau, Mozambique), o contra los gobiernos de minoría blanca de Sudáfrica, Namibia o Rhodesia (actual Zimbawe). En general los refugiados disfrutaban de condiciones de vida aceptables y de ciertos derechos sociales y económicos (dada la situación socioeconómica de los países de acogida). Muchos obtenían tierras y se asentaban de forma permanente, integrándose con la población local, otros eran instalados en campos que solían convertirse en asentamientos permanentes y se mantenían gracias a la ayuda internacional aportada por el ACNUR y los Estados donantes.

Aunque algunos autores atribuyan esa generosidad a la "tradicional hospitalidad" africana, se pueden señalar otros factores. Primero, la ideología panafricanista y anticolonial y el ejemplo de líderes políticos como Julius Nyerere y Kenneth Kaunda llevaron a muchos gobiernos a "abrir sus puertas" a quienes huían de la represión colonial. Segundo, la relativa prosperidad económica de los primeros años de independencia y el reducido tamaño de los desplazamientos permitía a los nuevos estados aceptar la "carga" económica que podían implicar los refugiados. "Carga" que se veía aliviada además por la ayuda internacional que recibían. Tercero, las políticas de asilo pasaban a formar parte del juego de la contienda bipolar, por lo que se aceptaban refugiados de países cuyo gobierno era del signo ideológico opuesto³⁴.

Durante las últimas tres décadas, por tanto, los países africanos han acogido, protegido y sostenido de forma muy generosa a millones de personas. En los últimos tiempos, sin embargo, parece que los refugiados se están convirtiendo en "un lujo... que no pueden seguir manteniendo"³⁵.

3. LA CRISIS DEL REFUGIO EN ÁFRICA

Existe un amplio consenso entre los actores humanitarios y los analistas sobre la crisis de la tradicional hospitalidad africana. Un gran número de refugiados han sufrido graves violaciones de los derechos humanos por fuerzas de seguridad del país de asilo o por grupos armados. Han sido agredidos, detenidos sin cargo, han visto restringida su libertad de movimientos o vulnerados sus derechos sociales, económicos y civiles. Miles de personas han sido devueltas a lugares donde su vida estaba en peligro, violándose un principio básico. Varios son los factores que pueden explicar este deterioro del sistema africano de protección de los refugiados:

1. El aumento del número y la distinta naturaleza de los desplazamientos de refugiados en la posguerra fría. Hemos visto cómo en las décadas de los ochenta y noventa se produjo un espectacular crecimiento de refugiados hasta alcanzar los 6,7 millones en 1994, en claro contraste con los aproximadamente 700.000 de principios de los setenta. Y aunque, ya se ha mencionado que las cifras se reducen significativamente a lo largo de los noventa, los tres millones de refugiados actuales siguen siendo una cifra muy significativa.

No se puede olvidar que en 2003, según el ACNUR, siete de los diez países con mayor carga de refugiados (en relación con su PIB) se sitúan en África: Tanzania (649.770 refugiados), República Democrática del Congo (234.033), Uganda (230.903), Sudan (138.102), Guinea (184.341), Zambia (226.697), Kenia (237.512) y Sierra Leona (61.194). Una enorme diferencia con países como España que sólo en 2005 acogió tan sólo a 5.254 solicitantes de asilo. Este crecimiento, junto a la distinta naturaleza de los refugiados en la posguerra fría (producto de guerras civiles, la represión política y no de las luchas de liberación nacional³⁶ o de la contienda bipolar), parece haber influido en el compromiso de los gobiernos africanos.

2. El efecto "dominó" del Norte. Otra posible influencia parece haber sido las políticas y actitudes de los países del Norte, que también han implantado políticas de asilo muy restrictivas: cierre de fronteras, detención de solicitantes de asilo, denegación de derechos sociales y económicos, bajísimas tasas de concesión de estatutos de refugiado, devoluciones forzosas... Igualmente, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, han introducido leyes y medidas antiterroristas que recortan derechos de los refugiados y aumentan las

manifestaciones racistas y xenófobas contra ellos, en especial, al vincularlos con el "terrorismo" internacional.

Es más, las últimas novedades consisten en presionar a los países del Sur para que sean ellos quienes impidan llegar a los extranjeros a las fronteras europeas. También se les presiona (condicionando incluso la ayuda) a que acepten acoger a quienes previamente habían pedido asilo en Europa. Parece difícil que estas políticas no influyan en los gobiernos africanos, reacios a ser quienes acojan a la mayoría de los refugiados.

3. La problematización de las poblaciones refugiadas. Uno de los factores determinantes de la crisis del asilo en África parece ser la consideración de los refugiados (por parte de muchos gobiernos africanos y analistas) no ya como víctimas necesitadas de protección, sino como un problema intratable, fuente de inseguridad y violencia, así como una carga socioeconómica o medioambiental inaceptable.

Parece existir un consenso creciente respecto a que los refugiados suponen una importante carga para los países africanos y sus gobernantes insisten en el impacto que tienen en sus maltrechas economías. Se quejan de que los refugiados compiten con su población por los escasos trabajos, recursos (tierra, agua, madera...) y que sobrecargan la escasa infraestructura existente (escuelas, centros de salud, alojamientos). Esta "competencia" parece generar hostilidad y resentimiento en una población local que, a veces, percibe a los refugiados como privilegiados (por la asistencia internacional) frente a su difícil lucha por la supervivencia. También existe una creciente denuncia del impacto medioambiental (erosión del suelo, deforestación, sobreexplotación del agua,) que la presencia masiva de refugiados supone en las regiones de acogida³⁷.

Es necesario recordar que los Estados africanos se encuentran sumergidos en una creciente crisis socioeconómica producida, entre otros factores, por la caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, el impacto de los planes de ajuste estructural patrocinados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el peso de la deuda y la reducción de la ayuda. Por ello, a diferencia del pasado, los gobiernos africanos se resisten a aceptar la integración local de los refugiados y tienden a mantenerlos encerrados en campos en zonas remotas e inaccesibles y totalmente dependientes de la ayuda internacional.

Una ayuda financiera y material que debido a la "fatiga de los donantes" se ha ido reduciendo en los últimos años. Así lo demuestran los llamamientos reiterados del ACNUR a los gobiernos del Norte para que cumplan con los principios de solidaridad internacional y corresponsabilidad que fundamentan el sistema internacional de los refugiados. Por su parte, en diciembre de 2003, varias organizaciones denunciaron que "más de un millón de refugiados africanos sufría desnutrición severa y podrían morir si la comunidad internacional no respondía a los llamamientos urgentes de Naciones Unidas"³⁸. Sin embargo, los países del Norte no parecen responder a sus obligaciones internacionales lo que, a su vez, influye en los gobiernos africanos.

Aunque parcialmente cierta, este discurso oculta los importantes aspectos positivos que los refugiados aportan a las sociedades de acogida, porque, como señala Karen Jacobsen, su presencia incrementa la riqueza de los estados africanos por dos vías. Primero, la ayuda internacional aporta recursos financieros y materiales nada despreciables a los gobiernos africanos. Así, por ejemplo, en 2000, la ayuda recibida para asistir a los refugiados ascendió en Tanzania a 29.742.000 dólares, en Kenia a 22.407.000, en Etiopía a 20.015.000, en República Democrática del Congo a 20.074.000 y en Zambia a 11.376.000, según los datos del ACNUR. Son unas cantidades importantes para gobiernos con escasez crónica de ingresos.

Segundo, la ayuda beneficia a las poblaciones locales (empleo en los campos, mejora de infraestructuras y servicios: carreteras, uso de la atención sanitaria o escuelas de los campos...). Es más, en los últimos años las agencias humanitarias han enfocado la ayuda a los refugiados para que también beneficie a la población local y contribuyan a mitigar su posible resentimiento. Tercero, en muchos países, resulta muy común que los grupos locales más vulnerables intenten entrar en los campos y hacerse pasar por refugiados, por lo que obtienen un apoyo que no reciben de sus gobiernos³⁹.

La segunda vía de enriquecimiento para los países de acogida proviene de las actividades económicas y de las capacidades de los propios refugiados. Éstos últimos canalizan la ayuda o sus pertenencias (o los fondos que reciben de sus familiares en la diáspora) en los mercados locales. En muchos casos, los campos persisten varios años y se transforman gradualmente en asentamientos permanentes. Entonces, los refugiados se integran localmente e influyen favorablemente con un

efecto multiplicador en la actividad económica local y regional al aportar sus habilidades y capacidades, abrir nuevos negocios, comercios o como mano de obra. Con ello se quiere demostrar que no es tan evidente que los refugiados sean exclusivamente una carga para los países africanos, como tampoco para los países del Norte.

Otro de los aspectos sobre los que existe un cierto consenso es la creciente inseguridad de los campos de refugiados. Frente a su tradicional imagen como espacios humanitarios neutrales en los que se refugiaba la población civil "víctima" del conflicto, los campos se han revelado como fuentes de inestabilidad y violencia debida, entre otros, a varios factores.

En primer lugar, se dice que muchos campos se han convertido en santuario de grupos armados que operan en el país de asilo o en el de origen. El caso más conocido es el de los refugiados ruandeses en el este del (por entonces) Zaire. Desde sus inicios en 1994 los campos fueron controlados por los responsables del genocidio ruandés quienes, ante los ojos del ACNUR y las 200 ONG que operaban en la zona, retenían como escudos humanos a la población refugiada (cerca de un millón de personas), controlaban y desviaban la ayuda internacional para la compra de armas y lanzaban incursiones contra Ruanda o la población congoleña de origen tutsi. Su presencia en los campos desestabilizará la región de los Grandes Lagos durante toda la posguerra fría⁴⁰. Situaciones similares se producen en el norte de Uganda, el sur de Guinea, el oeste de Zambia o el norte de Namibia.

Su militarización ha contribuido a que los campos se convirtiesen a su vez en objetivos de ataques armados. Aunque existen precedentes en el periodo anterior⁴¹, el fenómeno se extendió en la posguerra fría: ataques a refugiados sudaneses en el norte de Uganda, de milicias afines a Sudán en los del Chad, incursiones del ejército de Burundi contra sus refugiados en Tanzania, de los ejércitos ruandés y ugandés contra los ruandeses en el este de la República Democrática del Congo, del ejército de Charles Taylor contra los campos de refugiados liberianos en Guinea-Bissau... En muchos casos, el motivo oficial de los ataques fue secuestrar a los elementos "subversivos" de los campos o impedir su uso para atacar sus territorios⁴².

Por otro lado, existe una creciente literatura sobre como, en la medida que los campos aparecen conectados con las "economías de guerra", se somete a la población refugiada a nuevas y diferentes formas de violencia.

Muchas mujeres sufren violaciones o agresiones sexuales dentro de los campos o cuando salen en busca de leña o comida por parte de grupos armados, por otros refugiados e, incluso, por "cascos azules" o trabajadores humanitarios. Otras muchas (así como niños y niñas) son secuestradas para utilizarlas como soldados o esclavas sexuales. En los campos también se producen frecuentes robos, saqueos, enfrentamientos...

Todos estos factores han fortalecido el argumento de los gobiernos de que los refugiados son fuente de inseguridad y violencia y legitiman a quienes abogan por el "cierre de fronteras" o el retorno forzado de los refugiados a sus países de origen. Se han producido flagrantes vulneraciones del principio de no devolución: por ejemplo, en 1999, el gobierno tanzano (hasta entonces uno de los más generosos del mundo con los refugiados) decidió cerrar los campos de refugiados ruandeses (sin que el ACNUR se opusiera) y obligó a miles de personas a retornar a un país donde existía un peligro cierto de que sufriesen represalias por su posible participación en el genocidio de 1994 o en los posteriores ataques armados.

En 2002 la situación se repitió con los refugiados burundeses a quienes, según Amnistía Internacional, se les obligó a retornar a su país, tanto por la escasez de alimentos en los campos como por las presiones del gobierno tanzano, que defendía la creación de "enclaves seguros" (sin especificar quién los iba a proteger) dentro de Burundi⁴³.

Aunque requiere más estudios de casos, parece creíble que el deterioro del principio de repatriación voluntaria y las políticas del cierre de fronteras guardan relación con el espectacular aumento de los desplazados, ya que muchas personas se encuentran con grandes obstáculos para llegar a otros países y obtener asilo. Algo, por cierto, no muy diferente de lo que les ocurre a los que intentan llegar al Norte (políticas de visado, multas a compañías transportistas...).

4. CONCLUSIONES

A pesar de que muchas africanas y africanos siguen huyendo de graves violaciones de derechos humanos, los gobiernos de este continente han utilizado el discurso de los refugiados como fuente de inseguridad y carga inasumible para legitimar la adopción de políticas cada vez más restrictivas, un argumento que también favorece a quienes, desde el Norte, abogan por la reducción de la asistencia humanitaria a los refugiados. Sin embargo, esta opción esconde algunos elementos que

invitan a la reflexión. En primer lugar, el discurso oficial imperante (de forma consciente o inconsciente) generaliza en exceso los problemas que causan los refugiados y se olvidan, por el contrario, sus aportaciones positivas a las sociedades de acogida.

También olvidan que miles de refugiados se han asentado en muchas partes del continente sin causar problemas de seguridad, al contrario, se han integrado con las poblaciones locales, que en general han mostrado una enorme hospitalidad y capacidad de acogida. En segundo lugar, el discurso imperante suele extraer una consecuencia: si los refugiados son peligrosos, debe impedirse su entrada o deben ser expulsarlos, un argumento parecido al que algunos países del norte están usando al vincular a los refugiados con el "terrorismo" internacional.

Sin embargo, existen otras muchas posibles soluciones⁴⁴, como alejar los campos de las zonas fronterizas y de las "economías de guerra" (tal y como establece el artículo 2.6 de la Convención de la OUA), separar a los grupos armados de la población refugiada y enjuiciarlos, luchar activamente contra los abusos en y contra los campos (en especial contra las mujeres), aumentar la ayuda internacional para mejorar su situación (y, al mismo tiempo, la de la población local de la región de acogida), cuidar el impacto medioambiental de los campos, impedir declaraciones hostiles contra los refugiados por parte de los políticos que además alimentan la hostilidad de la población local...

Asimismo, las soluciones pasan por un compromiso mucho más activo de los países del Norte de compartir la responsabilidad de acogida de los refugiados. Deben, por un lado, ayudar a los países africanos con más ayuda y programas de reasentamiento de refugiados más generosos y, por otro, no cerrar de manera sistemática sus fronteras a los refugiados que atraviesan el desierto del Sahara y llaman a nuestras puertas... En definitiva, la solución frente a los problemas que tiene el sistema africano de protección de los refugiados no pasa por socavarlo, al contrario, los gobiernos del Sur y del Norte deben adoptar las medidas necesarias para proteger de forma efectiva a los refugiados africanos.

NOTAS

1. García Cancini, Néstor: *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Gedisa. Barcelona, 2004, p. 214.
2. Datos del Instituto Nacional de Estadísticas a 1 de enero de 2005.
3. Barómetro CIS de enero de 2006. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2620_2639/2633/Es2633mar_A.pdf
4. Acta Memoria del CSM, pp. 7-15; www.consensosocial.org/pdf/memoria.pdf
5. http://www.consensosocial.org/p_materiales.htm
6. Por ejemplo, Javier de Lucas, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia; Joaquín García Roca, director del Centro de Estudios de Integración de las Migraciones; Ruth Mestre, profesora de

- Filosofía del Derecho, experta en migración y género; Francisco Solans, abogado, presidente de SOS Racismo y presidente de la sección de extranjería del Colegio de Abogados de Valencia, entre otros.
7. Como, por ejemplo, Fadhila Mammam (coordinadora del Servicio de Mediación Social e Intercultural de Madrid), Pedro Cabrera (profesor de Sociología de la Universidad de Comillas) o Tomás Rodríguez Villasante (profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense).
 8. La mesa de presentación estuvo compuesta por Jordi Roglà, director de Càritas Diocesana de Barcelona; Miguel Pajares, presidente de la Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat; Flor Cabrera, coordinadora del GREDI (Grupo de estudios interculturales); Isabel Mas, dinamizadora del CSM de Càritas en Cataluña, y Jorge Ferrer, responsable CSMen Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat.
 9. Como el profesor Sami Naïr, filósofo y sociólogo, que fue asesor del entonces primer ministro francés, Lionel Jospin, en materia de migración, o del congoleño Mbuyi Kabunda, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Basilea (Suiza).
 10. Esteban Velásquez (presidente del Patio de las Culturas), Miguel Rodríguez (coordinador de la Red Canaria de Escuelas Solidarias), Elena Mániz (profesora de la ULPG) o Pedro Alemán Ramos, entre otros.
 11. Se cuenta con la participación de: Universidad de Málaga, Ayuntamiento de Málaga, la Junta de Andalucía, el ACNUR, la Plataforma Inmigrantes Málaga, Federación Asociación de Vecinos UNIDAD, CC.OO., UGT, Málaga Acoge, Colegio de Abogados en Málaga, Iglesia Evangélica Española, Comunidad Islámica, la Comunidad Judía y los cuatro partidos con representación en el Parlamento andaluz.
 12. Cabe destacar también la importancia de la web del CSM, ya que permite el acceso a los documentos de trabajo desde cualquier punto. De hecho, organizaciones de México o Ecuador han escrito a CEAR para expresar su interés por vincularse a este proyecto.
 13. Como se observa en este Informe 2006 de CEAR o en Amnistía Internacional: *España: Frontera Sur. El estado de la espalda a los derechos humanos de los refugiados e inmigrantes*. Ind AI 41/008/2005. p. 7.
 14. El enfrentamiento entre Somalia y Etiopía por el Ogaden etiope (1977-78), la invasión de Tanzania en Uganda en 1978 y el incidente fronterizo entre Mali y Burkina Faso en 1985.
 15. Las guerras civiles de Ruanda-Burundi (1959, 1962, 1972), Congo (60-64), Biafra en 1968 en Nigeria, Sudán (1963-72, 1983-hoy), Etiopía, Chad, Mozambique (1977-92), Angola (1976-2002) y Uganda.
 16. Por ejemplo, entre otros, en Kenia, Lesotho, Malawi, Malí, Níger, Mauritania, Yibuti y Senegal.
 17. Sobre todo ello, véase: Peñas Esteban, F. J., 2000 (ed): *África en el Sistema Internacional*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
 18. Entre 1952 y 1994 se produjeron 78 cambios violentos o inconstitucionales en 31 países africanos y fueron depuestos 88 líderes políticos.
 19. Francia intervino militarmente en más de treinta ocasiones en los países del África francófona.
 20. Por poner algunos ejemplos de una larga lista: Mobutu, Idi Amin, Siad Barre, Macías, Samuel Doe...
 21. Kabunda, M., 2000: *Derechos Humanos en África. Teorías y prácticas*. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 317 y 318 con datos del ACNUR.
 22. Angola, Burundi, Chad, Congo, Costa de Marfil, Liberia, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, así como conflictos de menor intensidad en Senegal (Casamancia), Nigeria, Uganda o Kenia.
 23. Véanse, por ejemplo, Ruiz-Giménez, I., 2004: *Las "buenas intenciones": intervención humanitaria en África*, Barcelona: Icaria; DUFFIELD, M., 2000: *Las nuevas guerras en un mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
 24. Crisp, J., 2000: *Africa's Refugees: Patterns, Problems and Policy Challenges*, *Journal of Contemporary African Studies* nº 18: 2, p. 160.
 25. Copson, R. W., 1994: *Africa's Wars and Prospects for peace*. Nueva York: Sharpe, p. 7.
 26. OUA, 2005: *Addis Ababa Document on Refugees and Forced Population Displacements in Africa*, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.htm?tbl=RSDLEGAL&page=research&id=3ae68f43c>.
 27. Crisp, J., 2000: *op. cit.*, p. 160.
 28. Adoptada en septiembre de 1969 y que entró en vigor en 1974. Sobre la Convención, véase Wembou, M.C. 1994: "A propos du nouveau mécanisme de l'OUA sur les conflits" en *Africa* 2000, nº 16.
 29. Kabunda, M., 2000: *op. cit.*, p. 327.
 30. Zard, M.: *Refugees and the African Commission on Human and Peoples' Rights*.
 31. Por ejemplo, la Comisión declaró en el caso Organización Mundial contra la Tortura y otros contra Ruanda que la expulsión de refugiados burundeses de origen hutu era una vulneración del principio de no discriminación contenida en la Carta.
 32. Se les reconoce de manera automática como refugiados de forma colectiva debido a su afluencia masiva y a la imposibilidad de examinar individualmente sus solicitudes de asilo.
 33. Rutinwa, B, 1999: "The End of Asylum? The Changing Nature of Refugee Policies in Africa". *New Issues in Refugee Research* nº 5, p. 4.
 34. Tal fue el caso de miles de judíos etíopes que en los 80 huyeron del régimen comunista y se refugiaron primero en el sur de Sudán y posteriormente fueron reasentados en Israel.
 35. ACNUR (1998) citado en Jacobsen, K. 2002: "Can refugees Benefit the state? Refugee resources and African statebuilding". *Journal of Modern African States* nº 40: 4, p. 577.
 36. Con las independencias de Zimbawe (1980), Namibia (1990) y Sudáfrica (1990-1994) se dio por finalizada la descolonización en el continente con la excepción del Sáhara Occidental.

37. Jacobsen, K., 2001: "The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries". *New Issues in Refugee Research*. UNCHR working papers. Sobre estudios concretos de casos, véanse, por ejemplo: Bakewell, 2000: "Repatriation and self-settled refugees in Zambia", *Journal of Refugee Studies* vol 13: 4; Callamard, 1994: "Refugee and Local host: a study of the trading interactions between Mozambican refugees and Malawian villages", *Journal of Refugee Studies*, vol . 7:1.
38. Comunicado de prensa de Comité de Rescate Internacional, Servicio Jesuita de Refugiados, Refugee Internacional y el Comité Estadounidense para los Refugiados de 20 de febrero del 2006. Consultado en: www.refugeeinternational.org
39. Jacobsen, K. 2002: *op. cit.*, pp. 581-582.
40. Véase, por ejemplo, Bizimana, L., 1999: *Conflict in the African Great Lakes Region*, Bilbao: Deusto.
41. Los ataques de Sudáfrica a los exiliados en los países de la "línea del frente".
42. Crisp, J., 2000: *op. cit.*, p. 166.
43. Amnistía Internacional, 2005: *Tanzania: Refugee Rights at Risk: Human Rights Abuses in Returns to and from Burundi*, Ind AFR 16/06/2005.
44. Sobre algunas de ellas, véase, por ejemplo: Crisp, 2000: *op. cit.*, pp. 168 y siguientes.

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.

CEMI: Centros de Migraciones. Sustituyen a los antiguos Centros de Acogida Temporal (CAT, gestionados por ONG) y los Centros de Acogida a Refugiados (CAR, gestionados directamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Justicia y Asuntos Exteriores y un representante del ACNUR con voz pero sin voto. Propone las resoluciones que debe firmar el ministro del Interior sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.

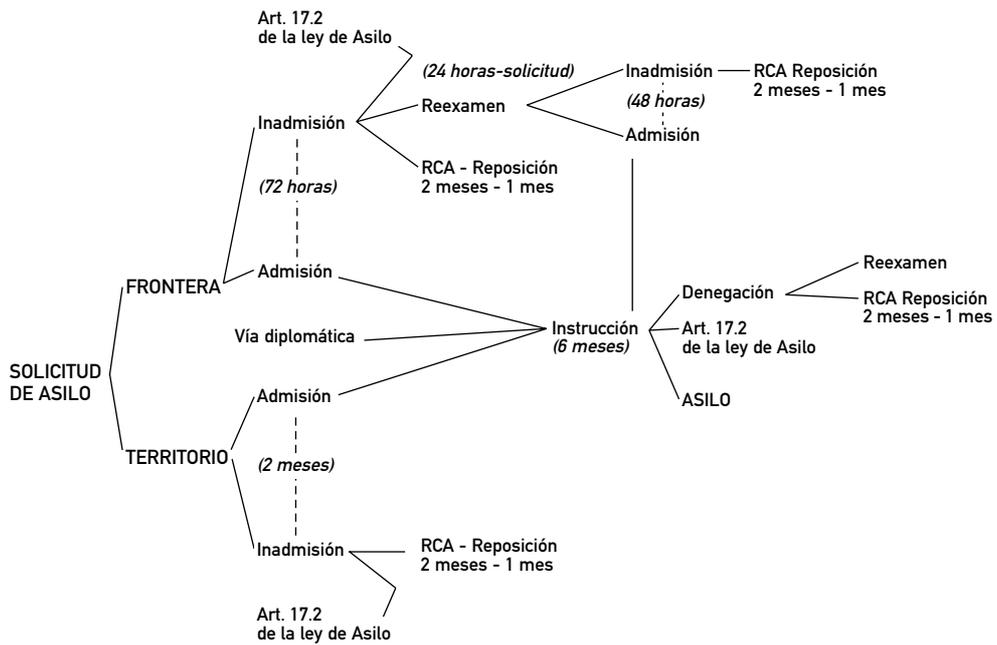
CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros. Dependen del Ministerio del Interior.

DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR, de una veintena de países.

OAR: Oficina de Asilo y Refugio. Adscrita al Ministerio del Interior, es el organismo encargado de la tramitación de las solicitudes de asilo en España.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



* RCA: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.
* REPOSICIÓN: RECURSO DE REPOSICIÓN.

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

- Gráfico 1. Solicitantes de asilo en Ceuta en 2005 44
- Cuadro 1. Solicitantes de asilo en España por nacionalidad alegada en 2005 45
- Gráfico 2. Solicitantes de asilo en España por continentes según la nacionalidad alegada en 2005 46
- Gráfico 3. Nacionalidades con mayor porcentaje de solicitantes de asilo en España en 2005 47
- Gráfico 4. Solicitantes de asilo en Melilla en 2005 48
- Cuadro 2. Solicitantes de asilo en España por continentes según la nacionalidad alegada (1995-2005) 49
- Gráfico 5. Solicitantes de asilo en España por continentes según la nacionalidad alegada (1995-2005) 49
- Cuadro 3. Solicitantes de asilo por provincias en 2005 50
- Gráfico 6. Evolución de los solicitantes de asilo en España (1983-2005) 51
- Gráfico 7. Solicitantes de asilo por provincias en 2005 52
- Cuadro 4. Evolución de los solicitantes de asilo en España (1995-2005) 53
- Gráfico 8. Solicitantes de asilo por vía diplomática en España en 2005 54
- Gráfico 9. Solicitantes de asilo en España en 2005 55
- Gráfico 10. Solicitantes de asilo en Valencia en 2005 56
- Gráfico 11. Solicitantes de asilo en Vizcaya en 2005 58
- Gráfico 12. Solicitantes de asilo en Madrid en 2005 58
- Gráfico 13. Solicitantes de asilo en Barcelona en 2005 58
- Cuadro 5. Peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas a España por los otros Estados miembros del Reglamento de Dublín en 2004 59
- Cuadro 6. Resoluciones sobre las peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas a España por los otros Estados miembros del Reglamento de Dublín en 2004 60

- Cuadro 7. Resoluciones sobre las peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas por España a los otros Estados miembros del Reglamento de Dublín en 2004 61
- Cuadro 8. Peticiones de toma a cargo y readmisiones dirigidas por España a los otros Estados miembros del Reglamento de Dublín en 2004 62
- Gráfico 14. Pateras detectadas por la Policía española (1999-2005) 63
- Gráfico 15. Inmigrantes detenidos por la Policía española (1999-2005) 64
- Gráfico 16. Solicitantes de asilo argelinos en España (1995-2005) 65
- Gráfico 17. Solicitantes de asilo argelinos en España en 2005 66
- Gráfico 18. Solicitantes de asilo en España originarios de África (1995-2005) 67
- Gráfico 19. Solicitantes de asilo nigerianos en España en 2005 68
- Gráfico 20. Solicitantes de asilo nigerianos en España (1995-2005) 68
- Cuadro 9. Inmigrantes detenidos en 2005 en España 69
- Cuadro 10. Cadáveres recuperados de los naufragios de las pateras 70
- Gráfico 21. Solicitantes de asilo en España originarios de Europa (1995-2005) 82
- Gráfico 22. Solicitantes de asilo en España originarios de Asia (1995-2005) 82
- Gráfico 23. Solicitantes de asilo en España originarios de América (1995-2005) 83
- Cuadro 11. Solicitantes de asilo inadmitidos a trámite por nacionalidades alegadas en 2005 86
- Cuadro 12. Recursos judiciales interpuestos contra resoluciones de inadmisión a trámite en 2005 (personas) 87
- Cuadro 13. Sentencias estimatorias de la Audiencia Nacional sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en 2005 (personas) 88
- Gráfico 24. Sentencias de la Audiencia Nacional sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en 2005 (personas) 89
- Cuadro 14. Solicitantes de asilo inadmitidos a trámite en 2005 89
- Gráfico 25. Solicitantes de asilo inadmitidos a trámite en 2005 90
- Gráfico 26. Solicitantes de asilo inadmitidos a trámite en 2005 90
- Gráfico 27. Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de Argelia entre 1994 y 2004 (personas afectadas) 91
- Cuadro 15. Evolución del porcentaje general anual de las decisiones de inadmisión a trámite (1994-2004) 92
- Cuadro 16. Sentencias de la Audiencia Nacional sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo en 2005 (personas) 92
- Gráfico 28. Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de los solicitantes de asilo presentadas por ciudadanos colombianos entre 1994 y 2004 (personas afectadas) 93
- Cuadro 17. Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite entre 1994 y 2004 (expedientes y personas) 94
- Gráfico 29. Evolución de las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos nigerianos entre 1994 y 2004 95
- Cuadro 18. Causas de resoluciones de inadmisión a trámite entre 1997 y 2004 (personas afectadas) 97
- Cuadro 19. Porcentaje de inadmisión a trámite de los solicitantes de asilo de diez países en 2005 98
- Cuadro 20. Lugar de presentación de las solicitudes de asilo y número de solicitantes en España en 2005 105
- Gráfico 30. Lugar de presentación de las solicitudes de asilo y número de solicitantes en España en 2005 107

- Cuadro 21. Lugar de presentación de las solicitudes de asilo en España y número de solicitantes (1995-2005) 110
- Gráfico 31. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR en 2005 (personas) 116
- Cuadro 22. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR en 2005 (personas) 117
- Gráfico 32. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 2002 y 2005 118
- Cuadro 23. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 2002 y 2005 119
- Cuadro 24. Resoluciones de asilo firmadas por el ministro del Interior en 2005 119
- Gráfico 33. Resoluciones firmadas por el ministro del Interior en 2005 120
- Cuadro 25. Recursos judiciales presentados contra resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2005 (personas) 121
- Cuadro 26. Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2005 (personas) 122
- Cuadro 27. Sentencias estimatorias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2005 (personas) 123
- Gráfico 34. Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo en 2005 (personas) 123
- Cuadro 28. Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo entre 2002 y 2005 124
- Gráfico 35. Sentencias de la Audiencia Nacional sobre resoluciones denegatorias del derecho de asilo entre 2002 y 2005 124
- Cuadro 29. Reconocimiento del estatuto de refugiado y de otros tipos de protección en España (1990-2005) 126
- Cuadro 30. Solicitudes del estatuto de apátrida en España en 2005 y 2004 (personas afectadas) 128
- Cuadro 31. Resoluciones sobre el estatuto de apátrida en España en 2004 (personas) 129
- Gráfico 36. Apátridas que han solicitado asilo en España (1995-2005) 130
- Cuadro 32. Resoluciones sobre el estatuto de apátrida firmadas por el ministro del Interior en 2005 131
- Gráfico 37. Resoluciones denegatorias del estatuto de apátrida firmadas por el ministro del Interior en 2005 (personas afectadas) 132
- Gráfico 38. Solicitantes de asilo colombianos en España (1995-2005) 135
- Gráfico 39. Solicitantes de asilo colombianos en España en 2005 135
- Cuadro 33. Solicitantes de asilo en la Unión Europea (2001-2005) 136
- Cuadro 34. Origen de los solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2004 y 2005 138
- Cuadro 35. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 1995 y 2004 (personas afectadas) 146
- Gráfico 40. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 1995 y 2004 (personas afectadas) 151
- Gráfico 41. Propuestas de resolución acordadas por la CIAR entre 1995 y 2004 (personas afectadas) 152
- Gráfico 42. Extranjeros residentes en España con estatuto de refugiado en vigor 154
- Gráfico 43. Principales países de origen de las personas becadas por CEAR en el Programa EQUAL II en 2005 176
- Gráfico 44. Personas becadas por CEAR en el Programa EQUAL II en 2005 176
- Cuadro 36. Participación de CEAR en el Programa EQUAL II en 2005 177
- Cuadro 37. Personas atendidas en la Agencias de Colocación de CEAR durante 2005 186

- Cuadro 38. Inserciones laborales realizadas por las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 187
- Cuadro 39. Inserciones laborales realizadas por las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 188
- Cuadro 40. Inserciones laborales realizadas por las Agencias de Colocación de CEAR 189
- Cuadro 41. Personas atendidas en las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 190
- Cuadro 42. Personas atendidas en las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 191
- Cuadro 43. Personas atendidas en las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 192
- Cuadro 44. Personas atendidas en las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 194
- Cuadro 45. Personas atendidas en las Agencias de Colocación de CEAR en 2005 196
- Gráfico 45. Expedientes resueltos durante el proceso de normalización de inmigrantes de 2005 210
- Cuadro 45. Expedientes resueltos durante el proceso de normalización de inmigrantes de 2005 211
- Cuadro 46. Los otros procesos de regularización (1985-2001) 214
- Cuadro 47. Principales movimientos de retorno de refugiados en 2004 224
- Cuadro 48. Personas bajo la protección del ACNUR 226
- Cuadro 49. Incremento anual de la población extranjera empadronada en España (1998-2005) 253
- Cuadro 50. Extranjeros empadronados por nacionalidades 255
- Cuadro 51. Extranjeros empadronados por comunidades autónomas 256
- Cuadro 52. Personas protegidas por ACNUR en África 262

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR

INFORME 2003

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

1. LOS CRECIENTES OBSTÁCULOS PARA ACCEDER AL ASILO

- 1.1. Tarifa
- 1.2. Ceuta
- 1.3. Melilla
- 1.4. Valencia
- 1.5. Los polizones
- 1.6. Las solicitudes de asilo por vía diplomática
- 1.7. El acceso al asilo de los menores no acompañados
- 1.8. Fuerteventura
- 1.9. Las consecuencias sociales de las políticas y prácticas en las costas y puertos: Las Palmas como ejemplo

2. LAS GARANTÍAS JURÍDICAS

- 2.1. La importancia de las garantías procesales
- 2.2. El caso de los 150 ciudadanos congoleños y angoleños en Barajas
- 2.3. El caso de un ciudadano colombiano interno en el CIE de Valencia
- 2.4. La detención de un abogado de CEAR al intentar asistir a tres polizones iraquíes

3. EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN A TRÁMITE

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

4. LA SITUACIÓN SOCIAL DEL SOLICITANTE DE ASILO DURANTE LA INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE

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

5. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL MINISTRO DEL INTERIOR A LAS SOLICITUDES DE ASILO

- 5.1. La continuidad de unos extremadamente bajos índices de reconocimiento
- 5.2. Los criterios oficiales y la motivación de las resoluciones
- 5.3. La documentación y la renovación de los permisos en la protección complementaria

6. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES

- 6.1. Los recursos administrativos
- 6.2. Los recursos jurisdiccionales

7. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA

- 7.1. El reto de la integración
- 7.2. Las políticas para la integración de los refugiados en España
- 7.3. La integración laboral
- 7.4. Discriminación y racismo

8. EL DERECHO DE LOS REFUGIADOS A LA VIDA EN FAMILIA

- 8.1. Los problemas detectados en la extensión familiar del asilo
- 8.2. El trato más favorable
- 8.3. La reagrupación familiar de los desplazados y las personas a quienes se ha autorizado su permanencia en España por razones humanitarias
- 8.4. La extensión familiar desde la perspectiva social y psicológica

9. LOS PROBLEMAS DE REGULARIZACIÓN DE LOS INADMITIDOS Y LOS DENEGADOS

- 9.1. Los dos procedimientos extraordinarios de regularización: Ley 4/2000 y Arraigo
- 9.2. El contingente de trabajadores extranjeros
- 9.3. El desarraigo y la vulnerabilidad de las personas denegadas

10. VEINTE CONCLUSIONES Y VEINTE PROPUESTAS DE CEAR

11. PARA SABER MÁS

- 11.1. Los refugiados iraquíes en España (1997-2002): las cifras reales
- 11.2. ¿A qué derecho fundamental afecta que el solicitante de asilo deba permanecer en frontera? Detenciones y restricciones de la libertad. Comentario a la STC 53/2002, de 27 de febrero. Por Pablo Santolaya Machetti
- 11.3. España y reasentamiento de refugiados. Por Martha Arroyo
- 11.4. La presidencia española de la UE en materia de asilo. Por Jon Zabala

INFORME 2004

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

1. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 1.1. La importancia de las garantías jurídicas
- 1.2. La solicitud de asilo por vía diplomática
- 1.3. Melilla
- 1.4. Fuerteventura
- 1.5. Campo de Gibraltar
- 1.6. Los obstáculos para la asistencia a los polizones
- 1.7. Las consecuencias de las sanciones a los transportistas

2. EL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN A TRÁMITE

- 2.1. Repaso general de los motivos de inadmisión
- 2.2. La revisión judicial de las inadmisiones a trámite
- 2.3. La masiva presentación de solicitudes de asilo en Ceuta
- 2.4. La aplicación del Convenio de Dublín y del reglamento que lo sustituye
- 2.5. Los condicionantes del estado psicológico del solicitante de asilo

3. LA ATENCIÓN SOCIAL A LOS SOLICITANTES DE ASILO

- 3.1. La directiva sobre normas mínimas de acogida
- 3.2. Los recursos sociales específicos
- 3.3. La atención psicológica

4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

- 4.1. Globalización y educación. Algunas cifras
- 4.2. Repercusiones de la legislación educativa
- 4.3. Dificultades y propuestas para garantizar el acceso a la educación y la continuidad de los estudios

5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 5.1. El concepto de refugiado de la Convención de Ginebra
- 5.2. La nueva regulación de la protección temporal y complementaria

- 5.3. Análisis de las respuestas del Gobierno a las peticiones de asilo
- 5.4. Las crisis humanitarias y la protección internacional en España
- 5.5. La revisión judicial de los casos de asilo
- 5.6. Las solicitudes por violencia de género

6. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LOS REFUGIADOS

- 6.1. Los recursos para la integración
- 6.2. Las dificultades para lograr una vivienda
- 6.3. Discriminación y racismo contra los refugiados
- 6.4. La extensión familiar del derecho de asilo
- 6.5. La integración de los refugiados en situación de grave vulnerabilidad
- 6.6. La atención psicológica

7. LA APATRIDIA

- 7.1. El marco jurídico internacional
- 7.2. La legislación española
- 7.3. Algunos casos atendidos por CEAR
- 7.4. La protección social de los apátridas

8. LA INSERCIÓN LABORAL

- 8.1. Visión global
- 8.2. Análisis de la inserción laboral de los refugiados
- 8.3. La formación profesional y ocupacional
- 8.4. El autoempleo y las microempresas
- 8.5. El sector del servicio doméstico
- 8.6. La conculcación de los derechos laborales
- 8.7. Repercusiones psicológicas de la reforma de la Ley de Extranjería

9. EL DRAMA DE LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 9.1. Los recursos contra el cierre del Régimen General
- 9.2. Un nuevo rostro de la pobreza
- 9.3. La experiencia de los CASI en la Comunidad de Madrid
- 9.4. Las consecuencias de la reforma de la Ley de Extranjería

25 AÑOS DE TRABAJO DE CEAR. 25 CONCLUSIONES Y 25 PROPUESTAS PARA EL FUTURO

ANEXOS. PARA SABER MÁS

- 1. Justicia penal internacional y cláusulas de exclusión del Estatuto del refugiado. Por Fernando M. Mariño Menéndez
- 2. Información y refugiados: Ojos para no ver. Por Miguel Bayón
- 3. Programa de reparación médico-psicosocial para inmigrantes víctimas de violación de los Derechos Humanos y de tortura del Centro EXIL. Por el equipo de EXIL en España

4. La aportación de los refugiados al mercado laboral europeo. Por Kayamba Tshitshi Ndouba

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

INFORME 2005

PRÓLOGO DE DELIA BLANCO, PRESIDENTA DE CEAR

1. LAS CAUSAS DEL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

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

2. LA PELIGROSA TRAVESÍA HACIA EL REFUGIO

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

3. EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 3.1. Perduran los grandes obstáculos
- 3.2. La expulsión de nueve solicitantes de asilo en Ceuta
- 3.3. A FONDO: polizones, el drama que no cesa
- 3.4. El descenso sostenido de las solicitudes de asilo

4. EL PROCEDIMIENTO DE INADMISIÓN A TRÁMITE. BALANCE DE UNA DÉCADA

- 4.1. El marco legal
- 4.2. A FONDO: análisis de los datos y la jurisprudencia
- 4.3. Un procedimiento desvirtuado

5. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 5.1. Persisten los reducidos índices de protección
- 5.2. La aplicación de las cláusulas de exclusión
- 5.3. Las concesiones del estatuto de apátrida
- 5.4. A FONDO: las solicitudes de asilo de los menores no acompañados

6. HACIA UN SISTEMA DE ASILO COMÚN EN LA UE: DE TAMPERE AL TRATADO CONSTITUCIONAL

- 6.1. La normativa aprobada
- 6.2. La directiva sobre normas mínimas de procedimiento, la asignatura pendiente

7. LAS POLÍTICAS DE ASILO TRAS EL CAMBIO DE GOBIERNO

- 7.1. Un nuevo encaje institucional
- 7.2. Un programa para el reasentamiento de refugiados en España
- 7.3. A FONDO: las modificaciones de la normativa de asilo

8. LAS POLÍTICAS SOCIALES

- 8.1. Visión general
- 8.2. La importancia de la asistencia psicológica
- 8.3. La atención psicológica a las víctimas de la violencia de género
- 8.4. A FONDO: las dificultades para la homologación de los títulos universitarios

9. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 9.1. Las consecuencias del nuevo Reglamento de Extranjería
- 9.2. A FONDO: la propuesta de Consenso Social sobre Migración formulada por Cáritas y CEAR

10. DIEZ PROPUESTAS PARA UN COMPROMISO CON LOS REFUGIADOS

ANEXOS. PARA SABER MÁS

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

ÍNDICE DE LEYES Y SIGLAS

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR

CEAR-MADRID

Noviciado, 5
28015 Madrid
T. 915 550 698 / 915 552 908
F. 915 555 416

CEAR-SUR

Pº Marqués de Contadero, s/n
41001 SEVILLA
T. 954 619 164
F. 954 236 564

CEAR-CANARIAS

Luis Antúnez, 32, 1º
35006 Las Palmas
T. 928 297 271
F. 928 247 143

CEAR-EUSKADI

Cristo, 9 bis, 5º
48007 Bilbao
T. 944 248 844
F. 944 245 938

CEAR-EXTREMADURA

Romero Leal, 26, 2º
06800 Mérida
T. 924 304 470
F. 924 319 420

CEAR-PAÍS VALENCIANO

Francisco Moreno Usedo, 21 bajos 46018
Valencia (Barrio de la Olivereta)
T. 963 162 477 / 963 440 930
F. 963 440 931

CEAR-CATALUÑA

Caspe, 37, 3º 1ª
08010 Barcelona
T. 933 024 215
F. 933 170 343

