

La situación de las personas refugiadas en España

Informe 2010



El asilo en tiempos de crisis

▲Entiþema

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

- ES UNA ORGANIZACIÓN DE VOCACIÓN GLOBAL PORQUE, AUNQUE TRABAJA SOBRE TODO EN ESPAÑA, SU ACTUACIÓN SE PROYECTA HACIA TODOS LOS LUGARES DONDE EXISTEN PERSONAS REFUGIADAS, ABORDANDO LAS CAUSAS QUE GENERAN LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS.
- ES UNA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL POR SU ORIGEN, SUS FINES Y SU VOLUNTAD DE TRABAJAR JUNTO CON LA CIUDADANÍA 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 LAS PERSONAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS. CEAR ASUME TAMBIÉN LA DEFENSA Y LA PROTECCIÓN DE QUIENES LLEGAN A NUESTRO PAÍS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O SON APÁTRIDAS.

LA PRESIDENTA DE CEAR ES MARÍA JESÚS ARSUAGA Y EL SECRETARIO GENERAL, ALFREDO ABAD. SU ASAMBLEA ESTÁ INTEGRADA POR DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS (IEPALA, ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS DE ESPAÑA, CLUB DE AMIGOS DE LA UNESCO); LAS CENTRALES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS (CCOO, UGT, USO); ENTIDADES RELIGIOSAS (CÁRITAS ESPAÑOLA, IGLESIA EVANGÉLICA ESPAÑOLA, ASOCIACIÓN MUSULMANA EN ESPAÑA) Y LAS FUERZAS POLÍTICAS DE ÁMBITO ESTATAL (PSOE, PP, IU). ASIMISMO, FORMAN PARTE DE LA MISMA PERSONALIDADES QUE SE HAN DISTINGUIDO A LO LARGO DE SU VIDA POR UNA IRRESTRICTA DEFENSA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LOS REFUGIADOS, COMO D. JUAN MARÍA BANDRÉS (PRESIDENTE DE HONOR), D. RAMÓN MUÑAGORRI, D. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ UGARTE Y D. ENRIQUE MIRET MAGDALENA.

CEAR PARTICIPA DE MANERA ACTIVA EN IMPORTANTES PLATAFORMAS ESPAÑOLAS Y EUROPEAS DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO EL CONSEJO EUROPEO PARA LOS EXILIADOS Y LOS REFUGIADOS (ECRE), EL COMITÉ INTERNACIONAL DEL FORO SOCIAL MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES, LA RED MIGREUROPEA, EL CONSEJO ESTATAL DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL, LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES PARA LA DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS O LA RED EUROPEA CONTRA EL RACISMO.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

La situación de las personas refugiadas en España

INFORME 2010

HAN ELABORADO ESTE INFORME:

ITZIAR CABALLERO, JAUME DURÁ, RODRIGO FERNÁNDEZ, IVÁN FORERO,
ESTRELLA GALÁN, JOSÉ ANTONIO RUBIO, ÁGATA SOL Y MAURICIO VALIENTE
(COORDINADORES)

MARIO AMORÓS, RAPHAËLE BAZE, PAZ BERMEJO, RAQUEL CELIS, ÁNGELES
CRUZ, JORGE CANARIAS, JAVIER CANIVELL, SINZIANA CINEZAN, ROCÍO
CUELLAR, HANA CHEIKHALI, EUGENIA GARCÍA, SONIA GRACIA, ESTÍBALIZ
MARTÍNEZ, SUNIVA MARTÍNEZ, MARÍA JESÚS MENA, NOELIA MONTAGUD,
GABRIELA MORALES, ELENA MUÑOZ, SUSANA PÉREZ, CARMEN SABALETE,
DANIEL SANJUÁN, RAQUEL SANTOS, MARTA SEGOVIA, JON SOLAGUREN,
YADIRA SUÁREZ, LEONOR PULIDO, SARA VERDÚ Y BELÉN WALLISER

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

NOTA SOBRE CONFIDENCIALIDAD:

DEBIDO A LAS POSIBLES REPERCUSIONES Y REPRESALIAS DE LAS PERSONAS
AFECTADAS, LOS NOMBRES Y REFERENCIAS FUNDAMENTALES DE LOS
TESTIMONIOS INCLUIDOS EN ESTE INFORME HAN SIDO SUSTITUIDOS POR
OTROS PARA IMPEDIR SU IDENTIFICACIÓN; SÓLO SE MANTIENEN LOS
NOMBRES AUTÉNTICOS EN LOS CASOS DE AMPLIA REPERCUSIÓN PÚBLICA.
LOS HECHOS RELATADOS CORRESPONDEN A CASOS REALES Y CUENTAN
CON LA AUTORIZACIÓN DE SUS PROTAGONISTAS PARA SU UTILIZACIÓN.

© IMAGEN DE PORTADA: VIÑETA CEDIDA POR FORGES

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

© ENTIMEMA, 2010
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TELÉFONO: 91 532 05 04
FAX: 91 532 43 34

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)
LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA.
INFORME 2010

ISBN: 978-84-8198-828-4
DEPÓSITO LEGAL: M-

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DE MARÍA JESÚS ARSUAGA, PRESIDENTA DE CEAR 9

PRÓLOGO DE MAURICIO VALIENTE, COORDINADOR SERVICIO JURÍDICO 11

ÍNDICE DE SIGLAS Y LEYES 17

1. EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO 21

- 1.1 La situación de las personas refugiadas en América 22
- 1.2 Desplazamiento forzado y exilio en Sri Lanka 26
- 1.3 Los refugiados y las refugiadas de la R.D. Congo 31
- 1.4 A FONDO: Timor Oriental, diez años después del referéndum 36

2. EL ACCESO AL DERECHO AL ASILO EN ESPAÑA 45

- 2.1 Caída de las solicitudes de asilo 46
- 2.2 Las zonas fronterizas y los polizones 48
- 2.3 Las solicitudes de asilo en los centros de internamiento 51
- 2.4 A FONDO: Las últimas solicitudes por vía diplomática 55

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE ASILO 61

- 3.1 Análisis de las estadísticas y la jurisprudencia 62
- 3.2 La inadmisión a trámite en los casos de Afganistán 64
- 3.3 A FONDO: La situación de las personas que solicitan asilo en Barajas 70

4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTATUTOS DE ASILO Y APATRIDIA	83
4.1 Análisis de las estadísticas y la jurisprudencia	84
4.2 Nueva jurisprudencia sobre la persecución por motivos de género	87
4.3 El reconocimiento del estatuto a un albino maliense	90
4.4 A FONDO: La forma de valorar las solicitudes con la nueva Ley de Asilo	91
5. EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA	97
5.1 La presidencia española de la UE	98
5.2 La situación de las personas refugiadas en Grecia	103
5.3 El intento de extradición de tres refugiados kurdos a Turquía	107
5.4 A FONDO: Las reformas de las legislaciones de asilo en otros países de la UE	110
6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	119
6.1 Análisis de las políticas públicas	120
6.2 Las repercusiones de la crisis económica en la población refugiada	127
6.3 A FONDO: Estrategias de integración desde una perspectiva de género	132
7. LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS	141
7.1 Análisis de las políticas públicas	142
7.2 La repercusión de la crisis económica	144
7.3 A FONDO: Las cooperativas, una alternativa de autoempleo colectivo	152
8. LAS PERSONAS REFUGIADAS SIN PROTECCIÓN	161
8.1 Desprotección y vulnerabilidad de los rechazados	162
8.2 La situación de los solicitantes de asilo colombianos inadmitidos en Barajas	167
8.3 La extradición de dos solicitantes de asilo a Rusia	170
8.4 A FONDO: Las consecuencias de la denegación de la extensión familiar del asilo	176
9. CONCLUSIONES	185
10. VEINTICINCO PROPUESTAS PARA EL REGLAMENTO DE ASILO	191
11. PARA SABER MÁS	209
1. El derecho al retorno de los refugiados palestinos, por Carmen Pérez	209
2. La recuperación de la nacionalidad española por los descendientes de las refugiadas y los refugiados españoles a la luz de la Ley de Memoria Histórica, por Amanda Meyer	217

12. APÉNDICE: DOSSIER NUEVA LEY DE ASILO 227

1. Texto de la nueva Ley de Asilo 227
2. Solicitud de CEAR y AI para que el Defensor del Pueblo presente recurso de inconstitucionalidad 263
3. Dictamen del Defensor del Pueblo 286

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO 307

1. Los solicitantes de asilo 307
2. La inadmisión a trámite 320
3. La concesión del estatuto de refugiado 324
4. Los refugiados en la Unión Europea 328

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA 333

ÍNDICES DE LOS ANTERIORES INFORMES ANUALES DE CEAR 335

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR Y ENTIDADES ASOCIADAS 349

PRESENTACIÓN

MARÍA JESÚS ARSUAGA

Presidenta de CEAR

Es un honor para mí presentar el octavo Informe anual de la organización, fruto del trabajo colectivo del conjunto de sus profesionales y voluntarios. Una tarea de este tipo sólo se puede realizar desde la reflexión y acción diaria; la información recogida en los distintos capítulos es el resultado de la entrega en la atención a las personas refugiadas, que no es sólo preocupación por cada situación individual sino también por las causas y las consecuencias del desplazamiento forzado.

A todas las personas y entidades que estamos vinculadas a CEAR de alguna forma, tras más de treinta años de andadura conjunta, nos llena de satisfacción que estos informes se hayan convertido en un documento de referencia para investigadores y responsables públicos, y que algunas de las propuestas más significativas presentadas en ellos se hayan concretado en normas jurídicas o políticas públicas en los últimos años.

Este Informe anual pretende movilizar a la sociedad española para fortalecer su compromiso con las personas refugiadas, quienes han debido abandonar sus países ante la violación de sus derechos más elementales; ponernos en su lugar, pensar que la historia de cualquiera de los protagonistas de este libro no es sólo algo lejano en el espacio o en el tiempo sino la mejor contribución a la acción global para el avance de los derechos humanos.

PRÓLOGO

MAURICIO VALIENTE

Coordinador Servicio Jurídico

El Informe 2010 de CEAR llega en un momento de grave preocupación por la situación del derecho de asilo en España. Según los datos oficiales, alrededor de tres mil personas solicitaron protección internacional en nuestro país durante 2009, un 33,6% menos que en 2008. Es la cifra más baja desde que existen estadísticas sobre asilo. Un descenso en el número de solicitudes que no se corresponde con las cifras mundiales: según los datos publicados por ACNUR, en los países industrializados se han mantenido las demandas de protección internacional, que han ascendido en 2009 a 377.200, mismo número que en 2008. Tampoco en la Unión Europea ha disminuido el número de personas que buscan asilo. Los 27 países de la UE registraron 260.730 solicitudes el año pasado, un 10% más que las 238.080 solicitudes de 2008. Además, el bajo número de solicitantes de asilo en España tampoco se corresponde con el de los países de nuestro entorno. Francia recibió 47.625 solicitudes, un 35% más que en 2008. Grecia tramitó 15.925 peticiones de asilo, e Italia 17.470.

¿Por qué no llegan refugiados a España? Ésta es una pregunta que las organizaciones sociales que defienden el derecho de asilo deben estudiar en profundidad, y que seguramente tiene varias respuestas. Una de ellas, sin embargo, se desprende de manera evidente de las políticas aplicadas en los últimos años: la lucha contra la inmigración clandestina, que los Estados de la Unión Europea han convertido en prioridad y casi obsesión, tiene como una de sus víctimas al derecho de

asilo. Porque, como bien ha señalado Naciones Unidas, las personas que necesitan protección internacional huyen de la persecución y emprenden el camino mezcladas con aquellas que emigran en búsqueda de trabajo. Y juntas llegan a territorio europeo, si es que pueden llegar en medio de los crecientes controles de fronteras. Las acciones de Frontex y los convenios bilaterales que han hecho de los países de origen y tránsito de migrantes enormes cárceles donde éstos quedan atrapados, impiden que lleguen a territorio europeo inmigrantes y también solicitantes de asilo. Según el Ministerio de Interior español, las llegadas irregulares por mar a las Islas Canarias han disminuido más de un 92% entre 2006 y 2009. Las acciones de la agencia europea para el control de fronteras, Frontex, han contribuido decisivamente a este resultado que impide que las personas refugiadas puedan llegar a nuestro país.

Ante esta realidad, que se analiza en esta nueva edición del Informe, CEAR y otras organizaciones piden que, independientemente de dónde y quién controle las fronteras, las prácticas de control fronterizo tengan en cuenta la identificación de personas que necesitan protección. Por otro lado, las obligaciones que los Estados tienen en virtud de las leyes internacionales y las leyes europeas no pueden desaparecer en los límites físicos de la Unión Europea. Por tanto, los acuerdos de cooperación con países de los que los migrantes salen, y con aquellos países por los que pasan, deben quedar supeditados al escrupuloso respeto de los derechos de todos los migrantes, y, en lo que nos toca, deben garantizar la protección en esos países, y los mecanismos para llegar a nuestro país de manera legal, para las personas que necesitan protección internacional.

Este Informe de CEAR coincide también con los primeros pasos de una nueva Ley de Asilo en España, aprobada en octubre de 2009 después de un intenso año de tramitación parlamentaria en el que CEAR volcó todos sus esfuerzos para hacer llegar a los grupos parlamentarios y a la sociedad sus propuestas para fortalecer el derecho de asilo como institución en nuestro país. En el momento de cierre de esta edición del Informe, todavía no se ha elaborado el reglamento que desarrollará la nueva Ley de Asilo, y sobre el que CEAR ha presentado también una serie de propuestas para reforzar las garantías introducidas en la nueva ley, minimizar el efecto negativo de los retrocesos que dicha ley incluye, superar las lagunas y la falta de coordinación con la legislación de extranjería y, sobre todo, prevenir que la práctica administrativa pueda vaciar de contenido un derecho hoy puesto en cuestión como consecuencia de las políticas migratorias. Algunas de estas propuestas, que como siempre CEAR ha puesto a disposición de la Administración junto con su compromiso de colaboración, son:

- Que se mantenga el plazo de 72 horas para la resolución de las solicitudes en frontera, que la nueva ley amplía y que, como ocurrió en 1995, el Gobierno podría reducir ahora en el reglamento.

- Que se establezca un plazo máximo para la formalización de la solicitud de asilo una vez expresada la voluntad de hacerlo, para evitar dilaciones por parte de la Administración y el riesgo de expulsiones de personas refugiadas.
- Que la nueva figura que sustituye la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados no quede sometida a la actuación discrecional de los funcionarios diplomáticos. Que se mantenga la posibilidad del traslado urgente a España de estas personas, a propuesta de ACNUR.
- Que se precise que la entrevista inicial no puede suplir a la audiencia personal en la fase de instrucción, fundamental para una resolución justa de los casos.
- Que se cree un mecanismo especializado, en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos y con una dotación que permita su funcionamiento permanente, que elabore informes sobre los países de origen de los solicitantes de asilo que sean tenidos en cuenta en la evaluación de las solicitudes.
- Que se mantengan las ventajas de la figura del antiguo reexamen de la solicitud en territorio cuando se puedan aportar nuevas pruebas, ahora sustituido por un recurso de revisión de las resoluciones de asilo. Si se admitiera un nuevo estudio del caso, el solicitante debería ser documentado como cualquier otro 'admitido a trámite'.
- Que, al menos, se mantenga la regulación contenida en el reglamento de la anterior Ley de Asilo por el que se otorga a los solicitantes de asilo autorización de trabajo a los seis meses de la formalización de dicha solicitud de asilo.
- Que se regulen las condiciones mínimas que deben cumplir las dependencias en las que se encuentran los solicitantes de asilo en las fronteras, así como sus derechos durante la privación de libertad: derecho a la comunicación y a recibir visitas, a la asistencia jurídica, social, médica, psicológica y de intérprete.
- Que se reforme el reglamento de apatridia, ya que la nueva se descartó su inclusión en Ley de Asilo, tal y como las organizaciones sociales habían pedido, y es necesario aplicar con urgencia. Que se reconozca la autorización para trabajar y el acceso a ayudas sociales a los solicitantes de apatridia, así como un procedimiento para la reagrupación familiar que contemple las peculiaridades de los que son reconocidos como tales.
- Que la selección de las personas refugiadas que lleguen a nuestro país bajo la figura del reasentamiento se realice a partir de los informes de ACNUR y de las misiones de selección que se envíen, en coordinación con las representaciones diplomáticas españolas. La CIAR debería ser el órgano de decisión en estos casos, con la participación como observadoras de las organizaciones

sociales, que también colaborarán en la acogida e integración de estas personas refugiadas reasentadas. Que se establezcan procedimientos especiales para los casos urgentes.

Precisamente el reasentamiento contemplado en la nueva Ley de Asilo se pone en marcha cuando este Informe llega a las manos de los lectores, y su aplicación será sin duda analizada en el próximo Informe. El gobierno español ha aprobado el programa anual de reasentamiento para 2010, por el que nuestro país acogerá a 75 refugiados que no pueden permanecer en condiciones seguras en su primer país de asilo y para quienes no es posible el retorno al país de origen. La cuota anual de reasentamiento ha sido una petición de las organizaciones de defensa del derecho de asilo desde hace años, que celebran que por fin España se sume a los otros doce países europeos que cuentan con estos programas. Aunque el número de personas que van a ser acogidas bajo esta figura que establece la nueva Ley de Asilo es bajo, si se compara con el de otros países europeos, es un primer paso positivo. CEAR confía en que España aumente las cifras en los próximos años y se convierta en un referente de solidaridad en Europa.

La publicación de esta edición del Informe anual de CEAR coincide justamente con el final del periodo de Presidencia española de la Unión Europea. Una presidencia que en el ámbito del asilo no ha supuesto grandes novedades, ya que las líneas políticas de actuación se establecieron en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008, ya analizado en el Informe 2009 de CEAR. A pesar de las declaraciones públicas sobre la "Europa del asilo", lo cierto es que la Unión Europea sigue poniendo el control de fronteras por encima de los derechos de las personas refugiadas. En las páginas de este Informe se analizan las debilidades del Sistema Europeo Común de Asilo, que permite hechos como las vulneraciones de los derechos de los refugiados en Grecia, denunciadas por ACNUR, los intentos de extradición por parte del gobierno español de varios refugiados, o la vulneración de derechos de los solicitantes de asilo admitidos a trámite en Ceuta y Melilla, a los que las autoridades impedían desde los primeros meses de 2010 su acceso a territorio peninsular a pesar de su derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional. Al cierre de este Informe, el Defensor del Pueblo había abierto varias investigaciones sobre los hechos.

Por último, no se puede dejar de recordar que este Informe se entrega a la opinión pública un poco antes de la celebración del IV Foro Social Mundial de las Migraciones, que tendrá lugar en Quito, Ecuador, en octubre de este 2010. Un encuentro fundamental para poner en la escena pública las voces de las personas refugiadas y sus organizaciones, de sus experiencias y propuestas por un mundo

en el que los migrantes y refugiados no se conviertan en los nuevos esclavos en pleno siglo XXI. En un contexto de crisis del derecho de asilo, y con un aumento de los discursos y las medidas que huelen claramente a xenofobia, los propios refugiados asumen su defensa y hacen pública su voz. Una tendencia que organizaciones como CEAR tienen la obligación de alentar, y que sin duda seguirá haciendo.

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 DEROGADA: Ley 5/1984, del 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, del 19 de mayo y por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

NUEVA LEY DE ASILO: Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

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 03/1995, 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. En vigor en lo que no contradiga la nueva Ley de Asilo y hasta la aprobación de un nuevo reglamento.

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, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.

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, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, del 30 de diciembre.

REGLAMENTO DE APATRIDIA: Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, del 20 de julio.

REGLAMENTO DE DUBLÍN: Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CAR: Centros de Acogida a Refugiados (CAR, gestionados directamente por el Ministerio de Trabajo e Inmigración).

CEMI: Centros de Migraciones gestionados por ONG. Sustituyen a los antiguos Centros de Acogida Temporal (CAT).

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes. Dependen del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Existen dos: uno en Ceuta y uno en Melilla.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Está integrada por los Ministerios del Interior, Trabajo e Inmigración, Justicia, Igualdad y Asuntos Exteriores y Cooperación, y un representante del ACNUR como invitado. 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.

MTI: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

DGII: Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

ECRE: siglas inglesas del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, que agrupa a más de 70 organizaciones de defensa de los refugiados, entre ellas CEAR.

OAR: Oficina de Asilo y Refugio. Adscrita al Ministerio del Interior, es el organismo encargado de la tramitación de las solicitudes de asilo en España.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

OEAA: Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

LGBT: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales.

AI: Amnistía Internacional.

APDHA: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

SJR: Servicio Jesuita a los Refugiados.

COI: Información sobre País de Origen, en sus siglas en inglés.

OEAA: Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

NNUU: NACIONES UNIDAS.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

UNRWA: Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (siglas en inglés).

FRONTEX: Agencia europea para el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

EL ÉXODO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

Este capítulo analiza el éxodo de las personas refugiadas en varios países del mundo. El primer epígrafe está dedicado al refugio y desplazamiento forzado en América, concretamente en Honduras, Perú y Ecuador, donde las personas refugiadas colombianas ocupan un lugar central debido a la crisis humanitaria que sufre Colombia. En este epígrafe también se analiza el conflicto político vivido este año en Honduras.

El segundo, tercer y cuarto epígrafe de este primer capítulo abordan el desplazamiento y refugio de personas en Sri Lanka, R.D. Congo y en Timor Oriental, países en los que, pese a tener conflictos de diverso carácter, las consecuencias para la población civil desplazada y refugiada son muy similares. La violación de los derechos humanos, el desplazamiento interno y la huida forzada de población en estos países han sido la consecuencia de los conflictos políticos y armados, y los componentes religiosos, étnicos y políticos, así como las luchas por los recursos naturales, la propiedad de la tierra y la independencia política, han servido de argumento para sustentar conflictos que todavía perduran.

1.1 LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN AMÉRICA

En 2009 se consolida el incremento significativo, ya constatado en los últimos años, del número de personas en situación de desplazamiento forzado transnacional en el continente americano. Se imponen formas cada vez más complejas de migraciones forzadas, que alcanzan según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹ a más de 30 millones de personas en la región. Las causas de estos desplazamientos forzados son, entre otras, la pobreza extrema que afecta a 213 millones de personas (un 40,6% de los habitantes de la región) y sobre todo a los 88 millones de personas (16,8%) que viven en la indigencia; el desempleo, que se ha incrementado en 9 millones de personas, por el impacto de la crisis financiera y económica mundial; la implementación de los monocultivos con fines agroindustriales (palma aceitera, maíz y soja transgénicos), que ha agudizado los desplazamientos forzados internos, e, indudablemente, el impacto de la crisis ecológica y ambiental que representa el calentamiento global. Causas a las que hay que unir la violencia política o los conflictos armados.

Más de 30 millones de personas han migrado dentro y fuera de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, lo que constituye cerca del 5% del total de la población de esta parte del continente. En algunos países como Bolivia, El Salvador, Haití y Nicaragua, los y las emigrantes superan el 20% del total de la población, mientras que en otros países como Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay representan más del 10% del total de sus habitantes. Estos migrantes enviaron en 2007 más de 67.000 millones de dólares a los países de América Latina y el Caribe. Alrededor de cinco millones de personas han sido desplazadas dentro de sus propios países o solicitaron refugio en otros países por violencia política o conflictos armados que ocurren en medio de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Emergen además nuevas formas migratorias provocadas por el calentamiento global y el deterioro del medio ambiente, debido no sólo a razones naturales sino también a la irresponsabilidad política de los Estados, como consecuencia de la falta de control de la explotación irracional de los recursos de la tierra y del consumo desbordado. Aquí hay que hablar también de la imposición de modelos de producción agrícola que provocan la salida forzada de comunidades para dar paso a 'proyectos de desarrollo' que tornan invisibles a las personas y desconocen sus derechos. Los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y campesinos empobrecidos son los más afectados, porque se enfrentan de manera desproporcionada e injusta a los impactos de este modelo.

En la actualidad se calcula en más de 3 millones la población latinoamericana que viven en el territorio de la UE. Esta realidad afecta de manera particular a la

comunidad andina, donde la expulsión de personas afecta a más del 20% de la población de los países que la integran. El empobrecimiento, la desigualdad social y las formas de exclusión propias de un modelo económico fallido explican la razón por la cual migrar no es una opción, sino una necesidad que se asume de manera forzada, para intentar en lugares ajenos y en condiciones adversas, salvaguardar la vida y la integridad física, así como buscar ingresos que garanticen la existencia de la persona que migra y la supervivencia de la familia que se queda.

Sin duda alguna, la realidad del conflicto armado en Colombia es la crisis humanitaria más relevante en el hemisferio, con un flujo creciente de personas desplazadas internamente (más de cuatro millones) además de las que huyen fuera del país. Según las cifras de la organización Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento —Codhes²—, la tendencia de los últimos años es que se mantiene un promedio de 300.000 personas desplazadas forzadas anualmente, lo que muestra la persistencia del conflicto. El uso indiscriminado de las minas antipersonales por parte de la guerrilla y la fuerza pública y las fumigaciones de los cultivos de hoja de coca que aplican las fuerzas de seguridad del Estado han sido motivos adicionales de que las comunidades abandonen sus pueblos.

Desde 2002, año en que asume la presidencia de Colombia Álvaro Uribe Vélez, un total de 2.412.834 personas han dejado su tierra, lo que supone el 49% de los 4,9 millones de desplazados que ha dejado como resultado la guerra interna en los últimos 25 años. Se ha consolidado el despojo de las tierras de campesinos, indígenas y comunidades afrodescendientes, que se calcula en cerca de 10 millones de hectáreas, ahora en manos de los paramilitares. Entre los departamentos más afectados se encuentran Chocó, Nariño, Antioquia, Córdoba, Cauca, Arauca, Valle del Cauca, Risaralda, Bolívar, César, Meta y Guajira. De esta manera el conflicto en Colombia provoca un flujo creciente de refugiados dentro y fuera del continente que supera el medio millón anual de personas, con efectos muy importantes en las zonas de frontera. Colombia se ha convertido en el principal país de origen de refugiados en el hemisferio americano y el de la mayoría de refugiados de la última década en España. No son pocas las y los políticos, estudiantes, profesoras/es, abogados/as, campesinos/as, industriales, comerciantes, sindicalistas, amas de casa, ancianos/as y niños y niñas que en carne propia han visto cómo se deterioran sus condiciones de vida cuando se convierten en víctimas de persecución o de amenazas por parte de alguno de los actores armados en conflicto. Cuando la situación se torna insostenible, muchos de ellos, al igual que sus compatriotas del campo, se ven forzados a trasladarse a otros sitios y a pedir protección fuera del país.

Ecuador es el principal destino de la población colombiana refugiada. Ecuador y Colombia comparten unos 640 kilómetros de frontera por la costa del

Pacífico, los Andes y la Amazonía, donde sobre todo en el lado colombiano actúan grupos armados irregulares o bandas de narcotraficantes, que con frecuencia generan situaciones de violencia entre la población civil que en busca de resguardo cruza la frontera hacia territorio ecuatoriano. Están especialmente afectados departamentos como los de Nariño, Putumayo o Caquetá, considerados prioritarios por la seguridad colombiana en el Plan Colombia y que en el marco de la llamada “guerra al narcotráfico” sufren fumigaciones con productos que están prohibidos en Estados Unidos y cuyos efectos son enormemente perjudiciales para los cultivos, la biodiversidad, las aguas y la salud.

Según ACNUR³, de los más de 500.000 colombianos que hay en Ecuador, unos 250.000 necesitan protección internacional. De ellos, cerca de 45.000 han pedido el estatuto de refugiado al gobierno de Quito y unos 14.000 lo han recibido, según datos oficiales. En respuesta a las necesidades crecientes de esta población, el gobierno del presidente Correa puso en marcha, en colaboración con ACNUR, el proyecto denominado “Registro Ampliado”, que actúa en las poblaciones fronterizas de Maldonado, San Gabriel y Tulcán y se planea extender a la provincia de Imbabura, hacia el interior del país, busca conocer la situación de los refugiados, los motivos que les llevaron hasta Ecuador, su residencia, origen y demás datos. Se trata además de registrar a todas las personas en esta situación para poder otorgarles el estatuto de refugiadas y que su acceso al mundo laboral, de la salud y educación se facilite y normalice. Según ha informado ACNUR, con esta medida la espera para una resolución gubernamental sobre solicitud de asilo se reduce de varios meses a un día.

El gobierno de Ecuador busca “regularizar, durante el año de su ejecución, aproximadamente a 55.000 colombianos que se han desplazado a la frontera norte de Ecuador por el conflicto armado que vive Colombia”. Ya en marzo del 2009 concedió visas a 21.520 personas refugiadas colombianas en las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Orellana. Antes del inicio de estas brigadas, en julio de 2009, miles de personas en necesidad de protección internacional permanecían al margen de estadísticas y servicios. Las dificultades de movilización, el temor e incluso una impredecible demora del proceso regular de asilo, que suponía de promedio 18 meses de espera, eran la realidad de miles de personas.

En Venezuela viven más de 200.000 colombianos y colombianas que se han desplazado a este país para “evitar ser asesinadas o impedir que sus hijos sean reclutados por la guerrilla o los paramilitares”, según el representante de ACNUR allí, John Fredikson. Mensualmente, unas 110 personas tocan la puerta de esta división regional de ACNUR pidiendo refugio. La crisis diplomática entre Colombia y Venezuela ha hecho aumentar los controles en esta zona de frontera, que suponen una militarización de la región y la internacionalización del conflicto, uno

de cuyos últimos es la decisión del gobierno colombiano de permitir la adecuación de diez bases militares de Estados Unidos.

Unos 10.000 colombianos se han trasladado a Costa Rica, donde constituyen el grupo más numeroso entre las cerca de 13.000 personas que alberga como refugiados esa nación centroamericana. Cada mes las autoridades de Migración y Extranjería de Costa Rica reciben un promedio de 130 solicitudes de refugio, la mayoría de familias colombianas, aunque también llegan casos de Cuba y Haití.

En el caso de Panamá, a pesar del tapón selvático del Darién, según Gonzalo Vargas Llosa, Representante de ACNUR en Panamá, se calcula que puede haber por lo menos 60.000 colombianos indocumentados viviendo en la capital y otros centros urbanos. La zona fronteriza panameña es prácticamente tierra de nadie debido a su inaccesibilidad, por el llamado Tapón del Darién, que cubre 597.000 hectáreas de selva virgen. En los últimos años, una parte significativa de esa migración está compuesta por personas que huyen, ya no con la esperanza de encontrar mejores alternativas a sus penurias económicas, sino por fundados temores de que sus vidas, su integridad o libertad están amenazadas o porque han sufrido violaciones de sus derechos humanos, y carecen de la protección del gobierno colombiano.

Honduras sufrió en 2009 un golpe de Estado que obligó a su presidente, Manuel Zelaya, a exiliarse del país después de ser deportado a Costa Rica por efectivos del ejército. Las fuerzas de seguridad desataron desde ese momento una represión constante y sistemática contra líderes sociales y populares, y golpearon y detuvieron a cientos de personas contrarias al golpe de Estado durante las protestas desatadas en los meses siguientes. Según diversos informes, más de una decena perdió la vida. La Radio Progreso fue tomada por los militares y cerrada al igual que otros medios de comunicación. Se cuentan por centenares los secuestros y asesinatos por parte de la policía y de las fuerzas armadas.

En este contexto represivo crece la llegada de refugiados hondureños a Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El Procurador General de Derechos Humanos de Nicaragua (PGDH), Omar Cabezas, ha solicitado a ACNUR que “los miles” de hondureños presentes en Nicaragua “tengan el estatus de refugiados”, advirtiendo que “se ha perdido la cuenta sobre la cantidad de hondureños que han ingresado al territorio nacional, pero se calcula que hay más de 2.500 personas a lo largo de más de 900 kilómetros de frontera común”. Una delegación de ACNUR ha evaluado la situación de más de mil seguidores del presidente hondureño, Manuel Zelaya, acampados hoy en la frontera entre Nicaragua y Honduras.

De igual forma, los reiterados toques de queda han creado una emergencia humanitaria, como ha afirmado Tom Kucharz, miembro de la Misión Internacional de Solidaridad, Observación y Acompañamiento a Honduras, en la que participó CEAR.

Las personas afectadas, en palabras de Kucharz, "sufren hambre, sed, frío, ya que están a la intemperie en las carreteras y no pueden avanzar ni regresar". Por su parte, el gobierno de Guatemala anunció la instalación de campamentos para refugiar a los hondureños que pudieran huir de la persecución política en su país. Solalinde Guerra, coordinador de la Pastoral de la Movilidad Humana en el Pacífico Sur de México, informó asimismo de la llegada de personas procedentes de Honduras, cuyo interés es acogerse al estatuto provisional de refugiado, de lo cual se informó a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) y al INM, que estuvieron de acuerdo.

A esta crisis humanitaria hay que sumar el contexto de extrema inseguridad que ha propiciado el secuestro de refugiados e inmigrantes. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó de que en un periodo de seis meses (de septiembre de 2008 a febrero de 2009) han sido secuestrados 9.758 migrantes, lo que ha dejado ganancias superiores a 25 millones de dólares, ya que, en promedio, se pide a cada secuestrado dos mil quinientos dólares.

1.2 DESPLAZAMIENTO FORZADO Y EXILIO EN SRI LANKA

El 27 de enero de 2010, la prensa internacional se hizo eco de la reelección electoral del presidente Mahinda Rajapaksa. Eran las primeras elecciones nacionales en Sri Lanka desde que el gobierno anunciara la derrota en mayo de 2009 de los Tigres para la Liberación del Eelam Tamil (LTTE). El presidente cingalés era reelegido con cerca del 58% de los votos, en una victoria que estuvo acompañada de acusaciones de fraude especialmente por parte de su principal opositor, el general Fonseka que, antes de apuntarse a la carrera política en la oposición, había dirigido con Rajapaksa la victoria militar contra el LTTE. En dichas elecciones, las zonas habitadas por población tamil y musulmana registraron una abstención del 70%, mientras que en el resto del país ésta fue del 30%. Fonseka afirmó que los resultados electorales no eran válidos, entre otras cosas, por la imposibilidad de votar de numerosos tameses desplazados.

Sri Lanka tiene 21 millones de habitantes. El 74% son cingaleses, el 18% tameses y el 7% pertenece a otras etnias. Hay una importante diversidad religiosa asociada a cada etnia: la mayoría de la población, el 70%, es budista; el 15,4%, hindú, un 7% de religión musulmana y otro 7,3%, cristiana⁴. El país sufre 27 años de conflicto armado. Desde 1983, en que se fecha el inicio de la guerra, han muerto 86.250 personas. Hay al menos 116.966 personas refugiadas fuera del país y 460.000 desplazadas internas, cerca de la mitad atrapadas en el nordeste, en pleno conflicto, sin acceso a los servicios básicos y con escasos alimentos.

2009 concluyó oficialmente el conflicto pero, lejos de cesar la violencia armada, Naciones Unidas ha documentado un panorama de violencia sistemática contra la población civil y diversas fuentes apuntan a un genocidio encubierto contra los tamiles⁵. El 15 de mayo de 2009, el Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio de Naciones Unidas, Francis Deng, declaraba sobre la situación en Sri Lanka: “[...] Este conflicto polarizante está relacionado con la identidad, y en él la etnia y la religión son factores que generan una profunda división”⁶. El siguiente testimonio explica la cruel situación sufrida por la población tamil:

En un puente cercano a mi pueblo habían colocado una bomba los tigres tamiles —en alusión al (LTTE)—. Las tropas del gobierno cruzaban el puente y la bomba explotó. Ante la explosión de la bomba, el gobierno mandó tropas y como represalia de la explosión mataron a 270 personas. Intentamos huir y nos ocultamos en una iglesia. El ejército colocó una bomba en la iglesia y murieron 30 personas. [...] Cuando aparecieron los miembros del ACNUR y volvió la calma, reabrimos nuestra tienda. Los soldados del gobierno cogían género y decían que pagaban por la tarde, nunca pagaban. Luego los soldados tamiles (LTTE) venían a la tienda, también cogían género diciendo que ayudábamos al enemigo, nos amenazaban diciendo que o les dábamos género o les dábamos a nuestro hijo⁷.

Las *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Sri Lanka*, publicadas en abril de 2009⁸, permiten desentrañar el escenario. Los diferentes agentes perseguidores en el conflicto son: el propio gobierno, su ejército (SLA), los paramilitares, los Tigres para la Liberación del Eelam Tamil (LTTE), y el grupo armado de los tamiles en el Este Makkal Viduthalai Pulikal (TMVP), que se separó del LTTE y que actualmente apoya al ejército (SLA) en la lucha contra éste. Cobra especial importancia la catalogación del LTTE como grupo terrorista por el gobierno de Sri Lanka y la comunidad internacional, y la puesta en marcha del *Reglamento de emergencia*⁹, en vigor en el país, que permite al gobierno utilizarlo para reducir la disidencia y la oposición.

Entre los grupos y personas perseguidas cabe señalar la gravísima situación de los tamiles del norte y del este, perseguidos por su etnia y por sus supuestas opiniones políticas como ‘sospechosos’ de afiliación al LTTE; pero también los musulmanes y los cingaleses del este del país. Estos últimos sufren el miedo a represalias por parte de la población, debido a las políticas gubernamentales destinadas a establecer una mayoría étnica cingalesa en la región. En este contexto, también son perseguidas aquellas personas de cualquiera de estos grupos que ejercen como periodistas, cooperantes, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes religiosos, sindicalistas o agentes políticos.

Es especialmente preocupante la situación de las mujeres que viven en el norte y en las zonas de conflicto del este del país —áreas fuertemente militarizadas— y de las que permanecen en campamentos o detenidas en las zonas habilitadas para recluir a la población civil. Las mujeres están sufriendo violencia sexual tanto por parte de los soldados del SLA como de los otros grupos armados.

Tanto el LTTE como el TMPV practican el reclutamiento forzado de menores como niños y niñas soldado, una práctica que en los últimos años ha aumentado. En febrero de 2009, la portavoz de UNICEF en Ginebra, Veronique Taveau, declaraba que existen “pruebas fehacientes de que el LTTE ha intensificado el reclutamiento forzado de civiles y niños a partir de los 14 años de edad” y agregaba que “del 2003 hasta finales de 2008 se han registrado más de 6.000 casos de menores que han sido forzados a unirse a la milicia”¹⁰.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura y Trato Cruel o Degradante ha declarado que “la tortura se practica ampliamente en Sri Lanka y tiende a hacerse rutinaria en el contexto de las operaciones antiterroristas”. El Relator denuncia además la falta de voluntad del gobierno para castigar a los autores de violaciones de derechos humanos, especialmente a la policía, fuerzas de seguridad y a los militares¹¹.

Desde enero de 2009 el ejército de Sri Lanka (SLA) ha llevado a cabo una fuerte ofensiva, iniciada en 2008, para conquistar las zonas controladas por el LTTE en el norte del país. En los tres primeros meses de 2009 podrían haber muerto más de 2.800 civiles y otros 7.000 podrían haber resultado heridos. Esta ofensiva provocó que el LTTE aumentara el reclutamiento de jóvenes —mujeres y hombres— y niños tamiles como combatientes, forzándoles a desempeñar los trabajos más peligrosos. Muchos civiles desplazados han sido obligados, tanto por el LTTE como por el SLA, a seguir hacia el norte y han quedado atrapados en el centro del conflicto, en la zona de Vanni Pocket, sin asistencia médica.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)¹² —una de las pocas agencias humanitarias que permanece en la zona— estima que puede haber 150.000 personas atrapadas, y ha solicitado la evacuación de los civiles y que se solviente de forma urgente la escasez de alimentos. El gobierno reduce la cifra a 120.000¹³, pero organizaciones como Escola de Cultura de Pau señalan que son ya 250.000 las personas atrapadas en el noreste, en una zona de 300 km² en la que se concentran también los grupos armados.

En febrero de 2009 el gobierno de Sri Lanka pidió ayuda financiera a Reino Unido para crear nuevos campamentos de refugiados y albergar a 200.000 tamiles. Su intención era abrir cinco “poblados de asistencia social” en los distritos de Vavuniya y Mannar, donde obligaría a vivir a las personas desplazadas hasta lograr capturar a los miembros del LTTE y desminar las zonas de conflicto. Según el

gobierno, estarán rodeados de alambradas y no se permitirá salir de ellos a los y las jóvenes ni a las personas solteras. El resto de habitantes sólo podrá entrar y salir tras un registro exhaustivo. Estos “poblados” contarán con escuelas, bancos, parques y centros religiosos¹⁴. La iniciativa ha sido fuertemente criticada por los grupos de derechos humanos. La escritora y analista india Arundathy Roy se ha pronunciado en los siguientes términos:

Basándose en el principio de que todo tamil es un terrorista salvo que él o ella puedan demostrar lo contrario, las zonas civiles, hospitales y refugios están siendo bombardeados y convertidos en zona de guerra [...]. Mientras tanto existen informes oficiales relativos a varios “establecimientos de acogida” para albergar a los tamiles desplazados en los distritos de Vavuniya y Mannar. Según un informe de Daily Telegraph, estos establecimientos “serán centros de retención forzosa para todos los civiles que huyen de los combates”. ¿Se trata de un eufemismo para decir campos de concentración?¹⁵.

Los gobiernos de India y Sri Lanka planificaron en marzo de 2009 garantizar un corredor humanitario para que la población civil atrapada en la zona de conflicto en el norte pudiera abandonar el país (hay un ferry que comunica Mannar —en el norte de Sri Lanka— con Pâmban Islandan, Râmanâthapuram y otras zonas de la India). El LTTE dice que la intención del gobierno es provocar un éxodo masivo para desarraigar a la población tamil de sus lugares de origen¹⁶.

En el este de Sri Lanka, aunque la violencia es menos virulenta que en el pasado y se encuentra en mayor calma que el norte, persiste la lucha de poder entre el LTTE y el progubernamental TMPV. ACNUR ha tenido constancia de secuestros y reclutamientos forzados en los campamentos de desplazados internos en el distrito de Batticaloa y Trincomalee por parte del TMPV. Los grupos étnicos que se han visto desplazados por el conflicto en el este han tenido problemas para acceder a la tierra y otras formas de ganarse el sustento. Se han establecido además ‘zonas de alta seguridad’ que impiden el acceso a los musulmanes y tamiles a los lugares de cultivo, pastoreo y pesca. En Colombo también se han dado en 2009 más atentados contra la población civil por parte del LTTE, arrinconado por el ejército (SLA).

En lo que respecta a las personas refugiadas, las citadas directrices de elegibilidad del ACNUR establecen que los y las tamiles del Norte de Sri Lanka deben ser reconocidas como personas refugiadas en virtud de la Convención de Ginebra de 1951. Respecto a los y las tamiles del este y de Colombo, donde el conflicto no es tan grave como en el 2006, cuando ACNUR publicó su anterior posición, la agencia de Naciones Unidas ya no considera que necesiten protección a causa del conflicto armado, pero señala la pertinencia de una evaluación individual que tenga en

cuenta las categorías de personas que se encuentran en situación de riesgo en áreas específicas.

La población tamil perseguida incluye a todos los hombres jóvenes, a los hombres y mujeres que han sido entrenados por el LTTE, han servido con sus fuerzas de combate, han tenido contacto con sus oficinas políticas durante el acuerdo del cese al fuego de 2002 y a quienes no cuentan con documentación; así como a cualquier persona tamil que haya nacido en el norte o en el este y se encuentre fuera de esa región, que resida en Colombo o haya pretendido entrar en la ciudad; que se niegue a participar en las actividades del LTTE o a prestarles apoyo y a quienes colaboren o se considere que de algún modo han colaborado con las fuerzas del gobierno u otros grupos tameses.

ACNUR establece además que la huida interna o la reubicación alternativa no constituyen una solución ni pertinente ni razonable para los tameses del norte y del este en ninguna parte del país. Tampoco considera que exista esta posibilidad para las personas de cualquier grupo étnico que sean perseguidas por parte de agentes estatales u otros grupos progubernamentales o que sufran una persecución personal por parte del LTTE, dada la capacidad de ambos agentes para buscar y encontrar a las personas afectadas en cualquier parte del país.

En lo que respecta a los y las refugiadas de Sri Lanka en España, a falta de los datos definitivos de la memoria anual de la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio de Interior, y atendiendo a los datos de los boletines mensuales, CEAR estima que en 2009 las solicitudes de asilo de ciudadanos y ciudadanas de Sri Lanka serán menos de 30, la mayoría realizadas por hombres tameses. Siguiendo los datos con que se cuenta, la admisión a trámite de las mismas por parte del gobierno español será alta, superior al 75%, muy por encima de la media estatal. En 2008 hubo 62 solicitantes de asilo de Sri Lanka (57 hombres y 5 mujeres). En cuanto a las solicitudes de asilo tramitadas por CEAR, han sido casi todas de personas tameses del norte, especialmente de Jaffna, Killinochchi o alrededores, hostigadas por el ejército nacional (SLA) bajo la acusación de colaborar con el LTTE. Algunos habían huido hacia Mullaittivu y finalmente a Colombo, sufriendo detenciones arbitrarias e interrogatorios sistemáticos. Otro testimonio revelador del castigo colectivo que sufre la población Tamil de la zona es el del siguiente solicitante de asilo:

Vivía con mi familia en Kilinochchi. Nos dedicábamos a las labores del campo. La zona está controlada por un grupo, contrario al gobierno, que lucha por la independencia. Se denominan Tigres para la Liberación del Eelam Tamil (LTTE). Este grupo controla toda la zona de Vanni. El 1 de septiembre de 2009 el gobierno bombardeó esta zona indiscriminadamente, con la intención de acabar con este grupo, pero toda la gente que residimos en esta zona sufrimos las consecuencias. [...] Nos dirigimos a Mullativu, como mucha gente de la

zona. En este pueblo también sufrimos bombardeos. Al huir de uno de estos bombardeos me separé de mi familia. No sé dónde se encuentra. Los militares nos llevaron a un campo en Vavuniya. Sufrimos malos tratos. Todos los días los militares venían con una persona para que identificara a los que pertenecían a este grupo (LTTE) y las personas que se llevaban ya no volvían¹⁷.

1.3 LAS REFUGIADAS Y REFUGIADOS DE R.D. CONGO

La República Democrática de Congo (antiguo Zaire) es el país más extenso de África Central y probablemente el que cuenta con más recursos naturales potencialmente explotables (cobre, cobalto, manganeso, zinc, oro, diamantes y sobre todo coltán, siendo prácticamente el único productor ya que cuenta con el 80% de las reservas mundiales). Desde 1960, año de su independencia, la R.D. Congo ha estado inmersa en un conflicto armado casi de manera permanente. El filósofo y revolucionario Franz Fanon afirmó que el mapa de África tiene forma de revólver y Congo es el gatillo. Según datos de ACNUR, en enero de 2009 la R.D. Congo contaba con 367.995 personas refugiadas fuera de sus fronteras y con 1.460.102 desplazadas internas (a finales del mismo año, se estima que el número de personas desplazadas puede rondar los 2 millones)

Tras una de las experiencias coloniales más duras del continente africano por parte de Bélgica y del Rey Leopoldo II, y que todavía en el siglo XXI le sigue pasando factura, la R.D. Congo accedió a una frágil independencia el 30 de junio de 1960 gracias al liderazgo de Patrice E. Lumumba, quien asumió el cargo de primer ministro, con Joseph Kasavubu como presidente. Seis días después el ejército se amotinó contra los oficiales belgas, dio comienzo un conflicto armado en la provincia de Kasai del sur y se incrementó la tensión entre los partidarios de un estado federal y los partidos que apostaban por un modelo centralista. El 11 de julio del mismo año, con el apoyo de Bélgica, Tshombe declaró la independencia de la región de Katanga, rica por sus recursos minerales de cobre y principal fuente de ingresos del país. En septiembre de 1960, Lumumba fue destituido de su cargo de primer ministro y el día 17 de enero de 1961 fue detenido junto a dos de sus colaboradores y conducido a Katanga donde sería entregado a las autoridades locales y brutalmente asesinado en presencia de dirigentes katangueses, agentes belgas y estadounidenses. Este asesinato puso de manifiesto que las potencias occidentales no iban a permitir que la R.D. Congo progresara sin su injerencia.

A partir de ese momento se vivieron cinco años de intensa inestabilidad, con alternancia de gobernantes incompetentes e incapaces de generar la estabilidad necesaria para recuperar la confianza del pueblo. En 1965, y nuevamente con el

apoyo de EE.UU., Joseph Desiré Mobutu, mediante un golpe de Estado, accedió a la presidencia de la república y estableció una dictadura monopartidista que duró 22 años.

Su gobierno se caracterizó por violaciones sistemáticas de los derechos humanos, represiones, corrupción y pillaje. En 1992 se estimaba que Mobutu tenía unos activos financieros líquidos de 4.000 millones de dólares, además de numerosas propiedades en países europeos y americanos y una plantación en Brasil, entre otros. A mediados de los años noventa, el fin de la de la guerra fría (y por tanto, del apoyo de las fuerzas internacionales) y sobre todo, el genocidio y consiguiente desplazamiento de numerosas personas refugiadas de la etnia hutu que habían participado activamente en las matanzas, supusieron la caída de Mobutu. El presidente de Ruanda, Paul Kagame, apoyó el levantamiento en armas de las milicias tutsis (banyamulenge) que, junto con otras fuerzas congoleñas de oposición al régimen de Mobutu y con las ayudas de Uganda, tomaron el poder dando paso al gobierno de Laurent Desiré Kabila y al exilio de Mobutu Sese Seko, en septiembre de 1997.

Kabila inició una serie de reformas impopulares entre sus "socios" ruandeses y ugandeses (decidió que los puestos clave de su gobierno fuesen ocupados por congoleños y no por ruandeses) que llevaron a que en 1998 diese comienzo la "guerra del coltán" también llamada "guerra mundial africana", en la que se vieron involucrados ocho países africanos: Ruanda, Burundi y Uganda por un lado y por otro R.D. Congo, Zimbabue, Chad, Angola y Namibia, en apoyo del presidente Kabila. Ante el decreto que obligó a la salida del país a los ejércitos ugandés y ruandés, las milicias tutsiscongoleñas (banyamulenge) perdieron apoyos y se retiraron a las provincias de Kivu norte y Kivu sur, situadas al este del país y con una gran acumulación de recursos minerales, entrando en conflicto con los hutus ruandeses refugiados del genocidio de 1994 que estaban asentados allí, las milicias Mai Mai y el FDLR (Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda).

Los banyamulenge se financiaron con el oro y los diamantes que extraen de Kivu, mientras que los Estados que apoyaban a Kabila se hicieron con la concesión de explotación de recursos en otras zonas del país. Las milicias tutsi se dividieron en el MLC (Movimiento de Liberación de Congo) apoyado por Uganda, y en el RCD-Goma (Reagrupación Congoleña para la Democracia) afín al gobierno de P. Kagame en Ruanda y que entraron en conflicto por el control del territorio y de los recursos. Este enfrentamiento entre el MLC y el RCD provocó que la atención se fijase en lo que parecía un conflicto interno entre dos grupos de rebeldes, y que no se hiciera visible la masiva exportación por parte de Uganda y Ruanda de oro, coltán, casierita y diamantes, necesarios para financiar el ejército que continuó con la invasión del país con el fin de derrocar a J.D. Kabila.

En enero de 2001, todavía en pleno conflicto, J.D. Kabila fue asesinado y le sucedió en la presidencia su hijo, Joseph Kabila. Tras el fallido alto al fuego del Acuerdo de Lusaka en 1999 (en el que se basa la resolución 1279 del Consejo de Seguridad de la ONU por la que se autorizó el despliegue de tropas), en el año 2002 se firmó el "Acuerdo global e inclusivo de Pretoria" con las distintas facciones y se dio por finalizada la guerra. En dicho acuerdo se sentaron las bases para la instauración de un sistema democrático en el país.

Además de la grave situación en la que quedó la economía y la estructura social tras el conflicto, según informes del Comité Internacional de Rescate (CIR) en 2006 y de Human Rights Watch (HRW) en 2005, los cinco años de guerra provocaron alrededor de cuatro millones de muertes de civiles, sin tener en cuenta a la población desplazada, a las víctimas de la hambruna generalizada y de todo tipo de enfermedades y a las víctimas de abusos por parte de las autoridades congoleñas, de las fuerzas extranjeras de ocupación y de las distintas milicias en conflicto.

Amnistía Internacional documentó en 2004 alrededor de 40.000 casos de violaciones, la mayoría en el sur de Kivu. La dificultad de que las mujeres hablen sobre este tipo de violencia hace pensar que los casos son muchos más. Indicios como el número de mujeres infectadas con el virus del SIDA (el Programa Nacional de lucha contra el SIDA estima que el 20% de la población congoleña de la zona este está infectada) y otras ETS (Enfermedades de Transmisión Sexual), o con fistulas vaginales, permite realizar una estimación que asciende a aproximadamente un millón de mujeres violadas, esclavizadas o torturadas.

En cuanto al número de personas que huyeron de este conflicto, ACNUR estima que hubo alrededor de 3,4 millones de desplazados internos y dos millones de refugiados, fundamentalmente en países limítrofes.

En la guerra combatieron, principalmente, grupos de milicias no organizadas. Por ello, los acuerdos de alto al fuego o de paz han resultado en gran medida inoperantes, ya que estos grupos continúan funcionando impunemente y sin control, causando muchas víctimas.

Así, ya en 2004 estalló el Conflicto del Kivu entre el gobierno y grupos rebeldes conducidos por Laurent Nkunda del RCD y fundador del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo, CNDP (apoyado por milicias Tutsi ruandesas), en las regiones norte y sur de Kivu. En este conflicto intervinieron también la Misión MONUC de la ONU, el grupo Mai Mai, las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR) y los ejércitos extranjeros de Angola y Zimbabwe. El ejército congoleño consiguió retomar el control en la región, pero se enfrentaba por un lado a la guerrilla del CNDP, liderada por Nkunda, y a los milicianos hutu de las FDLR por otro.

En 2006 se realizaron las primeras elecciones multipartidistas y libres desde la independencia, en las que se proclamó vencedor Joseph Kabila, que nuevamente fue nombrado presidente. En enero de 2008, tras el fracaso de una ofensiva militar del gobierno contra el CNDP, se organizó en Goma, capital del Kivu sur, la Conferencia para la Paz, la Estabilidad y el Desarrollo en el Kivu del norte y Kivu sur, que reunió a representantes del gobierno de la R. D. Congo, del CNDP de Nkunda, de la PARECO (Coalición de Resistencia Patriótica Congoleña), otros grupos armados congoleños y la sociedad civil de Kivu. La organización de Las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR) no fue invitada a la negociación.

La negociación dio lugar a una "declaración de compromiso" firmada el 23 de enero por los grupos armados congoleños de ambos Kivus, que se comprometían a declarar de inmediato el alto el fuego, a llevar a cabo la desmovilización progresiva de sus fuerzas y a poner fin sin dilación a las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidos los "actos de violencia [...] de todas las formas contra la población civil, particularmente contra las mujeres y los niños". A cambio, el gobierno prometió poner fin a la amenaza que suponían las FDLR y conceder una amnistía a los miembros de los grupos armados congoleños que firmaran las declaraciones de compromiso y que hubieran sido acusados de "actos de guerra" que no fueran crímenes de lesa humanidad, de guerra o genocidio, lo que suponía limitar la amnistía a los actos del conflicto armado, pero no a los que constituyeran violaciones graves de derechos humanos.

La Conferencia para la Paz condujo también a la elaboración de un ambicioso proyecto dirigido por el gobierno, el denominado "Programa Amani" para la seguridad, pacificación, estabilidad y reconstrucción de ambos Kivus. Este programa se encargaría de negociar y garantizar la desmovilización de grupos armados o su integración en el ejército congoleño, de establecer sistemas de determinación de la responsabilidad por violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario, de restablecer la autoridad del Estado y de garantizar el regreso de las personas desplazadas internamente, de la reconciliación de las comunidades y la rehabilitación de servicios esenciales, como los centros de salud y escuelas.

El principal problema de este acuerdo de paz es que no ha sido suscrito por las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR), integrada por personas de la etnia hutu y uno de los principales actores del conflicto.

Violando el acuerdo de paz alcanzado en enero de 2008, en agosto de ese mismo año se reanudaron los intensos combates en Kivu septentrional CNDP de Laurent Nkunda y el ejército nacional. El CNDP, apoyado por Ruanda, llegó a la ciudad de

Goma y provocó la huida del ejército nacional, dejando en manos de la guerrilla Mayi Mayi y del FDLR la tarea de frenar el avance de Nkunda. Por otra parte, rebrotó el conflicto en la provincia de Ituri con los ataques de un nuevo grupo armado, denominado Frente Popular para la Justicia en el Congo (FPJC). Asimismo, el ugandés LRA (Ejército de Resistencia del Señor) comenzó a actuar en la provincia oriental, recibiendo la respuesta militar de fuerzas gubernamentales de Uganda, Congo y Sudán. En este escenario, el Estado congoleño es incapaz de proteger a la población civil de las zonas en conflicto (en ocasiones, las propias fuerzas armadas congoleñas han sido las responsables de la violencia contra civiles), y dicha protección queda en manos de Naciones Unidas y la MONUC, que vio ampliado y reforzado su mandato a finales de 2009. Por otra parte, ACNUR tiene previsto incrementar su presupuesto para la atención de personas refugiadas y desplazadas internas en aproximadamente 25 millones de dólares, pasando de destinar 75 millones a 104 millones en 2010.

La situación actual es de una sistemática violación del alto al fuego e inestabilidad en la provincia de Kivi, en la que se siguen cometiendo asesinatos, violaciones, reclutamiento de menores y violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Las personas desplazadas internas no pueden o tienen miedo de regresar a sus casas. Esto a pesar de que se están dando los primeros pasos para juzgar ante el Tribunal Penal Internacional a los responsables de crímenes contra civiles (por ejemplo a Thomas Lubanga Dyilo, líder de la "Unión de Combatientes Congoleños en Ituri" por reclutamiento de niños soldados entre 2002 y 2003), y de que en 2009 se han realizado avances en la consecución de la paz como la detención de Laurent Nkunda, líder del CNDP acusado de crímenes contra la humanidad.

Asimismo, el 23 de octubre de 2009 la Unión Africana adoptó una *Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas*, pendiente de ser ratificada y que sería de plena aplicación respecto a las personas desplazadas por el conflicto congoleño.

Aunque se ven tímidos avances en la estabilidad del país, no parece cercano el fin del conflicto, que realmente es de carácter transnacional y afecta a toda la región de los grandes lagos, con varios países implicados. La vinculación entre la situación de guerra y la existencia de recursos naturales es más que evidente. El mercado de la tecnología es clave para las economías más potentes del mundo, por lo que el hecho de contar con el 80% de las reservas mundiales de coltán, mineral utilizado para la fabricación de telefonía móvil y microchips, hacen de R.D. Congo un "El Dorado" del siglo XXI. Paradójicamente, la gran desgracia de un país como éste es ser rico en unos recursos naturales de los que se benefician demasiados agentes.

1.4 A FONDO: TIMOR ORIENTAL, DIEZ AÑOS DESPUÉS DEL REFERÉNDUM

En 1999, los ciudadanos de la antigua colonia portuguesa de Timor Oriental eligieron constituirse en una nación independiente a través de un referéndum de autodeterminación. Después de un cuarto de siglo de ocupación militar indonesia, tiempo durante el que muchos timorese tuvieron que refugiarse en la provincia indonesia de Timor Occidental (la otra parte de esta isla), aquel referéndum auspiciado por Naciones Unidas abrió paso a la solución de uno de los conflictos heredados de la guerra fría¹⁸.

Sin embargo, las milicias indonesias no aceptaron el resultado de la votación y desencadenaron una ola represiva que estremeció a la comunidad internacional y originó el desplazamiento forzado de dos tercios de la población. Diez años después de aquellos hechos, Timor Oriental es una nación independiente y la mayor parte de las personas refugiadas regresaron con la ayuda de ACNUR. Sin embargo, los crímenes contra la humanidad que originaron aquel masivo exilio permanecen en gran parte en la impunidad.

Durante cuatro siglos y medio, Timor Oriental (un territorio de apenas 19.000 km²) fue una colonia portuguesa, aunque su dominio estuvo siempre amenazado por Holanda, la potencia que controlaba el resto del archipiélago. En 1974, la Revolución de los Claveles y la caída de la dictadura militar en la metrópoli abrió paso al proceso de descolonización de sus colonias (Angola, Mozambique, Timor Oriental...), un camino que en este caso se concretó con la proclamación de una república independiente el 29 de noviembre de 1975 por parte del Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente (FRETILIN).

Pero este proceso se interrumpió el 7 de diciembre con la invasión militar indonesia. El 17 de julio de 1976 el régimen de Yakarta proclamó que Timor Oriental había "decidido integrarse en Indonesia", por lo que la convirtió en su 27^a provincia, una anexión que fue condenada por Naciones Unidas, de igual manera que antes lo había sido la ocupación.

Con la complicidad de las potencias occidentales (principalmente de Estados Unidos, sostenedor de la dictadura de Suharto, a la que consideraba un baluarte estratégico en el sudeste asiático), Timor Oriental padeció en los años siguientes uno de los mayores genocidios del siglo, ya que más de 200.000 de sus 700.000 habitantes fueron asesinados. Además, muchos de los supervivientes fueron desplazados y reinstalados en aldeas que no eran sino campos de concentración, para evitar que tuvieran contacto con los combatientes de las FALINTIL (Fuerzas Armadas de Liberación e Independencia de Timor-Leste), la resistencia armada timorense, y con el Consejo Nacional de la Resistencia Timorense (CNRT), que agrupaba a todas las organizaciones partidarias de la independencia. Asimismo

decenas de miles de personas emprendieron también el camino del exilio hacia Timor Occidental, territorio indonesio.

Entre noviembre de 1982 y mayo de 1998, los sucesivos secretarios generales de la ONU mantuvieron conversaciones regulares con los gobiernos de Indonesia y Portugal sobre Timor Oriental, pero no lograron avances significativos. Hubo, sin embargo, dos hechos que contribuyeron a rescatar del olvido la situación de este pueblo. Por una parte, el 11 de octubre de 1996 el obispo de Dili (capital de Timor Oriental), Carlos Ximenes Belo, y el representante diplomático del CNRT, José Ramos Horta, lograron el premio Nobel de la Paz y al año siguiente el presidente sudafricano, Nelson Mandela, visitó al líder del FRETILIN, Xanana Gusmao, quien entonces estaba en prisión por razones políticas.

En mayo de 1998, la crisis económica y política que azotaba el sureste asiático originó la caída del dictador y la cesión del poder a Yusuf Habibie, su vicepresidente, quien tres meses después presentó una propuesta de autonomía para Timor Oriental. Pero Portugal y Naciones Unidas aprovecharon la oportunidad para forzar una solución definitiva.

En enero de 1999, Yakarta ofreció de manera inesperada renunciar a su reclamación sobre Timor Oriental si la población rechazaba en referéndum una propuesta de autonomía especial dentro de sus fronteras. El 5 de mayo de aquel año representantes de Indonesia, Portugal y la ONU suscribieron en Nueva York un acuerdo por el que tres meses después los habitantes de Timor Oriental podrían elegir entre un estatuto de autonomía y la independencia. En junio, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la creación de la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET)¹⁹, cuya función era supervisar el referéndum y la posterior transición hacia la autonomía o la independencia plena. Sin embargo, el gobierno indonesio insistió en asumir la responsabilidad sobre la seguridad en el periodo previo a la votación y durante la eventual transición²⁰.

A pesar de la tensa situación y del ambicioso calendario, la UNAMET logró registrar a 451.792 posibles votantes de una población total que superaba los 800.000 habitantes y, aunque la represión de las milicias entrenadas, armadas y financiadas por las Fuerzas Armadas indonesias causó entre 3.000 y 5.000 muertes en los meses previos (según la Iglesia católica), más del 96% de la población censada participó en la consulta que se celebró el 30 de agosto.

La indiscutible victoria de la opción soberanista, que obtuvo el 78,5% de los votos, desató una represión brutal y desesperada por parte de los grupos paramilitares afines a Yakarta, que causó miles de ejecuciones extrajudiciales, el exilio de unos 290.000 refugiados en la parte occidental de la isla y unos 250.000 desplazados internos. La presión de la comunidad internacional logró finalmente que Indonesia

permitiera a partir del 20 de septiembre la entrada de una fuerza multinacional de paz y retirara su ejército.

La resolución 1264 del Consejo de Seguridad de la ONU del 15 de septiembre de 1999, que autorizó la intervención armada, señala que “los individuos que cometieron las violaciones sistemáticas y flagrantes de los derechos humanos serán individualmente responsables” y su artículo 1 exige que sean entregados a la justicia. Por otro lado, Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, defendió en aquellos días la creación de un Tribunal Internacional para juzgar a los culpables, una posición que Portugal compartía²¹.

El 19 de octubre el Parlamento indonesio aceptó los resultados de la consulta y cedió la administración del territorio a una nueva Misión de Naciones Unidas (la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental, UNTAET), cuya función iba a ser velar por la seguridad y supervisar la transición del territorio a la independencia.

La mayoría de los desplazados internos estuvieron en escondrijos en las montañas o en zonas controladas por la resistencia entre el 4 de septiembre y el despliegue completo de la fuerza internacional (INTERFET) a mediados de octubre. Las tropas de la INTERFET ayudaron a las organizaciones humanitarias a llevar ayuda de emergencia a las personas que permanecieron en Dili y, a medida que controlaban una extensión mayor de territorio, los suministros de ayuda de emergencia se distribuyeron en otros núcleos de población importantes. A finales de octubre, la mayoría de los desplazados internos ya habían podido regresar a sus hogares.

En cuanto a las personas refugiadas, la mayor parte de las que huyeron a Timor Occidental acabaron en campamentos construidos apresuradamente cerca de la capital, Kupang, o de la ciudad fronteriza de Atambua, donde estaban a merced de los grupos paramilitares opuestos a la independencia, que restringieron el acceso de los organismos internacionales a los campamentos. Las condiciones de estos asentamientos eran deficientes, puesto que escaseaban los alimentos, el agua, los servicios sanitarios y la asistencia médica. El monzón de noviembre de aquel año agravó aún más las terribles condiciones de vida y causó un aumento de las dolencias y las muertes originadas por enfermedades transmitidas a través del agua.

Los refugiados que decidieron regresar con la ayuda de ACNUR tuvieron que hacer frente a la amenaza de los grupos paramilitares, que los consideraban partidarios de la independencia y despojaron a muchos de ellos de sus pertenencias personales. En aquel primer tiempo se cometieron numerosas violaciones y asesinatos.

Al principio, el personal de ACNUR tuvo que entrar en los campamentos con la protección de escoltas militares y policiales plenamente armados para sacar de ellos a quienes habían manifestado su deseo de repatriarse. Finalmente, el acceso

a los campamentos mejoró, si bien los problemas de seguridad continuaron. Muchos familiares de milicianos no se mostraron dispuestos a retornar y otras personas que deseaban regresar no pudieron hacerlo debido a la constante intimidación de los grupos de milicias.

Los primeros vuelos de la repatriación voluntaria fueron organizados por ACNUR el 8 de octubre, pero la mayoría de sus destinatarios estaban demasiado intimidados por las milicias para aprovecharlos. A partir del 21 de octubre, barcos alquilados por ACNUR transportaron a más de dos mil personas a la semana de regreso a Timor Oriental, en una operación que más adelante contó con la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). A finales de 1999, más de 130.000 personas habían retornado voluntariamente, 85.000 de ellas en virtud de programas de retorno organizado. Pero los milicianos continuaban presentes en los campamentos y frenaban los retornos mediante una persistente campaña acerca de la situación y de las presuntas atrocidades que se cometían en Timor Oriental.

Más de 150.000 personas permanecían en los campamentos de Timor Occidental a finales de 1999. Se calcula que unas 50.000 de ellas eran ex funcionarios civiles y soldados o policías de Indonesia reclutados en Timor Oriental y sus familias que no tenían previsto regresar.

Fue una de las operaciones de repatriación más difíciles para ACNUR, debido a la atmósfera de hostilidad e intimidación creada por las milicias anexionistas. El brutal asesinato de tres funcionarios del Alto Comisionado a manos de estas milicias en el poblado de Atambua en septiembre de 2000 traumatizó al personal y a la comunidad humanitaria. Pero gradualmente la influencia de estas milicias disminuyó y, cuando Timor Oriental se integró en las Naciones Unidas como un estado independiente en septiembre de 2002, unos 220.000 timorenses habían regresado a casa bajo la operación de repatriación voluntaria que ACNUR inició en octubre de 1999. La agencia para los refugiados también asistió a unas 28.000 personas que querían permanecer en Timor Occidental para confirmar su nacionalidad indonesia. Entre ellos, 16.000 personas recibieron ayuda directa del ACNUR, incluyendo albergues y varios proyectos comunitarios y de autosuficiencia.

Uno de los desafíos más complejos que enfrentaron Timor Oriental, Indonesia y ACNUR fue encontrar soluciones adecuadas para los niños que se habían separado de sus familias durante la represión que tuvo lugar después del referéndum de autodeterminación. En diciembre de 2004, se habían encontrado soluciones para la gran mayoría de los 4.500 casos. En diciembre de 2005, ACNUR concluyó sus operaciones humanitarias en Timor Oriental, tras seis años de trabajo en la región, y dejó sólo una presencia limitada para ayudar a los retornados que de

manera espontánea llegan desde Indonesia (entre 400 y 500 personas al año) y para apoyar el desarrollo e implementación de la legislación nacional de asilo.

El 14 de marzo de 2006 el entonces presidente de Timor Oriental, Xanana Gusmao, visitó la sede de ACNUR en Ginebra y se entrevistó con el Alto Comisionado, António Guterres, quien era el primer ministro de Portugal cuando este pueblo conquistó su independencia. Durante la reunión Gusmao agradeció a Guterres la ayuda de ACNUR en la repatriación de más de 220.000 refugiados que habían huido de la violencia desatada por las milicias pro indonesias tras su derrota en el referéndum de 1999 y pidió a ACNUR que mantuviera una puerta abierta para ayudar a aquellas personas que aún desean regresar a Timor Oriental.

Gusmao era el presidente de Timor Oriental cuando este territorio alcanzó su independencia el 20 de mayo de 2002. El 27 de septiembre de 2002 se convirtió en el 191º país miembro de la ONU y en diciembre de aquel año ratificó la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967.

Junto con el retorno de los refugiados, otra de las grandes asignaturas pendientes en los primeros años tras el referéndum fue la persecución penal de los crímenes cometidos por las milicias leales a Yakarta. Según las investigaciones realizadas tempranamente por la ONU y por una comisión independiente de Indonesia, numerosos oficiales, entre ellos el general Wiranto (entonces el jefe de las Fuerzas Armadas), e importantes funcionarios de este país estuvieron implicados en aquellas violaciones de los derechos humanos, que Kofi Annan calificó de "crímenes contra la humanidad" y que por tanto ni prescriben ni pueden ser amnistiados.

Sin embargo, el 18 de agosto de 2000 la Asamblea Consultiva Popular indonesia (el máximo órgano legislativo del país), en la que los militares tienen reservados 38 escaños, aprobó una enmienda constitucional que impedía la retroactividad en los juicios por violaciones de los derechos humanos, por lo que la lucha contra la impunidad en Timor Oriental encontró más obstáculos todavía y en aquel momento parecía que la única esperanza residía en la formación de un tribunal internacional similar al constituido para la ex Yugoslavia. De hecho, en diciembre de 1999 los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU afirmaron en uno de sus informes: "A menos que en los próximos meses los pasos dados por el gobierno de Indonesia [...] produzcan frutos [...] el Consejo de Seguridad debe considerar la creación de un tribunal criminal internacional".

En diciembre de 2003 se dictó un auto de procesamiento contra 369 individuos por delitos graves, incluidos crímenes contra la humanidad, relacionados con la consulta popular sobre la independencia que se celebró en 1999. Entre los inculcados había 281 personas que residían en Indonesia, entre ellas militares de alta graduación de este país, que se negó a extraditar a los sospechosos para que fueran juzgados²².

En mayo de 2005 se dio por concluido el proceso auspiciado por la ONU para investigar y juzgar a los presuntos responsables de los graves delitos cometidos durante 1999. Las Salas Especiales creadas por la ONU declararon a un total de 84 personas culpables de delitos graves, incluidos crímenes de lesa humanidad, y absolvieron a tres. Más de 300 personas acusadas de delitos graves no fueron juzgadas porque no pudieron ser procesadas bajo la jurisdicción de las salas especiales antes del fin de su mandato.

En junio, una comisión de expertos creada bajo los auspicios de la ONU expresó su preocupación por el mandato de la Comisión de la Verdad y la Amistad (creada en marzo por Indonesia y Timor Oriental para determinar la verdad de los delitos cometidos en 1999), y recomendó la aclaración y revisión de esas disposiciones al considerar que algunas de ellas podrían vulnerar las normas internacionales que niegan la impunidad. Sin embargo, a pesar de estas críticas, en agosto se estableció la Comisión de la Verdad y la Amistad y en su mandato se conservaron las disposiciones relativas a la impunidad.

Por otra parte, en octubre de aquel año la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de Timor Oriental (creada en 2002) entregó su informe final al presidente Gusmao. Contení una detallada relación de violaciones de derechos humanos cometidas en Timor Oriental entre 1974 y 1999 y en sus recomendaciones se hacía eco de las formuladas en el informe de la Comisión de Expertos, y pedía que continuara el proceso sobre delitos auspiciado por la ONU y que se considerara la posibilidad de crear un tribunal internacional bajo los auspicios de la ONU si no se hacía justicia²³. Sin embargo, en 2006 el gobierno decidió no tomar en consideración sus planteamientos.

En julio de 2006, el secretario general de la ONU presentó un nuevo informe sobre justicia y reconciliación para Timor Oriental en el que recomendó la puesta en marcha de un nuevo programa de asistencia de la ONU que incluyese la creación de un equipo experimentado para concluir las investigaciones pendientes sobre delitos graves cometidos en 1999 y que abarcase también el reforzamiento de la capacidad del sistema judicial nacional para procesar a los responsables²⁴.

En 2007, la Comisión de la Verdad y la Amistad, creada conjuntamente por Indonesia y Timor Oriental para documentar los delitos cometidos en Timor Oriental en 1999 y promover la reconciliación, comenzó sus investigaciones mediante visitas públicas y a puerta cerrada, pero el secretario general de la ONU ordenó a los miembros de este organismo que no prestaran declaración, ya que esta Comisión podría recomendar una amnistía para delitos graves²⁵.

En julio de 2008, los gobiernos de Timor Oriental e Indonesia recibieron oficialmente el informe de la Comisión de la Verdad y la Amistad, que fue más allá de

lo previsto al atribuir la responsabilidad institucional de las graves violaciones de derechos humanos al ejército indonesio y las milicias, las autoridades civiles y la policía afines a Yakarta. Sin embargo, la Comisión, cuyo mandato le impedía iniciar procesamientos, no dio a conocer los nombres de los responsables de violaciones de derechos humanos.

La preocupación por la impunidad llevó a la ONU a negarse a cooperar en las investigaciones de la Comisión y a reanudar los procesamientos a través de la Dependencia de Investigación de Delitos graves, creada de manera conjunta con fiscales timorese. Al finalizar el año se habían remitido veinte causas y la ONU calculaba que se tardarían tres años en completar las investigaciones de casi 400 casos.

Los primeros años de la vida independiente de Timor Oriental no han estado tampoco exentos de episodios que no hayan vuelto a originar el desplazamiento forzado de su población. En marzo de 2006, cerca de 600 soldados, que constituían más de un tercio de las fuerzas armadas, fueron despedidos después de protestar por la discriminación y las deficientes condiciones de trabajo. Durante abril y mayo estallaron en la capital, Dili, violentos enfrentamientos entre los soldados despedidos y sus partidarios, las fuerzas armadas y la policía. Se calcula que 38 personas murieron y en torno a 150.000 tuvieron que desplazarse internamente. En mayo llegó al país una fuerza internacional de mantenimiento de la paz formada por tropas de Australia, Malasia, Nueva Zelanda y Portugal. La crisis terminaría con la renuncia del primer ministro Mari Alkatiri, siendo sucedido en su cargo por el Premio Nobel de la Paz y ex canciller José Ramos-Horta.

Todavía en 2008 quedaban alrededor de 40.000 personas desplazadas internamente, que continuaban necesitando alimentos y alojamiento adecuados, además de agua y servicios de saneamiento y atención a la salud, como producto de aquellos hechos²⁶.

NOTAS

1. Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Primer Informe para la consulta permanente sobre migraciones y derechos humanos en América Latina y Caribe. Ediciones Antropos, Bogotá 2008. p. 11.
2. Fuente, www.codhes.org
3. Colombia, segundo país con mayor número de refugiados. Fuente: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6513
4. Escola de Cultura de Pau, *Semáforo* 237, semana del 15 al 28 de enero de 2010.
5. Rekondo, Txente. Gabinete Vasco de Análisis Internacional (GAIN), "Sri Lanka sitúa a los tamiles al borde del genocidio". *Rebelión*, febrero de 2009; Roy, Arundhati, *The Guardian*, "Asesinatos y campos de concentración: una tragedia descomunal se está produciendo en Sri Lanka", *Rebelión*, 15 de abril de 2009. Traducido del inglés para *La Haine* por Felisa Sastre.
6. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. http://www.un.org/spanish/preventgenocide/adviser/sri_lanka.shtml.

7. Extractos de la solicitud de asilo de un refugiado tamil originario del Norte de Sri Lanka. Solicitante de Asilo en España atendido por CEAR.
8. *Directrices de elegibilidad del ACNUR para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo de Sri Lanka*. Protección Internacional del ACNUR. Oficina Central del ACNUR. Ginebra. abril 200.
9. Reglamento de Emergencia (Prevención y prohibición de terrorismo y actividades terroristas especificadas) nº 7 de 2006, de 6 de diciembre de 2006.
10. Escola de Cultura de Pau. 214. Sri Lanka (Nordeste). (CA, DH) UN, 17/02/09.
11. Escola de Cultura de Pau. 214. Sri Lanka (Nordeste). (CA) BBC, 22, 25, 28-30/01/09 y 03, 04/02/09.
12. Según refiere ACNUR.
13. Escola de Cultura de Pau. 214. Sri Lanka (Nordeste). (CA) BBC, 22, 25, 28-30/01/09 Y 03, 04/02/09.
14. Escola de Cultura de Pau. 214. Sri Lanka (Nordeste). (DH,CA) TimeonLine, 13/02/09.
15. Roy, Arundhati. The Guardian. *Asesinatos y campos de concentración: Una tragedia descumunal se está produciendo en Sri Lanka. Rebelión*. 15/04/2009.
16. Escola de Cultura de Pau. 214. Sri Lanka (Nordeste). (CA, CH) Xinhua, 03/03/09.
17. Extractos de la solicitud de asilo de un refugiado tamil nacido en Jaffna que residía en Killinochchi. Solicitante de Asilo en España atendido por CEAR.
18. Véase una detalladísima cronología del conflicto de Timor Oriental entre 1974 y 1999 en: Delgado, Iva (coord.): *Impunidad y derecho a la memoria. De Pinochet a Timor*. Sequitur. Madrid, 2000. pp. 149-158.
19. Con distintas denominaciones, la Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental permanece hasta hoy.
20. ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo*. 2000. p. 262.
21. Delgado (coord.), pp. 77-78.
22. Amnistía Internacional: *Informe 2004. Resonaron las voces de los jamás escuchados*. EDAI. Madrid, 2004. p. 330.
23. Amnistía Internacional: *Informe 2005. El estado de los derechos humanos en el mundo*. EDAI. Madrid, 2005. p. 412.
24. Amnistía Internacional: *Informe 2007. El estado de los derechos humanos en el mundo*. EDAI. Madrid, 2007. pp. 393-394.
25. Amnistía Internacional: EDAI. Madrid, 2008. p. 372.
26. Amnistía Internacional: *Informe 2009. El estado de los derechos humanos en el mundo*. EDAI. Madrid, 2009. pp. 402-403.

En 2009, sólo 3.000 personas accedieron al procedimiento de asilo en España. Un 34% menos que el año anterior. Ésta es sin duda la cifra más baja en la historia del asilo en España, al menos desde 1989, año en el que se comenzó a contabilizar las cifras. Mientras en países como Francia y Alemania aumentó, un 35% y 49% respectivamente, el número de personas solicitantes de asilo que acogieron, 47.625 en Francia y 31.810 en Alemania, en España cada vez menos personas pueden acceder a la protección internacional. Estas cifras revelan, sin duda, las enormes y crecientes dificultades que existen para acceder al procedimiento de asilo en España. En el primer epígrafe de este capítulo se analizan las causas de la severa caída de las solicitudes de asilo y en el segundo las dificultades para llegar y acceder al procedimiento en las distintas fronteras españolas.

En el tercer epígrafe se exploran las dificultades para ejercer el derecho de asilo en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Teniendo en cuenta que en los CIE se encuentran muchas personas que han intentado entrar a España de forma irregular o que han sido rechazados en frontera y están pendientes de ser expulsadas a sus países de origen, no es de extrañar que entre ellos se encuentren muchas personas que buscan acogerse a la protección internacional. Según un informe realizado por CEAR, una de cada cuatro personas internadas en los CIE tendría uno o más motivos para solicitar asilo. Este capítulo concluye con un análisis sobre el

asilo por vía diplomática, una de las mejores garantías que existía, a pesar de sus dificultades, para acogerse a la protección internacional en un país como España, al que es cada vez más difícil llegar. La petición de asilo ante misiones diplomáticas desaparece en la nueva Ley de Asilo al quedar únicamente supeditada a la discrecionalidad del embajador de España en cada país.

2.1 CAÍDA DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

En 2009, 377.200 personas solicitaron asilo en los 44 países industrializados, según datos estadísticos del ACNUR¹. El número de solicitudes es muy parecido al del año anterior. Los 27 países de la Unión Europea registraron 260.730 solicitudes de asilo en el 2009, un 10% más que en el 2008.

En España, en cambio, las peticiones de asilo en el 2009 cayeron a 2.999, un 34% menos que el año anterior. Siendo esta la cifra más baja desde 1989, año en que se comenzó a contabilizar el número de peticiones de asilo. Este mismo año, el 2009, en Francia solicitaron asilo 47.625 personas, aumentando un 35% más respecto al año anterior; 31.810 en Alemania, aumentando en un 49% las cifras respecto al 2008; y en los países en los que disminuyeron el número de peticiones están lejos de las cifras españolas, como las 30.290 peticiones en el Reino Unido, las 17.470 de Italia o las 15.925 en Grecia.

Los países de origen de la mayoría de los solicitantes de asilo en España en 2009 fueron Nigeria (459), Costa de Marfil (304), Colombia (247), Argelia (181), Guinea (130), R.D. Congo (113) y Camerún (112).

Todas estas cifras ponen de relieve, año tras año, y cada vez de forma más preocupante, las enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo en España. Las políticas de control de fronteras se han consolidado y han convertido a España en una fortaleza indiferente a la violación de los derechos humanos.

Al estudiar las causas que provocan este descenso vemos, en primer lugar, que no es un hecho aislado en 2009, sino que ha sido la tónica durante estos últimos años. La entrada de personas inmigrantes por embarcación a las costas españolas, por ejemplo, ha descendido de 39.180 en 2006 a 7.400 en 2009, en 2007 a 18.057 y en 2008 a 13.424. Este descenso se debe fundamentalmente al conjunto de medidas impuestas de control de fronteras. Antonio Camacho, Secretario de Estado para la Seguridad del Ministerio de Interior, señaló ante los medios de comunicación que las causas de este descenso se basan en "el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las políticas de repatriaciones, los acuerdos con los países de origen, la presión sobre las mafias o la eficacia del dispositivo FRONTEX²".

Gil Arias, director adjunto de FRONTEX, aseguró en octubre de 2009 que “el descenso acusado de la llegada de pateras se explica también por el impacto de la crisis económica en los países de origen, ya que sólo el viaje en cayuco cuesta una media de entre 500 y 600 euros³”.

Este significativo descenso se hace también evidente en la entrada de personas por vía aérea, por ejemplo, procedentes de Colombia, país en el que mientras la situación en lo que a la protección de los derechos humanos se refiere se recrudeció, el número de colombianos que solicitaron asilo en el 2009 cayó a 247, más de la mitad de los 752 que lo hicieron en 2008. La caída en picado de las admisiones a trámite por parte de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) de las peticiones de asilo de las personas colombianas se reflejó directamente en un frenazo en la salida de colombianos hacia España durante el 2009.

La disminución de llegada de solicitantes de asilo, cabe recordar que estos tienen las mismas puertas de entrada que el resto de los migrantes, se debe, entre otras causas, a la política de asilo e inmigración de la Unión Europea. A finales del año 99, el Consejo de la Unión Europea acordó, en la cumbre de Tampere, las grandes líneas de la política europea común en el ámbito del asilo y la inmigración. Se establecieron cuatro grandes líneas de actuación, tres de las cuales se referían al control de las fronteras, a la política común de visados y a la lucha contra la inmigración irregular y la gestión de los flujos migratorios. Sólo una de ellas se aludía a la integración de los inmigrantes en territorio comunitario. Estos ítems de Tampere se introducen en el Tratado de Ámsterdam como parte de las competencias propias de la UE. Las consecuencias de este control de fronteras se hacen especialmente evidentes en el sur de Europa, donde han descendido en un 33% las peticiones de asilo (en Italia un -42%, en España -33,5%, Grecia -20% y Turquía -40%), según datos de ACNUR⁴. “No tienen oportunidad de pedir asilo en la UE porque las patrulleras los devuelven a la costa sin preguntarles si son refugiados” critica el ACNUR⁵.

La evolución de esta política, iniciada en Tampere, fue la creación del dispositivo FRONTEX al amparo del Reglamento 2007/2004 de octubre de 2004 y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo firmado en 2008, que fortaleció dicho dispositivo. Esta política reforzó el control de las fronteras de los países fronterizos hasta impermeabilizarlas así como la externalización de las mismas. Como ya señaló CEAR en su momento⁶, ante la llamada crisis de los cayucos, en el 2006, España reforzó la externalización de sus fronteras: destinando más medios para el blindaje de las fronteras; adoptando acuerdos bilaterales con terceros países con apoyo material, económico y humano para que controlen la salida desde sus propias costas y garanticen la repatriación de inmigrantes irregulares; a través de una ofensiva diplomática para corresponsabilizar a terceros países y condicionar la ayuda al desarrollo a la lucha contra la inmigración irregular

e incrementando la presencia española en las zonas de origen de la inmigración a través de la creación de consulados y el refuerzo de los existentes; y, por último, aumentando los efectivos policiales y la implicación de estos países en el control de las migraciones.

Según Gil Arias, director adjunto del FRONTEX, "el control de las fronteras está funcionando tan bien que por primera vez en el 2009 el número de personas a las que se les han impedido la salida de África es mayor que la de los irregulares llegados a las costas Canarias"⁷. Arias destacó el buen funcionamiento de los acuerdos con Senegal y Mauritania y prueba de ello es que en noviembre de 2009 el director general de la Policía y Guardia Civil, Francisco Javier Velázquez, viajó hasta Senegal y Mauritania para firmar dos memorandos de cooperación policial para abordar, entre otros temas, la inmigración clandestina⁸.

La externalización de las fronteras, al trasladar a terceros países la competencia del control de los movimientos migratorios, dificulta aún más el acceso a la protección internacional. Miles de personas que huyen de las más graves violaciones de derechos humanos quedan atrapadas en países de tránsito sin poder llegar a nuestro país para solicitar asilo.

Mientras las causas que generan personas refugiadas se mantienen e incluso se incrementan, el ACNUR⁹ asegura que aumentan las acciones armadas, los conflictos y las persecuciones en distintas partes del mundo, España acoge sólo a 3.000 solicitantes de asilo en el 2009, con lo que se alcanzó un mínimo histórico en su débil compromiso con las personas que intentan llegar a nuestro país en busca de protección internacional.

2.2 LAS ZONAS FRONTERIZAS Y LOS POLIZONES

En este epígrafe se presta especial atención a lo sucedido a lo largo del año en los aeropuertos de Barajas y el Prat del Llobregat, en Canarias, Ceuta y Melilla y en el acceso de los polizones al procedimiento de asilo.

Aeropuertos. En 2009, según los datos provisionales de la OAR, se han presentado 454 solicitudes de asilo en frontera en España, de las cuales 427 en Barajas, es decir, más del 80% de las solicitudes en frontera se presentaron en este aeropuerto.

En 2008, 1.070 personas solicitaron asilo en un puesto fronterizo en España y en 2007 fueron 2.644 las solicitudes presentadas, con lo que se está detectando una tendencia decreciente muy acelerada en la llegada de personas solicitantes de asilo a frontera española, así como una severa disminución en el número de solicitantes de asilo en 2009.

Si bien en 2007 una parte muy numerosa de las personas que solicitaban asilo en frontera, y en concreto en Barajas, eran de nacionalidad colombiana, en la actualidad, al producirse un drástico descenso del número de personas colombianas que llegan a frontera para acogerse a la protección internacional, los orígenes de las personas que piden asilo en frontera se han diversificado. Sin embargo, la colombiana y la somalí son las nacionalidades más significativas numéricamente, con 145 y 88 peticiones realizadas en Barajas respectivamente¹⁰, teniendo también una presencia continuada los nacionales de Guinea Conakry, Gambia, Liberia y Sri Lanka.

En el aeropuerto de Barajas el acceso al procedimiento de asilo fue debidamente garantizado. La policía conocía perfectamente la dinámica y el procedimiento. Cuando la persona manifestó su intención de solicitar asilo, se le derivó al grupo de policías que lo tramitan. Ellos informaron a la OAR y al Colegio de Abogados y se les entregó un folleto informativo acerca de los derechos y deberes como solicitantes de asilo, así como la posibilidad de elegir abogado particular, de oficio, o de una ONG.

En el aeropuerto del Prat del Llobregat, en cambio, aunque en el informe anterior se mencionaba que en el último trimestre del 2008 se habían producido algunas mejoras¹¹, sigue siendo muy difícil solicitar asilo, a pesar de tener conexiones directas con países emisores de refugiados como Colombia, Gambia, Argelia o Rusia. La gran mayoría de peticiones de asilo en la provincia de Barcelona siguió tramitándose en territorio y no en frontera.

Canarias. Se puede destacar que en el año 2009 casi no ha habido llegada por vía marítima, al contrario de los años precedentes. Ningún barco salió desde Senegal y llegaron al archipiélago 2.246 inmigrantes desde Mauritania, cuando en el 2006 llegaron 31.678 personas¹². De estos, sólo 156 solicitaron asilo en el 2009.

Tenerife. El procedimiento de asilo en frontera en Tenerife era prácticamente inexistente con la Ley de Asilo derogada. Aquellos que llegaban a territorio español por vía marítima no podían solicitar asilo hasta que no se encontraban en el CIE. Tratándose, pues, de un procedimiento en territorio, aunque la fase de admisión a trámite se resolvía con mayor celeridad dada la privación de libertad en la que se encontraban los solicitantes de asilo en el CIE.

Cuando el acceso a Tenerife se hacía por vía aérea o portuaria, las solicitudes se desarrollaban igualmente por el procedimiento en territorio, puesto que no se tramitaban procedimientos de asilo en frontera en las instalaciones del puerto ni del aeropuerto.

Fuerteventura. Teniendo en cuenta que la nueva Ley de Asilo entró en vigor el 20 de noviembre del 2009, existieron muy pocas solicitudes en las cuales se aplicaran los nuevos plazos en el procedimiento de asilo en frontera. Desde CEAR sólo se conocieron dos casos. Ambas solicitudes fueron inadmitidas a trámite, con la

celeridad de plazos establecida para la nueva ley en estos supuestos y con la posibilidad de reexamen de la solicitud con asistencia letrada.

Gran Canaria. En la isla sólo se tramitó una solicitud de asilo en el aeropuerto de Gran Canaria por parte de una ciudadana somalí. Dicha solicitud fue admitida a trámite por la OAR, y se autorizó su entrada en territorio. Actualmente está documentada con tarjeta provisional como solicitante de asilo en espera de que se dicte resolución a su expediente. La incidencia más destacable en el año 2009 es la práctica inexistencia de solicitudes de asilo en frontera.

Melilla. El principal obstáculo con el que se han encontrado las personas para poder solicitar asilo ha sido, sin lugar a dudas, la dificultad para llegar a Melilla. Desde que en el 2005 aumentó la altura de la valla a 6 metros y el personal del dispositivo de vigilancia, ha descendido de manera considerable el número de personas que utilizan esta vía para llegar a España ya que resulta extremadamente peligroso.

Existieron los mismos problemas que se señalaron en el 2008¹³ en cuanto al acceso a la información sobre el asilo, los plazos para presentar la solicitud y conocer la resolución denegatoria cuando, a su vez, se les había incoado un expediente de expulsión.

También existieron problemas en cuanto al acceso a intérpretes cualificados en idiomas asiáticos (332 personas de origen asiático llegaron a Melilla en el 2009), lo que dificultó que potenciales solicitudes de asilo se hicieran realidad.

Ceuta. Parte de la política de cierre de fronteras se ha basado en, además de la colaboración de Marruecos y la vigilancia del perímetro, dejar durante años a las personas refugiadas e inmigrantes llegadas a Ceuta en campamentos improvisados y en condiciones infrahumanas. Pretendiendo así disuadir a que otras personas emprendan esta ruta migratoria. Ceuta, por sus características geográficas, es en sí misma un centro de detención natural.

Las dificultades de acceso al territorio conllevaron, otra vez, numerosos dramas. A principios de marzo de 2009 un hombre murió¹⁴ desengrasándose al intentar saltar la valla fronteriza. Tenía 25 años. Su cuerpo quedó enganchado en una de las concertinas de la segunda valla del perímetro, cuando había pasado la primera valla sin problemas, como mostraron las cámaras de vigilancia. Todo apunta a que salió de los campamentos asentados cerca del de Beliones. Marruecos realizaba, en esa época, batidas caracterizadas por su crueldad usando perros para intentar demantelar los campamentos donde estaba una cincuentena de personas angustiadas y temerosas. Durante el año se encontraron más cadáveres en el mar.

En septiembre de 2009 se produjeron intentos de entrada a España tanto por vía marítima como por vía terrestre¹⁵. Los ocupantes de las embarcaciones interceptadas fueron entregados a Marruecos, país que les expulsó a la frontera con

Argelia dejándolos a su suerte en el desierto sin agua ni comida, como ya se había hecho anteriormente. Cabe destacar, por otra parte, la presión ejercida por la policía en el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI), realizando redadas de madrugada para proceder a expulsiones colectivas hacia países como Eritrea, Sudan o Somalia¹⁶, donde las violaciones sistemáticas de los derechos humanos tendrían que disuadir de la posibilidad de expulsar personas hacia estos países.

Polizones. En el 2009 CEAR intervino en 5 casos. Desde la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado se realizaron las gestiones pertinentes para intentar que dos polizones kurdos solicitaran asilo en el puerto de Barcelona, aunque se les negó la posibilidad de bajar del barco y solicitar asilo y finalmente lo pudieron solicitar en Italia. Continúa siendo preocupante el oscurantismo de los puertos y las dificultades para atender a polizones, tanto en Barcelona como en Valencia. Desde CEAR-Euskadi se presentó un recurso contencioso-administrativo ante el juzgado de Pontevedra por haber denegado el derecho a asistencia letrada y de atención a dos presuntos menores de edad procedentes de Ghana que viajaban en el buque el *Virana* que salió de este país haciendo escala en Vigo. En los otros casos se realizó asesoramiento a otras ONG y/o abogados particulares, como en el caso del buque *Stadt Dusseldorf* en el que viajaban polizones y fue puesto en conocimiento del Consejo Portugués para Refugiados a su llegada a Leixoes.

La situación en los aeropuertos, en Canarias, Ceuta y Melilla, así como las dificultades de los polizones para acceder al procedimiento de asilo explican, junto con otros factores, el notable descenso del número de solicitantes de asilo en 2009.

2.3 LAS SOLICITUDES DE ASILO EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO

Los CIE son espacios destinados a la gestión y ejecución de las expulsiones y se caracterizan por su opacidad ante la opinión pública. El Ministerio del Interior no ofrece información regular sobre las personas que se encuentran recluidas allí o sobre las razones de su internamiento. No es de extrañar la reticencia de las autoridades españolas a permitir el acceso al interior de estos centros a las ONGs, que sólo ha podido llevarse a cabo en contadas ocasiones¹⁷, a pesar de que el artículo 6.2 de la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999 obliga al Ministerio de Interior a facilitar la colaboración de organizaciones dedicadas a la ayuda a los extranjeros.

En 2008, el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) inició, con financiación del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) de la Comisión Europea, el estudio *DEVAS*¹⁸ para analizar la situación de los CIE en 23 países de la UE y estudiar el impacto de las condiciones de reclusión en la salud física y mental de las personas retenidas y sus perfiles de vulnerabilidad. En España dicho informe fue encargado a CEAR, cuya visita

a estos centros permitió además la supervisión de las solicitudes de asilo que allí se presentaron¹⁹.

Así, frente al discurso político y normativo basado en el abuso del derecho de asilo por los extranjeros en situación de internamiento que se refleja en el reducido número de solicitudes admitidas a trámite, la investigación demostró lo contrario: la existencia de personas que habían sufrido graves violaciones de derechos humanos y que expresaron un riesgo potencial para su vida en el caso de una devolución o expulsión a su país de origen, pero que, sin embargo, desconocían, y no se les había informado, de la posibilidad de solicitar protección internacional. Según la investigación de CEAR, alrededor de una de cada cuatro personas internas en los CIE tendría uno o más motivos para pedir asilo, una cifra veinte veces superior a la del número de personas que lo hacen. Una conclusión sin duda muy preocupante.

En el caso del CIE de Valencia, por ejemplo, se presentaron seis solicitudes de asilo y la OAR admitió a trámite tres de ellas, por lo que las tres personas quedaron en libertad. Esto desmontaría la idea que las solicitudes de asilo presentadas en los CIE suelen ser inadmitidas a trámite porque son solicitudes falsas.

Como los CIE son instalaciones destinadas a la rápida identificación y expulsión de extranjeros en situación administrativa irregular, desde la dirección de estos acogieron con desconfianza la presentación de una solicitud de asilo en uno de estos centros.

El ejercicio del derecho de asilo se convirtió, pues, en una carrera de obstáculos para personas que llegaron a España huyendo de conflictos y persecuciones y fueron privadas de libertad en estas dependencias por el mero hecho de haber entrado de manera irregular o de carecer de la documentación exigida. Ni el artículo 62 bis de la Ley de Extranjería recoge de manera expresa, entre los derechos de los internos, el derecho a solicitar asilo; ni en los CIE se pone a disposición de los internos información relativa al ejercicio de este derecho ni sobre las organizaciones que asesoran a personas refugiadas y solicitantes de asilo, ni, en algunos casos, estas organizaciones fueron avisadas cuando un interno solicitó asilo en un CIE, como se ha constatado Barcelona. Aunque en otros lugares, como en Madrid, sí se avisó a CEAR cuando hubo casos de asilo.

La presencia de personas con derecho a protección internacional en los CIE es algo usual si se tiene en cuenta que en los mismos se interna a quienes han sido interceptados entrando de manera irregular a España y no han podido ser devueltos en las 72 horas posteriores a su llegada. En estas circunstancias se encontraba Abdoulie²⁰, un hombre albino que llegó a Canarias en un cayuco y que a finales de 2009 fue reconocido como refugiado después de haber solicitado asilo en un CIE de las islas. O el caso de un ciudadano de Uganda que había huido de su país después de un reclutamiento forzoso cuando era menor de edad y permanecía interno en el CIE de Zapadores (Valencia) en agosto de 2009:

En ese momento comenzó mi largo viaje escapando de mi país, desde entonces no he vuelto a saber nada de mi madre y hermana. Cruzamos rápidamente la frontera, entrando en Sudán, donde permanecemos unos dos meses, trabajando en el campo. Una vez que allí el grupo se disolvió, me fui a Chad, donde permanecí sólo una semana, ya que me era difícil comunicarme por el desconocimiento del idioma local. Desde Chad me fui hasta Níger, donde permanecí cerca de seis meses, trabajando como porteador de mercancías para poder sobrevivir.

Desde Níger crucé la frontera con Argelia llegando a la ciudad de Tamanrasset, cruzamos el desierto andando y en algunas ocasiones en furgoneta, permanecemos por esa zona escondidos en tiendas con la intención de evitar a la policía; no recuerdo el tiempo que estuve por esa zona, hasta que decidimos cruzar hasta Marruecos al no poder resistir más tiempo. Formamos un grupo para cruzar la frontera dirigidos por dos guías argelinos, nos quedamos en una especie de montaña de nombre Oujda, allí permanecemos juntos unos tres días aproximadamente, hasta que comenzó a disgregarse el grupo, salimos por la noche a la ciudad para poder mendigar algo de comer.

En los cerca de dos años que permanecí en las montañas intentando concretar la posibilidad de llegar a Europa, la policía marroquí nos detenía y nos expulsaba de nuevo a Argelia, pero yo siempre regresaba, pues sabía que mi futuro y mi seguridad sólo la podría conseguir llegando a Europa, la situación era muy dura pues no había ningún compatriota con quien pudiera comunicarme. Finalmente conseguí embarcar en un cayuco con destino a España.

La gestión de la expulsión desde los CIE también puede suponer un grave impedimento para el derecho a solicitar asilo o la devolución a su país de origen o a otros distintos. Éste fue el caso de Moussa²¹, un ciudadano guineano nacido en Costa de Marfil que huyó de su país en 2007 y, después de un periodo en Senegal, intentó entrar en España a bordo de una embarcación pero fue interceptado y trasladado a un CIE en Canarias. Desde allí fue expulsado a Senegal después de que la policía determinara que procedía de allí por su dominio del francés. Ante la imposibilidad de volver a Guinea por temor a ser perseguido por las autoridades de su país, volvió a entrar de manera irregular en España, fue de nuevo internado en un CIE y después trasladado a la Península, sin que en ninguna de las dos ocasiones se le informara de la posibilidad de solicitar asilo. En 2009, fue detenido y de nuevo internado en un CIE, donde solicitó asilo con la ayuda del servicio jurídico de CEAR, pero su solicitud fue inadmitida a trámite por la OAR al considerar, entre otras razones, que la solicitud era abusiva por tener incoada una orden de expulsión. Después de haber sido puesto en libertad ante la imposibilidad de ejecutar la expulsión,

Moussa se encuentra a la espera de que el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo resuelva sobre la admisión de su solicitud de asilo, sin ninguna documentación que le permita permanecer en España y expuesto a un nuevo internamiento y expulsión hasta que pueda regularizar su situación administrativa.

No menos preocupante resulta el caso de un joven argelino, Abdel²², que después de solicitar asilo en el CIE de Valencia fue presentado ante el cónsul de su país para que procediese a su identificación y documentación a los efectos de facilitar su expulsión, violando la obligación de confidencialidad que pesa sobre la Administración en la tramitación de una solicitud de asilo. Su solicitud de asilo fue inadmitida a trámite pocos días después y expulsado a su país de origen.

Cuando la expulsión de una persona internada en un CIE es inminente, la manifestación de la voluntad de solicitar asilo debería suponer la automática suspensión de la ejecución de la expulsión y la formalización de la solicitud de asilo. Sin embargo, en algunos CIE se exigió expresar esta voluntad por escrito, una exigencia que puede suponer para quienes desconozcan nuestro idioma o no sepan escribir un grave impedimento para acceder al derecho de asilo. Esta situación se agrava en la medida en que por cuestiones de seguridad en el interior de los CIE no se permita la tenencia de determinados objetos, entre los que se encuentra un bolígrafo o un simple lápiz.

Las excesivas medidas de seguridad que rigen el funcionamiento de los CIE también dificultó la asistencia jurídica que organizaciones como CEAR prestan a solicitantes de asilo y refugiados. Para garantizar el asesoramiento en condiciones de confidencialidad debería permitirse una entrevista reservada con el asesor jurídico. Sin embargo, con la excusa de las normas de seguridad, los agentes encargados de la vigilancia de estos centros estuvieron presentes en la misma habitación donde se realizaba la entrevista o la dependencia permaneció abierta para que el agente pudiera realizar sus funciones de vigilancia. Esta presencia policial podría tener efectos negativos para el asesoramiento jurídico a solicitantes de asilo que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos a manos de las autoridades de sus países de origen.

Para garantizar que una persona pueda expresar de manera satisfactoria los motivos y alegaciones en que fundamenta su solicitud de asilo, y por tanto, el acceso efectivo al procedimiento de asilo, el funcionario encargado de cumplimentar una solicitud y, en su caso, el interprete que también interviene, deberían tener experiencia y formación específica en cuestiones de protección internacional para que la formalización de la solicitud de asilo no se limite a cumplimentar un formulario.

Sin embargo, en el CIE de Zapadores se constató que los mismos funcionarios de la Policía Nacional encargados de la vigilancia y seguridad eran los responsables

también de la formalización de las solicitudes de asilo; también se pudo comprobar la carencia de formación específica de algunos intérpretes, incluso una extralimitación en sus funciones al asumir en algunos momentos de las entrevistas las funciones de entrevistador y añadir informaciones que estaban fuera del marco operativo de su trabajo.

La última reforma de la Ley de Extranjería, que amplió el plazo de internamiento de 40 a 60 días, a pesar de que el presidente del gobierno insistió en el verano de 2008 en que la Directiva Europea (conocida como Directiva de la Vergüenza) no tendría ninguna repercusión en España, reconoce el derecho de las organizaciones constituidas legalmente para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales a visitar los CIE. Sin embargo, a pesar del avance que esto supone no se debe olvidar que los CIE son lugares de encierro de personas que nunca han cometido ningún delito y que se ven privadas de libertad por el mero hecho de encontrarse sin las correspondientes autorizaciones administrativas. Además, los derechos básicos de los internos son vulnerados, como han demostrado los sucesivos informes que se han presentado sobre los CIE.

Por eso, las organizaciones y movimientos sociales han centrado sus esfuerzos en la denuncia y presión sobre las autoridades estatales para que se cierren los CIE, como ya ha ocurrido en Grecia. En este país, a pesar de la indiferencia y el mayoritario silencio informativo, la denuncia, la presión y el acompañamiento de las organizaciones sociales y activistas de *No Borders Lesbos 09* en defensa de los derechos humanos de las personas inmigrantes han conseguido que el gobierno griego haya clausurado el centro de detención allí situado por considerarlo “un inhumano centro de concentración”²³.

2.4 A FONDO: LAS ÚLTIMAS SOLICITUDES POR VÍA DIPLOMÁTICA

La Ley de Asilo derogada preveía la posibilidad de presentar una petición de asilo ante las Misiones Diplomáticas o consulares españolas en el extranjero, siempre y cuando la persona que lo solicitara no se encontrara en su país de origen, sino en un tercer Estado. Ya que encontrarse fuera del país de origen o de la residencia habitual, en caso de apatridia, es uno de los requisitos establecidos en la definición de la Convención de Ginebra para ser reconocido como refugiado.

De esta manera, el artículo 4.4 de la Ley de Asilo derogada, establecía que “la petición de asilo presentada ante una Embajada o Consulado españoles será cursada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores”.

Esta posibilidad se desarrollaba en el reglamento de asilo, que en su artículo 4.1.e) recogía: “1. El extranjero que desee obtener el asilo en España presentará su

solicitud ante cualquiera de las siguientes dependencias: e) Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero”.

No obstante, y a pesar de que durante los 25 años de vigencia de esta Ley de Asilo derogada existía sobre el papel esta posibilidad, en la práctica no siempre resultó una vía efectiva ni fácil. En el 2009 solicitaron asilo ante embajadas sólo 83 personas²⁴, debido a distintos motivos que se desarrollan a continuación.

Por las dificultades de acceso al procedimiento. Cada vez con mayor frecuencia nuestras representaciones en el extranjero se están convirtiendo en auténticas fortalezas, en numerosas ocasiones imposibles de franquear. De esta manera son varias las quejas que han llegado a CEAR en relación a la imposibilidad de acceder a las mis- mas para así poder formalizar la petición de asilo. Es frecuente que en determinados países, sobre todo de África Subsahariana y de América del Sur, el personal encarga- do de permitir el acceso a estas representaciones ponga muchos obstáculos para que las personas que desean solicitar asilo puedan acceder a las dependencias diplomáticas o consulares. También se han dado casos en los que el propio perso- nal de la representación desconocía el procedimiento para la tramitación de una petición de asilo. Es por estos motivos que en varias ocasiones desde los servicios jurídicos de CEAR se ha intervenido con los funcionarios diplomáticos para que finalmente se pudiera formalizar una petición de protección.

Por la complejidad del procedimiento. Una vez formalizada la petición, ésta, junto con el resto de la documentación incluida la probatoria, debía ser remitida a través del Ministerio de Asuntos Exteriores a la OAR, que es el órgano encargado de su ins- trucción y resolución. En ocasiones este trámite ha llegado a demorar varios meses, durante los cuales la persona esperaba en un país que no era el suyo.

Una vez instruido el expediente, y si se consideraba que estaba completo, era estudiado por la CIAR, encargada de elevar la correspondiente propuesta de reso- lución al ministro del Interior. En este sentido cabe destacar que la práctica habitual era que, una vez se registraban en la OAR, este tipo de solicitudes se tramitaran con más celeridad, con lo que se facilitaba que, en caso de resolverse favorablemente, la persona pudiera trasladarse a España lo antes posible y ser documentada con el estatuto de refugiado. Es por este motivo que prácticamente no fue necesaria la aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Asilo derogada, relativo al traslado del solicitante a España “cuando el interesado se encontrase en una situación de riesgo y hubiese presentado su solicitud desde un tercer país a través de una Misión Diplomática u Oficina Consular, la OAR podrá someter el caso a la CIAR, para autorizar su traslado a España durante la instrucción del expediente”.

Por las dificultades de acreditar riesgo para la vida de la persona en el tercer país. La posibilidad de presentar la petición de asilo en la representación de España en el

extranjero estaba pensada, principalmente, para aquellos casos en los que la persona que solicitara asilo se hallara en riesgo en ese tercer país, no pudiendo garantizarse en él su seguridad. Sin embargo, esto no siempre era posible o fácil de probar. En este sentido, en varias ocasiones la OAR requirió que la persona acudiera a la Delegación del ACNUR para que desde ese organismo se hiciera una valoración del caso, así como del riesgo existente para la vida o la integridad de la persona. Aunque ello podría considerarse adecuado, este trámite, en numerosas ocasiones, ha dificultado y/o dilatado enormemente el procedimiento (obligando a la persona a desplazarse grandes distancias, a hacer largas colas, dificultades para acceder a las oficinas, citas a muy largo plazo, etc.). Lo que resultaba, finalmente, una clara falta de asunción de responsabilidad tanto por parte del ACNUR como por parte de la OAR en cuanto a quien debía prestar la protección internacional.

Este tipo de dificultades han sido la principal causa de desestimación de las peticiones de asilo formuladas ante las Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares.

Por el no reconocimiento de la autorización de permanencia prevista en el artículo 17.2 de la Ley de Asilo derogada. Según la interpretación realizada tanto por la OAR como por la CIAR, las solicitudes presentadas ante las representaciones diplomáticas o consulares españolas tan sólo podían resolverse de forma favorable, concediendo el derecho de asilo y reconociendo a la persona como refugiada, o de forma desfavorable, denegando este derecho. Sin reconocer la tercera posibilidad recogida en la legislación española, es decir, la autorización de permanencia en España prevista en el artículo 17.2 de la citada ley:

Por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso se hayan visto obligadas a abandonar su país y no cumplan los requisitos para ser reconocidas como refugiadas.

Conforme a esta interpretación, y a diferencia de cómo se hubiera podido resolver en el caso de que el interesado hubiera presentado la petición en territorio nacional, a una persona que acreditaba fehacientemente su necesidad de protección como consecuencia de un grave conflicto bélico en su país de origen, por ejemplo, no se le autorizó su permanencia en España por encontrarse fuera del país.

Durante los años de vigencia de Ley de Asilo derogada, y a excepción, quizás, de 2007, las peticiones de asilo presentadas ante Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de España en el extranjero no han sido ni mucho menos numerosas. Cifrándose las mismas —según las estadísticas publicadas por la propia OAR—

en un 6-7%. Dichos datos no diferencian aquellas solicitudes de asilo propiamente dichas, es decir, las de quienes se encuentran con necesidad de protección internacional, de las presentadas por extensión del asilo a los familiares de las personas que han sido reconocidas como refugiadas en nuestro país y que, encontrándose en el suyo, quieren trasladarse a España para vivir con ella.

Las solicitudes de asilo por vía diplomática más numerosas han sido las de personas colombianas que se encontraban en Ecuador y Venezuela y, a lo largo del año 2007, las de iraquíes refugiados en Egipto. Prácticamente todas estas peticiones de solicitantes de asilo de Irak y de Colombia —salvo casos realmente excepcionales— han sido desestimadas al considerarse que en ese tercer país no existía riesgo para la integridad de la persona ni de vulneración del principio de no devolución al país de origen.

Otros pocos casos, complejos en su tramitación, finalmente fueron estimados, por lo que fueron reconocidas las personas como refugiadas y pudieron, a través del asilo por vía diplomática, trasladarse a nuestro país. Como, por ejemplo:

El caso de Teófila²⁵ y su familia de Guinea Ecuatorial, cuyos integrantes —tras lograr huir de su país— fueron reconocidos como refugiados por el ACNUR y trasladados a un país africano. Sin embargo al no encontrarse segura en ese país, la familia optó por trasladarse a un tercer Estado, también africano. Pocos años después, el esposo de Teófila fue asesinado. Quedando esta viuda a cargo de los 4 hijos e hijas todos menores de edad. Pocos días después del asesinato del marido presentaron la petición de asilo ante la embajada de España. Teófila tuvo que trasladarse en repetidas ocasiones varios cientos de kilómetros, con un bebé de pocos meses, desde su lugar de residencia hasta la capital, donde se encontraba la representación diplomática, para cumplir con todos los trámites que se le requerían. Finalmente, después de meses de espera, se les concedió el estatuto de refugiados y se trasladaron a España, donde viven en la actualidad integrados perfectamente en nuestra sociedad.

Otro caso es el de una familia somalí. Primero pudieron huir cuatro hijos, todos ellos menores de edad, y solicitar asilo ante la embajada de España en Nairobi. Debido a las peculiaridades del caso y a la precariedad en la que se encontraban los menores, la solicitud fue tramitada con gran celeridad, siendo aprobada y pudiéndose trasladar los menores a España donde residía un familiar suyo.

Aproximadamente un año después, la madre de estos menores consiguió también huir de su hogar, escapando no sólo del grave conflicto somalí sino también de la situación de violencia intrafamiliar que sufría. Pudo llegar a Nairobi, acompañada de sus otros cuatro hijos, y formuló la solicitud de asilo ante la Embajada de España. Sin embargo, en esta ocasión el trámite duró casi un año ya que habían

cambiado el personal de la representación y se produjeron algunas dificultades. Finalmente la petición fue estimada y la madre y sus hijos pudieron viajar a España y reunirse con el resto de su familia.

Casos como los de dos ciudadanos eritreos, uno encarcelado en un centro de detención en Etiopía durante el conflicto existente entre ambos países, y otro que se encontraba en Libia y que basaba su solicitud de asilo en motivos religiosos. Ambos casos, que resultaron bastante complejos en su tramitación debido a sus especiales circunstancias, fueron también estimados, pudiendo trasladarse los interesados a España.

A pesar de las dificultades para ejercer el derecho de asilo a través de esta vía, desde CEAR siempre se ha defendido la importancia de que el asilo ante representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero fuera una garantía para que aquellas personas que temían ser perseguidas, o que estaban siéndolo por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado, pudieran acogerse a la protección internacional.

En este sentido, también era importante la previsión contenida en el artículo 4.2 de la Ley de Asilo derogada, que decía que "cuando el representante en España de ACNUR solicite al gobierno español la admisión urgente de un refugiado o refugiados reconocidos bajo su mandato, y que se hallen en situación de alto riesgo en un tercer país, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Misión Diplomática u Oficina Consular española o de otro país en régimen de cooperación, dispondrá lo necesario para la oportuna comprobación de la situación, entrevista del interesado e informar a la CIAR".

En el contexto actual, en el que los controles fronterizos y la externalización de fronteras hace que cada vez sea más difícil para los solicitantes de asilo llegar a un país industrializado, y aumenta, sustancialmente, el número de desplazados internos, el asilo por vía diplomática resultaba fundamental para garantizar la protección internacional de aquellas personas que la necesitaban pero no podían llegar a nuestro país. Así lo consideró el Consejo de Europa a través de un informe de su asamblea parlamentaria en el que recomendaba que se pudieran tramitar peticiones de asilo en la UE a través de sus embajadas y consulados en terceros países²⁶.

Una de las más importantes restricciones que ha supuesto la nueva Ley de Asilo es la supresión de la posibilidad de pedir asilo en las embajadas españolas. Aunque recoge todo un capítulo relativo a las solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados, dicha posibilidad queda supeditada únicamente a la discrecionalidad de Embajador. De esta manera, el artículo 38 establece que:

Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores

de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley. El Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos.

Ésta, que era una de las mejores garantías de acogerse a la protección internacional dadas las dificultades para acceder a nuestro país para pedir asilo, como ya se ha expresado anteriormente, se ha suprimido con la excusa de que en las normativas europeas no se aplicaba. Pero no es así ya que sí está incluida en las legislaciones de Bulgaria, Francia, Holanda, Reino Unido y Suiza y es un derecho que también se aplica en Bélgica, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Portugal.

NOTAS

1. Fuente: ACNUR. <http://www.unhcr.org/4ba7341a9.html>
2. *Canarias 24 Horas*. ACN Press, 5 de diciembre de 2009.
3. *La Vanguardia*, 28 de octubre de 2009.
4. Fuente: ACNUR. <http://www.unhcr.org/4ba7341a9.html>
5. Véase <http://www.publico.es/303697/adios/cayucos>
6. Véase *La situación de los refugiados en España. Informe 2007 de CEAR*. Editorial Entimema. Madrid. 2007. Disponible en www.cear.es
7. Agencia Europa Press, 29 de octubre del 2009.
8. Agencia Europa Press, 03 de noviembre del 2009.
9. www.unhcr.org
10. Agencia EFE, 6 de enero de 2010, "Las peticiones de asilo en Barajas bajaron una mitad en 2009".
11. *La situación de las personas refugiadas. Informe 2009 de CEAR*. Entimema. Madrid. 2007, pp. 57-61. Disponible en www.cear.es
12. *Publico*, 30 de enero de 2010. Disponible en: www.publico.es/espana/303697/adios/cayucos
13. *La situación de los refugiados en España. Informe 2009 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2009, pp. 48-53. Disponible en www.cear.es
14. *El Faro de Ceuta*, 7 de marzo de 2009.
15. *El Faro*, 22 de septiembre de 2009.
16. *El Faro*, 30 de septiembre de 2009.
17. Los investigadores de STEPS Consulting se encontraron con estas dificultades para elaborar un informe del Parlamento Europeo sobre las condiciones de detención de ciudadanos extracomunitarios. *STEPS Consulting Social. The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*. Estudio encargado por el Parlamento Europeo, Bruselas, 12/2007. Una visión similar recogía el estudio de APDHA: *Centros de Internamiento en España*. Disponible en: <http://www.apdha.org/media/CIESoctubre.pdf>
18. *Civil Society Report on the Administrative Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Illegally Staying Third Country Nationals*.
19. *Situación de los centros de internamiento para extranjeros en España*, Informe Técnico realizado por CEAR en el marco del estudio europeo DEVAS, diciembre 2009. Disponible en: <http://www.cear.es/informes/Informe-CEAR-situacion-CIE.pdf>
20. Nombre ficticio para proteger la identidad del refugiado.
21. Ídem.
22. Ídem.
23. <http://www.pmasdh.com/2009/11/cerrado-el-centro-de-detencion-de-lesbos/>
24. Fuente: Boletín de Asilo de la OAR. Datos provisionales sobre 2009.
25. Nombre ficticio para proteger la identidad de la refugiada.
26. CEAR, 4 de diciembre del 2008, "Consejo de Europa apoya asilo en embajadas". Disponible en www.cear.es

En este capítulo se analizará la admisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas en España el año pasado, el caso concreto de las admisiones de solicitantes procedentes de Afganistán y el tipo de atención social y psicológica que reciben las personas solicitantes de asilo retenidas en el aeropuerto de Barajas.

En 2009 el porcentaje de admisiones a trámite ha descendido con respecto al año 2008, manteniéndose constante, como en años anteriores, las motivaciones principales para su denegación: la inverosimilitud de los datos y hechos descritos por los solicitantes, y la no alegación de ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado. Dos sentencias judiciales evidencian la laxitud de los criterios manejados por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) para denegar solicitudes basándose en la inverosimilitud de los testimonios.

Mientras el Estado español orienta buena parte de sus fondos de cooperación al desarrollo destinados a Asia a las tareas de reconstrucción de Afganistán, manteniendo un importante contingente militar en la zona, no muestra la misma preocupación por la suerte de los ciudadanos y ciudadanas afganas que buscan asilo en nuestras fronteras. En el segundo epígrafe de este capítulo se analizarán los obstáculos que deben sortear las personas refugiadas afganas para llegar a nuestro país y conseguir protección internacional.

Por último, se profundizará en el conocimiento de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en el aeropuerto de Barajas. La dura situación que deben atravesar estas personas al estar retenidas en la sala 3 del aeropuerto, en condiciones que no son las más idóneas, y al tener que revivir hechos traumáticos en las entrevistas con los instructores de asilo, requieren de una atención social y psicológica especializada.

3.1 ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS Y LA JURISPRUDENCIA

En 2009 el porcentaje de solicitudes de asilo admitidas a trámite ha disminuido ligeramente con respecto al año anterior, cuando el porcentaje de admisiones a trámite fue del 49,22% mientras que para 2009 se redujo al 47,97%. El mayor número de solicitudes por nacionalidad fueron las presentadas por ciudadanos y ciudadanas de Nigeria, con 581 solicitudes, de las cuales 155 fueron admitidas a trámite frente a 426 inadmitidas, lo que representa un 73,32% de solicitudes inadmitidas. En segundo lugar se sitúan las solicitudes de Costa de Marfil con un total de 345 de las cuales 176 fueron admitidas frente a las 169 inadmitidas (48,99% de inadmisiones). En tercer lugar se encuentran las 280 solicitudes de ciudadanos de Colombia, de las cuales 147 fueron admitidas y 133 inadmitidas a trámite (47,5% de solicitudes inadmitidas a trámite).

Las personas procedentes de Nigeria y Marruecos tuvieron más dificultades para que sus solicitudes de asilo superaran la primera fase del procedimiento con un 73,32% y 72,15%, respectivamente, de solicitudes inadmitidas a trámite; al contrario que los residentes de los Territorios Ocupados de Palestina con sólo un 7,14% de solicitudes inadmitidas (4 de 56).

La mayoría de las solicitudes de asilo se inadmiten por la OAR basándose en los apartados b) y d) del artículo 5.6 de la Ley de Asilo, al considerar que el solicitante no alega ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado, o porque la solicitud se basa en hechos, datos o alegaciones inverosímiles o falsas.

En 2009 se presentaron 1.036 recursos contra las resoluciones de inadmisión a trámite de la OAR, la mayoría por nacionales de Nigeria, con un total de 486 recursos interpuestos, seguido por Costa de Marfil con 139 y Colombia con 55.

En 2009, los juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, competentes para resolver sobre las resoluciones de inadmisión a trámite desde 2004, dictaron 83 sentencias estimatorias de los recursos contencioso-administrativos planteados contra las resoluciones de inadmisión a trámite de las solicitudes, por lo que éstas fueron admitidas a trámite y se dictaron 1430 resoluciones

desestimatorias. Frente a las resoluciones desestimatorias cabe interponer Recurso de Apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que, a su vez, puede reconocer que, en contra de lo resuelto por la OAR y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, determinadas solicitudes debían haber sido admitidas a trámite.

En este sentido podemos resaltar dos sentencias, la primera de ellas dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 3 de Madrid, de 8 de octubre de 2009, que tras analizar las alegaciones del solicitante y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, estima el recurso contencioso-administrativo presentado por un ciudadano colombiano, argumentando que:

En este caso, y contrariamente a lo razonado por la resolución recurrida, las alegaciones de persecución efectuadas por el solicitante de asilo, en principio reúnen las características de verosimilitud que, de acuerdo con la normativa de asilo y la doctrina jurisprudencial que la interpreta, ha de llevar necesariamente a la admisión a trámite de la citada petición de asilo.

No se ha de olvidar que nos encontramos en el trámite de admisión de una petición de asilo y, por ello, sólo procede examinar si la misma, en este supuesto, es verosímil a efectos de poder determinar posteriormente si se ha probado la existencia de esa persecución por causas políticas o ideológicas protegida por la normativa de asilo [...] Las alegaciones "prima facie" no constituyen un relato inverosímil, por lo que se hubo de admitir a trámite la petición de asilo y, ya en ese procedimiento, valorar si existen pruebas de esa persecución, que así de esa forma relatada, y con los datos que aportó el solicitante, requiere, se reitera, ese estudio en profundidad para llegar a la conclusión que legalmente proceda.

En segundo lugar, podemos resaltar la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que estima el recurso de Apelación interpuesto por un nacional de Siria, de etnia kurda, admitiendo a trámite su solicitud de asilo, fundamentando su decisión, entre otros, en los siguientes argumentos:

En el caso que examinamos no podemos afirmar que el relato sea manifiestamente inverosímil, y que no merezca un estudio en profundidad. En efecto el interesado relata de forma pormenorizada en el expediente su origen, su forma de vida y el hecho de haber sufrido una detención tras la celebración del año lunar; tras lo cual habría quedado en libertad a cambio de convertirse en informante de los servicios secretos kurdos. Ante el temor de ser perseguido abandonó el país, a través de Turquía con la ayuda de un traficante al que pagó una suma de dinero [...] El interesado aportó documento de identidad y un relato que no resulta

manifiestamente inverosímil, dado que se corresponde con una situación real, que apoya CEAR a través de los informes que cita. En tales condiciones debemos entender que el relato no era manifiestamente inverosímil, y que consecuentemente procedía la admisión, lo que nos lleva a la estimación del recurso de apelación.

En materia de plazos podemos destacar la sentencia de 14 de enero 2009 de la Audiencia Nacional (recurso nº 173/2008, ponente Ana María Sangüesa Cabezudo) que reitera la doctrina de que las solicitudes de asilo deben necesariamente ser admitidas a trámite una vez superado el plazo legal de 60 días que tiene la OAR para resolver sobre el particular.

En cuanto a la inadmisión a trámite, es frecuente que el ministro de Interior decida inadmitir solicitudes de asilo en contra del criterio del ACNUR, cuyo informe preceptivo, aunque no es vinculante, es de suma utilidad para valorar la solicitud en relación al referido trámite. Sobre este punto, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de enero 2009 (recurso nº 303/2008) y 13 de abril de 2009 (recurso nº 86/2009), siendo ponente de ambas Ana María Sangüesa Cabezudo, señalan taxativamente que “el informe del ACNUR evidencia una situación de riesgo que legitima la medida de suspensión”.

Un año más, la OAR inadmitió a trámite a más de la mitad de los solicitantes de asilo, muchos de ellos procedentes de países en los que se producen graves violaciones de derechos humanos. En particular ha llamado la atención el elevado número de inadmisiones a trámite de solicitantes procedentes de Marruecos.

3.2 LA INADMISIÓN A TRÁMITE EN LOS CASOS DE AFGANISTÁN

Dos caras tiene la “solidaridad” española con el pueblo afgano: un compromiso con la reconstrucción del castigado país sobre el terreno y una desconfianza manifiesta hacia los afganos y afganas que huyendo del conflicto llegan a España. La cifra de personas que consiguen pedir asilo en España es bajísima y más aún la cifra de admisiones a trámite de sus solicitudes y todavía más la de concesiones del estatuto de asilo y de protección internacional subsidiaria. Una contradicción difícil de explicar cuando Afganistán es el segundo país del mundo emisor de refugiados hacia los países desarrollados, cuando posee cerca de 3 millones de personas refugiadas viviendo en los estados limítrofes de Pakistán e Irán y cuando alberga alrededor de medio millón de desplazadas y desplazados internos¹.

Mientras España destina 150 millones de euros a la reconstrucción de Afganistán, siendo el octavo mayor donante a nivel mundial y el cuarto de la Unión

Europea², los crecientes obstáculos de acceso al procedimiento de asilo están provocando que España no sea un destino elegido por el exilio afgano y las pocas personas que eligen nuestro país, en contadas ocasiones, consiguen el estatuto de asilo.

El Plan Asia Pacífico 2008-2012 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el cual fija la estrategia de cooperación española en la región, considera Afganistán como país prioritario de la ayuda al desarrollo española. Los objetivos que se marcan para el país de oriente medio son "lograr un país seguro, estable, democrático y próspero, sin terrorismo y en paz y estrecha cooperación con sus vecinos"³. Las relaciones bilaterales entre España y Afganistán han crecido de forma sostenida desde la apertura de la Embajada Española en Kabul en 2005, situándose nuestro país entre los que más aportan a la estabilización y al desarrollo social y económico afganos. En el periodo que va desde 2001 hasta 2005, España contribuyó con 136 millones de euros, mientras que la cifra comprometida en la Conferencia de Londres de 2006 aumentó hasta los 150 millones de euros para el periodo 2006-2010. Tan sólo en 2008 se destinaron 50 millones de euros en asistencia para Afganistán, de los cuales 17 millones se repartieron a través de agencias españolas y el resto se asignó a programas multilaterales⁴.

Según la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID), las tareas de reconstrucción se concentran en la provincia de Badghis, una de las provincias más necesitadas del quinto país más pobre del mundo. Es la provincia asignada a España para asumir la responsabilidad de un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT, por sus siglas en inglés), donde se priorizan los esfuerzos de cooperación en los sectores de salud, agua y saneamiento, educación, desarrollo del tejido económico comunitario y gobernabilidad local, prestando especial atención a los grupos más vulnerables: mujeres, niñas y niños. A este esfuerzo se suma la especial sensibilidad prestada a la situación afgana por nuestro país en el marco de la Presidencia Española de la Unión Europea (primer semestre de 2010) y en la cual se ha establecido Afganistán como primera prioridad territorial en Asia.

Sin embargo, no debe olvidarse que este esfuerzo de cooperación al desarrollo se enmarca dentro de una de las operaciones militares internacionales de mayor envergadura de la actualidad. La reconstrucción de Afganistán se desarrolla en un país en conflicto que ha sufrido y está sufriendo las consecuencias de una intervención militar extranjera tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Como reconoce la AECID, aunque se le otorga una especial atención a la dimensión civil de la reconstrucción con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los afganos, la actuación de España responde a una estrategia integral donde el compromiso militar sigue siendo fundamental. La situación de inestabilidad, inseguridad y violencia generalizada en Afganistán y el avance talibán en la

provincia de Badghis, obliga a que buena parte de las tareas de las tropas españolas allí destinadas se dediquen a la protección de los proyectos de reconstrucción y de los cooperantes civiles sobre el terreno⁵.

Intervención militar internacional polémica y cuestionada desde el comienzo por numerosas ONG de la sociedad civil internacional por su dudosa eficacia en la lucha contra el terrorismo internacional y por las terribles consecuencias que se preveía ocasionarían, y están ocasionando, a la población civil afgana. Un conflicto que lejos de pacificarse se está recrudeciendo, con un aumento de los escenarios de combate, los actos de terrorismo, las acciones militares indiscriminadas por parte de la ISAF⁶ y el consiguiente incremento de víctimas civiles. El recrudecimiento de las acciones armadas dificultan las operaciones de reconstrucción y de ayuda humanitaria, poniendo en riesgo el éxito de los esfuerzos de estabilización y gobernabilidad de Afganistán al igual que ocurriera en otros países a los que se aplicó la misma fórmula con escasa fortuna (Somalia, Chad, Líbano, etc.).

La crisis humanitaria que vive Afganistán es una de las mayores del mundo. Según estimaciones de organizaciones afganas se calcula que más de 70.000 afganos han muerto en los últimos ocho años, más que durante el periodo de dominio de los talibanes. Los niveles de pobreza y desarrollo sitúan al país en el puesto 175 en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, a la cola de los 177 países clasificados en el mismo. La situación de la mujer no ha mejorado significativamente tras la expulsión de los talibanes del poder y el dominio del territorio por parte de "señores de la guerra", narcotraficantes, talibanes, jefes tribales y la propia corrupción de los agentes estatales ha generalizado una situación de vulneración sistemática de los derechos humanos y de impunidad casi absoluta.

Ante esa situación de guerra, inseguridad e impunidad, no es extraño que mucha gente se vea obligada a desplazarse de sus hogares a otras zonas más seguras del Afganistán o incluso huya a otros países buscando la oportunidad de una vida mejor. El gobierno afgano cifra la cantidad de personas desplazadas internamente en 413.000⁷ y aproximadamente se estima que hay 3 millones de personas refugiadas viviendo en los países limítrofes de Pakistán e Irán⁸. Mientras, 12.200 nacionales afganos buscaban asilo en los países industrializados durante el primer semestre de 2009 según las estadísticas del ACNUR; siendo el segundo país, tras Irak y por delante de Somalia, del que proceden un mayor número de solicitantes de asilo.

En 2008, 13.497 afganas y afganos solicitaban asilo en la Unión Europea. En ese mismo año, sólo 50 de ellos buscaban asilo en España. Una cifra que, sin embargo, suponía un importante ascenso con respecto a las 15 solicitudes de 2007, las 7 de 2006 o las 10 de 2005. Ascenso seguramente motivado por el recrudecimiento del conflicto en Afganistán. En 2009 esa tendencia ha sufrido un leve retroceso, con

38 solicitantes en todo el año. Las bajas solicitudes de asilo presentadas en España con respecto a los países de su entorno encuentran su fundamento en las crecientes barreras impuestas a la libre circulación de personas en la mayoría de los Estados del mundo, especialmente en los países industrializados; en la lejanía de España respecto de las rutas terrestres y marítimas de entrada a Europa seguidas por el exilio afgano; y en el conocimiento entre los potenciales refugiados de las elevadas restricciones a la concesión del asilo en nuestro país.

Además de las barreras impuestas a la libre circulación de personas, se debe tener en cuenta la supresión de la posibilidad de iniciar el procedimiento de asilo en las embajadas y delegaciones consulares con la aprobación de la nueva Ley de Asilo. Este hecho ha supuesto el cierre de una vía de crucial importancia para las personas refugiadas afganas. En 2007, de las 15 solicitudes de asilo realizadas por nacionales de Afganistán, 4 se realizaron en representaciones diplomáticas españolas de terceros países. Una vía de especial importancia para este perfil de persona refugiada debido a la gran distancia que debe recorrer hasta llegar a Europa y lo extremadamente peligroso del viaje.

Un viaje que atraviesa Pakistán, Irán y la zona montañosa del Kurdistán turco, para adentrarse en el interior de Turquía hasta Estambul. Una ruta plagada de contrabandistas y de riesgos, que se inicia con el desembolso de entre 5.000 y 10.000 euros a las mafias que trafican con personas. El siguiente paso consiste en llegar a Europa, viajando en los ejes de los camiones y en las estibas de los barcos, hasta un puerto griego desde el que embarcar rumbo a Italia. Desde Estambul existe otra ruta más directa hacia Italia, pero no exenta de los peligros que supone viajar en contenedores de carga abarrotados de personas. En ocasiones se producen muertes por asfixia antes de arribar al puerto italiano de Trieste. Sin embargo, este no es el final del viaje. Muchos cruzarán Europa hasta el campamento de refugiados de Sangatte en Francia, donde esperarán la oportunidad de meterse en un camión que atraviese el Eurostar, el túnel bajo el Canal de la Mancha que une Gran Bretaña con Francia. Otros se dirigirán hacia el norte europeo, hacia Oslo o Estocolmo.

Su entrada a Europa por Grecia marcará el resto de su trayectoria. Si bien España no es uno de los destinos principales de los refugiados y refugiadas afganas, las pocas personas que se dirijan a nuestro país seguramente serán "reenviadas" a Grecia en aplicación del Convenio de Dublín⁹. Sin embargo, el ACNUR recomienda a los Estados europeos no aplicar el Reglamento de Dublín a las personas solicitantes de asilo que hayan entrado a la Unión Europea por Grecia debido a las enormes carencias de su sistema de asilo. A pesar de esta recomendación de ACNUR de no transferir solicitantes de asilo a Grecia, España "reenvía" sistemáticamente a los solicitantes de asilo afganos a dicho país sin estudiar cada caso individualmente. En 2009

ese fue el destino de 4 solicitantes de asilo atendidos por CEAR en Madrid. Personas que siguieron una tortuosa ruta de entrada a Europa y que vivieron en unas condiciones infrahumanas durante su tiempo de estancia en Grecia.

Las estadísticas de concesiones de estatutos de refugiado, así como las de inadmisión a trámite de los últimos años, evidencian la insolidaridad que nuestro país manifiesta hacia las personas refugiadas afganas que llegan al territorio nacional. Entre 2005 y 2007 no se concedió ningún tipo de protección internacional a solicitantes de Afganistán, ya fuese por razones humanitarias, por asilo o por protección subsidiaria. En 2008, a la espera de publicación de la memoria de la Oficina de Asilo y Refugio, CEAR sólo tiene constancia de la concesión de un estatuto de asilado, concedido a una persona que solicitó asilo a través de una representación diplomática española en el exterior, posibilidad que ya no existe con la aprobación de la nueva Ley de Asilo.

Entre 2005 y 2009, el porcentaje de inadmisiones a trámite de las solicitudes de asilo de nacionales de Afganistán se ha estado moviendo en una horquilla de entre un 25% y un 37%. En 2009, de 38 solicitudes de asilo se inadmitieron 16. Una de las motivaciones más comunes alegadas por la OAR para denegar las peticiones de asilo de personas afganas consiste en dudar sobre la identidad y nacionalidad de las mismas. Muchas de ellas no pueden aportar pasaporte ni otra documentación que acredite su nacionalidad y su identidad, siendo una situación muy común entre un colectivo de personas que inicia un viaje repleto de peligros, que confía buena parte de su suerte a traficantes de personas y que procede de un país donde no es fácil conseguir documentación oficial. Al menos esa ha sido la constante de las cuatro personas solicitantes de asilo atendidas en una delegación territorial de CEAR, cuyas peticiones fueron inadmitidas a trámite por carecer de documentación identificativa.

Dos de los casos eran merecedores de inclusión dentro de las categorías con mayor necesidad de protección internacional para solicitantes de asilo según un informe del ACNUR de julio de 2009¹⁰. Uno de ellos procedía de una zona con fuerte presencia talibán y es homosexual, el otro pertenece a la minoría religiosa chíi y corría el riesgo de ser reclutado por la fuerza por los talibanes.

Azam, de etnia Tajic y religión suní, vivía en la provincia de Faryab, una zona que viene experimentando desde 2008 un creciente deterioro en la seguridad y cada vez mayor presencia de talibanes. En la adolescencia Azam comenzó a tomar conciencia de su orientación sexual y a mantener secretamente relaciones homosexuales en el contexto de una sociedad profundamente homófoba. Durante toda su adolescencia y gran parte de su juventud vivió con el miedo a que descubrieran su orientación sexual, hasta que un día sus temores se hicieron realidad. Por miedo

a ser asesinado, abandonó su pueblo en 2006 camino de Irán, pasando por las ciudades afganas de Herat y Farah. Durante 9 meses estuvo trabajando en la capital de Irán, Teherán, para conseguir dinero y continuar su viaje. Irán no es un lugar seguro para los homosexuales y su condición de afgano y suní le convertía en objetivo de discriminación en ese país.

Atravesó a pie la frontera entre Irán y Turquía ayudado por grupos kurdos, hasta que en la ciudad de Dyrbakir se subió a un autobús camino de Estambul. Cuando tuvo oportunidad entró en Grecia en una barca por Mitilene (Lesbos), donde intentó pedir asilo y le fue impedido por la policía griega. No creyeron que fuera afgano e iniciaron un expediente para expulsarle del país. Ante la imposibilidad de conseguir asilo en Grecia decidió probar suerte en Italia, donde se encontraría con la misma situación a la vida en el país heleno. Nuevo intento en Francia, lugar donde la policía le hace firmar un documento en el cual afirma que su intención es llegar a Reino Unido y le impide solicitar asilo en Francia. Finalmente llegó a España, donde al ser detenido por la policía nacional se le informó de que podía solicitar asilo, cosa que hizo, siéndole denegada su solicitud por carecer de pasaporte u otro tipo de documentación que acreditase su nacionalidad e identidad.

Ante una situación como la descrita, de imposibilidad de demostrar documentalmente la nacionalidad del solicitante, existía otra vía para tratar de despejar dudas sobre su procedencia. La simple realización de una segunda entrevista, con la presencia de un instructor o experto conocedor de la realidad afgana, podría haber servido para confirmar la verosimilitud de su relato acerca de los acontecimientos vividos en Afganistán. Sin embargo, ésta vía no se exploró, denegándose la admisión a trámite de la solicitud presentada por Azam al carecer de pasaporte afgano.

Similar situación vivió Najibullah, quien se vio obligado a abandonar Afganistán por su pertenencia a la minoría religiosa chií y su temor a ser obligado a combatir junto con los talibanes. La población de la provincia de Balkh es mayoritariamente de religión suní, al igual que los talibanes. Estos obligaban a la familia de Najibullah a rezar en las mezquitas sunitas y en numerosas ocasiones los talibanes le golpearon al igual que a su padre y a sus hermanos. En el año 2005 los talibanes iniciaron una campaña de asesinatos y de secuestros. A los secuestrados se les obligaba a unirse a la guerra santa de la *jihad*. Así sucedió con tres de los hermanos de Najibullah y un tío, quienes fueron maltratados y forzados a combatir en las montañas.

A mediados de 2005 Najibullah se decidió a abandonar su país. En Irán fue detenido por la policía y devuelto a Afganistán, de donde volvió a huir en 2006 regresando a Irán. Gracias a contactar con un grupo kurdo que organizaba viajes hacia Turquía, pudo abandonar Irán. No sin antes tener que trabajar durante un año y medio en Teherán para poder pagar los 3.000 euros que le exigían los kurdos para

viajar escondido en un camión. Con los últimos ahorros que le quedaban, se pagó otro pasaje en camión hasta España. En nuestro país solicitó asilo, siéndole denegado por los mismos motivos que a Azam: dudas sobre su nacionalidad al carecer de pasaporte.

La contradicción entre el discurso de solidaridad con Afganistán y la práctica para con las personas afganas solicitantes de asilo se torna especialmente evidente si se comparan las estadísticas de nuestro país con las de otros países de su entorno. Las personas solicitantes de asilo de origen afgano suponen el segundo colectivo de solicitantes en la Unión Europea durante los tres primeros trimestres de 2009, según datos de Eurostat¹¹. Tan sólo en el tercer trimestre de 2009, países como Alemania con 155 concesiones de protección por razones humanitarias, Italia con la concesión de 75 protecciones subsidiarias, Suecia con 115 protecciones subsidiarias y 20 protecciones por razones humanitarias, o Reino Unido con 305 protecciones subsidiarias, superan con mucho las estadísticas españolas. Durante 2009 CEAR no ha tenido constancia de la concesión de ningún tipo de protección internacional a personas afganas en España.

3.3 A FONDO: LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS QUE SOLICITAN ASILO EN BARAJAS

La tramitación de una solicitud de asilo en frontera en España se caracteriza por tres circunstancias que la diferencia del procedimiento en territorio: la rapidez con la que debe desarrollarse el procedimiento, la retención de la persona en el puesto fronterizo hasta que se decide sobre la admisión a trámite de su solicitud y la devolución al país de procedencia en caso de inadmisión a trámite. La existencia de un procedimiento específico para la tramitación en frontera se desarrolla a partir de la modificación que la Ley 9/1994 introduce en la Ley de Asilo 5/1984.

El exiguo número de personas que logran llegar a los puestos fronterizos de los países industrializados debe enfrentarse a un duro trance en un momento en el que las fuerzas y las defensas se encuentran bajo mínimos, después de vivir acontecimientos vitales estresantes o largos y peligrosos itinerarios. En el caso de las personas que se han visto forzadas a abandonar sus lugares de origen por ser víctimas de violencia y persecución deben hacer frente a una situación en la que el hecho de pedir protección internacional en frontera les lleva a tener que sufrir un duro procedimiento. De manera acelerada deben relatar una historia de persecución que resulte "creíble" en un contexto adverso, desorientador y estresante como es una detención y con la constante amenaza de la devolución.

Las prácticas de retención de las personas que solicitan asilo en frontera varían significativamente de un país a otro, y en todos no son especialmente transparentes.

A menudo no está clara la base jurídica ni los tiempos de retención, ni existen dispositivos de acogida adecuados. Incluso varía en un mismo país en función del tipo de frontera por la que acceda la persona.

Según ACNUR, no hay razón para hacer un procedimiento especial en frontera pero, en el caso de que exista, debe de cumplir los principios básicos y garantías recogidas en la normativa. Lo que más preocupa a ACNUR es el confinamiento en frontera de hasta 4 semanas y el que la detención no sea un estado favorable para la determinación del estatuto de asilo.

En el caso de las fronteras aeroportuarias, España cuenta con 35 aeropuertos internacionales, y el aeropuerto Madrid –Barajas– el más destacado en volumen de entradas de personas extranjeras al país y el tercero de la UE, con 48 millones de pasajeros en el año 2009 y aproximadamente 2 millones y medio de pasajeros extracomunitarios. Se debe señalar que Barajas concentra el 85% de los rechazados en frontera (hay que tener en cuenta que el mayor porcentaje de rechazos se da en los aeropuertos).

Con la nueva Ley de Asilo la solicitud en frontera se ve afectada, tanto en lo relativo al procedimiento como a los tiempos de tramitación. Si prestamos atención a estos desde una perspectiva social, es importante destacar la preocupación de CEAR por el impacto que tiene incrementar el tiempo de retención en personas que carecen de libertad de circulación y que permanecen en espacios que no cumplen los requisitos materiales ni funcionales para una adecuada atención de las personas que se ven forzadas a estar allí.

La nueva Ley de Asilo en su art. 22 recoge que durante el periodo de tramitación la persona solicitante “permanecerá en las dependencias habilitadas para a tal efecto” en el puesto fronterizo. En el caso de Barajas las instalaciones en las que actualmente son retenidas las personas solicitantes de asilo se localizan en una sala del satélite de la T4. Esta sala, que se encuentra contigua a la sala de extranjeros rechazados, es la dependencia en la que van a permanecer, según los tiempos establecidos en la nueva Ley de Asilo, un tiempo que va de un mínimo de 72 horas a un máximo de 18 días (en el caso de que ACNUR solicite la aplicación del art. 21.3.) Sin embargo, se debe señalar que hasta la publicación de este informe CEAR no tiene constancia de ningún caso en el que se haya aplicado.

La sala en la que están retenidas actualmente las personas solicitantes de asilo fue inaugurada y presentada a los medios de comunicación en junio de 2008. Cuenta con 34 literas, carece de ventanas al exterior y, por tanto, de ventilación y luz natural, tampoco dispone de ningún espacio al aire libre. Con anterioridad a esta sala y de manera provisional, desde finales del año 2007 a junio de 2008, las personas solicitantes permanecían en unas dependencias, que si bien tampoco reunían todos los requisitos necesarios, al menos contaban con espacio al aire libre, luz natural y ventilación.

Aquella sala provisional se habilitó tras el repunte en las solicitudes de asilo formuladas en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas en el último trimestre del año 2007, al verse desbordada la sala 3 de solicitantes. Las autoridades tuvieron que habilitar con celeridad unas dependencias de manera provisional durante aproximadamente nueve meses. El cambio resultó satisfactorio por contar con unas instalaciones provistas de un patio exterior de esparcimiento para adultos y niños. Sin embargo, tras la construcción de las nuevas dependencias en agosto del año 2008 se redujeron considerablemente el número de plazas, que quedaron en un número aproximado de 35.

A pesar de encontrarse junto a las dependencias de las personas inadmitidas a trámite en frontera, no hay ningún contacto entre ellas, tal y como sucedía en la sala 3 en cuestiones de uso de teléfono, maquinas de bebidas, etc. Esta situación que aparentemente, podía resultar intrascendente, generaba en aquel entonces incidencias entre los solicitantes de asilo y el personal de seguridad, motivadas al intentar evitar que los solicitantes transmitieran su situación a las personas extranjeras que habían sido rechazadas en aplicación de la Ley de Extranjería.

En la actualidad, resulta positivo que, a pesar de que las personas retenidas en la sala 4 se encuentran bajo custodia policial, no haya contacto con personal de seguridad o funcionarios de policía dentro de la propia sala, evitándose tensiones. El personal de seguridad sólo accede a la sala en el caso de que haya incidencias o para efectuar notificaciones.

Sin embargo, pese a que las instalaciones de la sala 4 son nuevas, las condiciones de estancia no son las más adecuadas, pues se de espacio suficiente, de ventanas exteriores y de la posibilidad de acceder al exterior por encontrarse situada en las propias pistas. Situación que se agrava, especialmente en el caso de niños y personas con especiales necesidades, con estancias que llegan a prolongarse en la mayoría de las ocasiones hasta siete días.

La actual dependencia se compone de una sala central que hace funciones de comedor y sala polivalente comunitaria, alrededor de la cual se distribuyen habitaciones comunales, despachos para los instructores y personal de la OAR que son utilizados para la realización de entrevistas, también utilizados por los abogados del turno de oficio y CEAR; y un despacho permanente para el equipo que desarrolla el programa de acogida gestionado por Cruz Roja.

La sala 4 no cuenta con requisitos suficientes, ni de carácter material, ni funcional, para garantizar una adecuada atención a las personas solicitantes de asilo. Tampoco se acerca a los requerimientos que se recogen en la normativa establecida en cuanto a materia de accesibilidad, supresión de barreras arquitectónicas y sanidad que se aplica a otros dispositivos que prestan atención residencial.

Por otro lado, tampoco existe una separación entre las zonas residenciales y administrativas tal y como marca la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de centros destinados a la acogida de personas. A pesar de que el dispositivo está enmarcado en esa zona de frontera, es necesario analizar sus condiciones desde los estándares mínimos que se exigen a dispositivos con servicios similares en territorio estatal.

En la sala habilitada en el satélite de la T4, a las personas que solicitan asilo se les requisan los efectos personales que pudieran llevar en su equipaje de mano y a menudo existen problemas para que accedan a su equipaje. Este problema lo sufren especialmente quienes solicitan asilo estando en situación de tránsito, puesto que los equipajes son enviados desde el lugar de origen al destino final del viaje al que supuestamente se dirigía la persona, no contando a menudo con su equipaje durante el tiempo que permanecen retenidos:

Al venirme lo último en lo que reparé fue en la maleta, allí metí todo lo que pude, sin pensar [...]. En el bolso sólo algunos pesos, mi pasaporte, mi tiquete de avión y la foto de mis hijas... cuando llegué a España y la policía me llevó hasta aquella sala llena de hombres de cualquier lugar, me acordé de que mi maleta seguramente estaría viajando a Tel-Avit, en principio no me importó, lo importante era que yo estaba ya lejos, en España..., pero al pasar los días y ver que una ni siquiera podía cuidar el cuerpo con una ducha y ropa limpia, allí fue cuando a una se le viene toda su desgracia encima.

Esta situación puede tener un impacto en lo referente a las condiciones higiénico-sanitarias de la sala, puesto que las personas allí retenidas se ven obligadas a realizar la limpieza de su ropa dentro de los espacios habilitados para el aseo personal, en unas condiciones que no siempre son las adecuadas.

Por otra parte, hay que destacar que dentro de las “dependencias habilitadas”, desde el año 2002, Cruz Roja desarrolla un programa de acogida financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados, que tiene un impacto muy favorable en las personas que allí permanecen retenidas y cuyo objetivo es realizar la acogida inicial de las personas solicitantes de asilo que son enviadas a la sala: prestarles información y orientación, apoyo social y emocional, y gestionar la cobertura de sus necesidades básicas (alimentación específica o suplementaria, y medicamentos prescritos por facultativo).

El programa de acogida es desarrollado actualmente por un equipo de 6 profesionales del trabajo social y la mediación intercultural que presta atención 365 días al año 24 horas, que no sólo realizan labores de información al colectivo de solicitantes de asilo, sino que realizan un papel de mediación con otros ámbitos

y profesionales involucrados en la atención de la solicitud de asilo (policía, personal sanitario, interpretes, etc.) y la gestión de otros recursos y equipamientos que sean necesarios para garantizar la mejor atención de las personas que permanecen en la sala.

En el año 2009, de las personas que el Programa de Acogida de Cruz Roja atendió en la sala, 513 tenían una edad entre los 18 y 34 años, 115 fueron menores acompañados por algún familiar y 22 menores no acompañados. En función del sexo, los datos facilitados hablan de una presencia de 72% hombres frente a 28% de mujeres.

Cuando las personas solicitantes llegan a la sala, siempre bajo vigilancia policial, el equipo del programa les recibe y asigna una habitación. En una primera entrevista se les explica el lugar en el que se encuentran, la situación administrativa, las normas de convivencia y horarios básicos de la sala y los recursos disponibles (aseos, cabina telefónica, máquinas de refrescos y máquinas expendedoras de tarjetas prepago para teléfono, etc.), se realizan las gestiones necesarias relacionadas con la petición de equipajes a compañías aéreas, cambio de moneda y transmisión de demandas a la policía (visitas médicas, cambios de abogado...) Cabría destacar también la labor que se realiza para prestar atención orientada a resolver situaciones de crisis personales derivadas de la inadmisión a trámite que implica el retorno forzoso.

Desde el programa también se realizan las informaciones y actuaciones necesarias para orientar a las personas que han sido admitidas a trámite y derivarlas a la red de atención social básica en el territorio mientras esperan el traslado a un centro de acogida.

Por último, también se considera relevante destacar la presencia a partir del segundo semestre de 2009, en el marco del programa de Cruz Roja, de personas que han sido devueltas de manera forzosa a España desde otros países de Europa, en virtud del Reglamento de Dublín, tras haber pasado por nuestro país o haber realizado una petición de asilo en España, normalmente ya denegada o inadmitida. Desde el programa de Cruz Roja en 2009 se han atendido a un total de 332 personas a las que se les ha aplicado el Reglamento de Dublín por diferentes motivos. De ellas, la presencia de las personas devueltas a España tras haber solicitado asilo previamente en nuestro país fue de 125 personas, contabilizadas a partir del mes de agosto.

Desde el punto de vista de las consecuencias psico-sociales que pueden afectar a los solicitantes de asilo en frontera durante su estancia en el aeropuerto de Madrid-Barajas, tenemos que tener en cuenta distintos factores. Entre estos destacan, por un lado, las características y los aspectos psicológicos de estas personas, que supondrán, en este caso, como factores de vulnerabilidad, y por otro, las características estructurales y de funcionamiento de la sala del aeropuerto en la que estarán confinadas hasta la decisión de la admisión a trámite o no de su solicitud y cómo influyen física y psicológicamente en las mismas.

A continuación se analizarán las características de las personas solicitantes y sus factores psicológicos, así como la influencia del marco tanto físico como de funcionamiento de esas dependencias a la hora de realizar las solicitudes de asilo.

A pesar de que, en general, se puede considerar que muchas personas solicitantes de asilo son fuertes y con muchos mecanismos de resistencia, no se debe obviar que el contexto y situación en la que se encuentran les convierte en un colectivo vulnerable. No en vano, son personas que han huido de sus países de origen por motivos de persecución, amenazas o porque su integridad física, psicológica o la de su familia se ha visto amenazada y que, en su mayoría, han vivido experiencias que pueden resultar traumáticas.

En consecuencia, la mayor parte de las personas que solicitan asilo presentan altos grados de ansiedad y estrés, sumado esto al hecho de tener que llegar a un nuevo país a solicitar protección sin ninguna garantía de concesión. Inevitablemente, esto produce un grado de incertidumbre muy fuerte, puesto que su futuro depende de la decisión que durante estos días se tome.

En algunos casos, la sala del aeropuerto representa un espacio de seguridad y tranquilidad con respecto a la situación anterior de muchas personas en sus países de origen. Es el caso de un varón de origen pakistaní, Mohammad, de 38 años de edad, que manifestaba a una de las abogadas de CEAR: "En los 7 días que llevo aquí me han tratado con mas humanidad que en toda mi vida".

O testimonios de personas de origen colombiano que tras largo tiempo de persecución y andar con "la casa auestas" buscando protección de un lugar a otro, manifiestan la percepción de tranquilidad que el espacio les proporciona por unos días. Jhon Jairo, un joven colombiano comentaba: "No se lo va a creer, pero a pesar de las condiciones en las que estoy aquí, es la primera noche que duermo tranquilo en mucho tiempo, sin preocuparme de si vienen a buscarme o no".

Sin embargo, esa sensación de alivio (muy habitual en casi todas las personas solicitantes de asilo) pronto se ve superada por la incertidumbre. Y, en este contexto, las condiciones físicas y estructurales de dicha sala, anteriormente descritas, influirán emocional y psicológicamente en muchas personas de forma negativa de un modo casi determinante.

Dos de los hechos más remarcados por las propias personas solicitantes, son, por un lado, estar en situación de privación de libertad y, por otro, el alto grado de incertidumbre al que se enfrentan con respecto a la solicitud y las terribles consecuencias de la posible denegación, con la permanente amenaza del retorno y es que éste, que como sabemos, no para todas es viable.

Tenía mucho miedo por mis hijos y por mí, usted sabe que no podíamos volver. Mi marido nos encontraría allá donde estuviésemos, usted sabe el poder

que tiene y nuestra vida hubiese corrido un serio peligro. Los nervios que allí pasamos no se los deseamos a nadie (Andrea Patricia, colombiana de 30 años de edad).

Los grados de estrés y ansiedad tan elevados al que estas personas se enfrentan van a verse agravados por tener que convivir en un espacio cerrado, sin ventanas exteriores, sin ventilación y sin luz natural. Estas condiciones físicas y estructurales generan en la mayor parte de las personas una fuerte desorientación espacial y temporal.

Fueron días muy difíciles los que estuve allí encerrado. Los días pasaban y yo no sabía muy bien si era de día o de noche. Entre el cambio horario, las horas de avión y la diferencia horaria me sentía desubicado, comía y dormía cuando tenía hambre y sueño pero no sabía bien que hora del día ni que día era. Sólo pensaba en salir y tomar un poco el aire (Hussein, iraní de 45 años de edad).

Otro aspecto destacable es la organización espacial de la sala, donde, como ya se ha explicado, conviven y hacen vida social distintas personas y familias de diferentes nacionalidades.

Estábamos todos en la misma sala todo el día. La televisión todo el día prendida. Me irritaba todo. No entendía muchas de las conversaciones a mí alrededor porque no todos éramos del mismo país. Es normal que los niños jueguen, pero con los nervios que yo tenía, los niños a mi alrededor me sacaban de quicio (Juan Guillermo, 23 años, colombiano).

Del testimonio anterior se pueden sacar distintos aspectos negativos que pueden influir en el estado emocional de las personas y que se ha podido corroborar en distintas entrevistas:

- El ruido constante: bien sea de la televisión o de las distintas conversaciones o discusiones entre personas, los menores jugando alrededor, personal de limpieza, etc. La organización espacial de la sala no favorece la tranquilidad que las personas requieren en momentos tan duros y complicados.
- Temor a convivir con personas de la misma nacionalidad: las personas que solicitan asilo generalmente desarrollan un estado de alerta y desconfianza por miedo a encontrarse con conocidos de su país de origen:

Un vecino de mi pueblo que vino a España hace unos años me contó cómo se había encontrado con un conocido de su familia. El hombre no dormía pensando que cuando llamara a Colombia le contaría a todo el mundo que él había salido también y que le acabarían encontrando. Ya

sabe, uno cuando es perseguido se vuelve un poco paranoico (Claudia, colombiana de 29 años).

- Tanto en los adultos como, especialmente, para los menores, el hecho de no estar en un espacio abierto donde poder hacer ejercicio físico, jugar, ni tan siquiera correr, no sólo tiene consecuencias sobre la salud de las personas, sino que impide descargar la energía y ansiedad acumuladas. Muchos menores y adolescentes que no descargan esa energía en un espacio de juego específico, la descargan dentro de la sala, generando muchas veces incomodidad en los adultos. Por otro lado, éstos, al no poder descargar el estrés no sólo sufren malestar, sino que muchas veces puede generar conflictos y disputas en la convivencia.
- Falta de intimidad: Las personas y familias no siempre tienen la intimidad que necesitan, para relajarse, llorar, descargar tensión, pensar o hablar con la familia.

A veces me venía la depresión y el desespero. Doctora, usted sabe que cuando uno está así necesita estar solo consigo mismo. Necesitaba pensar para poder contar todo lo que me había pedido la abogada y relajarme, hablar de algunas cosas con mi esposa y eso no siempre era posible (Andrés, colombiano de 41 años).

- La ausencia de espacios habilitados para personas fumadoras aumenta el estado de ansiedad y estrés de las mismas.
- No existen espacios para las diferentes necesidades y prácticas religiosas, tanto para la intimidad del rezo de las personas musulmanas, como para poder asistir misa.
- El hecho de estar tantas personas juntas en un mismo espacio favorece los rumores entre las propias personas solicitantes de asilo. "Siempre hay gente que te dice 'di esto', 'no digas esto', que un primo mío por algo parecido le denegaron... y cosas por el estilo, que al final lo único que hacen es confundirte."

Otro aspecto importante destacado en muchas de las entrevistas realizadas es el hecho de estar vigilado por miembros de la policía y agentes de seguridad privada. Mientras que para algunas personas esto representa seguridad, para otras representa, dependiendo del país del que procedan, el control, la autoridad y en muchas ocasiones temor y desconfianza.

Sin embargo, hay otras personas que señalan esta situación de convivencia como un factor de protección:

Agradecía estar con más gente en mi misma situación. Como yo estaba solo, así podíamos compartir las penas y apoyarnos mutuamente. Recuerdo que cuando uno se venía abajo los otros le animaban y viceversa. Yo creo que esa situación me ayudo a no volverme loco (Hasan, turco de 46 años de edad).

Resulta evidente que la denegación o admisión de otras personas puede influir en el estado de ánimo del resto: "Cuando ves que devuelven a tus compañeros te desanimas pero a veces ves a gente a la que admiten su solicitud y de alguna manera eso también te da esperanzas" (Zuhair, de origen iraquí).

Aunque la mayoría de las personas destacan como elementos positivos de su estancia en el aeropuerto, el buen trato recibido por los agentes implicados en el proceso, por las distintas ONG y el apoyo del resto de compañeros y compañeras (con los que a veces coinciden posteriormente en otros recursos sociales comenzando a establecerse redes de apoyo en el nuevo país de acogida), las condiciones físicas de confinamiento dejan marcadas a muchas personas y esto se manifiesta cuando, ya admitidas sus peticiones de asilo a trámite, se les ofrece una plaza en un Centro de Acogida.

Mi mujer y yo nos imaginamos que el centro que nos proponían era similar a donde habíamos residido en el aeropuerto y en un principio nos negamos, luego nos explicaron que las condiciones eran distintas y aceptamos, ¿qué más nos quedaba? (Luz Mery y Orlando, matrimonio de origen colombiano).

Todos estos condicionantes (y sin entrar en la problemática específica que pueda traer cada persona solicitante) influyen de manera decisiva en la entrevista inicial de su solicitud de asilo. Una primera entrevista que, aunque es llevada a cabo en la mayoría de los casos por instructores de la OAR, sin embargo, en algunas ocasiones es realizada por personas funcionarias sin formación específica en técnicas de entrevista, de resolución de situaciones de crisis, o de habilidades de comunicación intercultural, lo cual puede suponer un obstáculo.

Lo primero a tener en cuenta es el estado emocional de las personas que se enfrentan a dicha entrevista. Analizados ya los factores de estrés que puede generar el espacio físico en el que conviven, debemos tener en cuenta que la mayor parte de estas personas ha realizado viajes muy largos (algunos más preparados en el tiempo y otros sumidos en una urgencia absoluta con el fin de salvar su vida, hecho que incidirá en su situación psicológica). Es lógico que el *jetlag*, el cambio horario y el cansancio vayan a tener efectos perjudiciales sobre la memoria y su estado anímico y, con ello, sobre la calidad de la entrevista que puedan realizar.

Lo segundo que tenemos que tener en cuenta es la condición de las personas que solicitan asilo, reiterando e insistiendo en lo antes dicho, personas que huyen

de sus países, que han vivido en zonas en conflicto vivencias más o menos traumáticas. Este tipo de vivencias dejan huellas en las personas en forma de heridas de carácter traumático que se pueden transformar, entre otros síntomas, en bloqueos mentales y emocionales de carácter más o menos graves.

Se trata, en definitiva, de personas, mayores y menores de edad, que en su mayoría ya llegan con problemas emocionales, daños que se verán agravados por la ansiedad, el miedo y el temor de no conseguir una protección que evite la devolución a su país, un país donde han sido vulnerados sus derechos. Un temor que se acrecienta por un profundo desconocimiento del procedimiento de asilo en nuestro país.

Enfrentarse, con todo lo descrito, a una entrevista, sin apenas preparación, contando una historia de persecución que frecuentemente viene de años atrás, con la ansiedad, el miedo, los traumas, la desconfianza, el desconocimiento del proceso, con la presencia muchas veces de interpretes del mismo país de origen; inevitablemente tiene efectos sobre la realización de una entrevista que debe ser coherente y organizada para determinar la admisión o denegación de la solicitud de asilo. Sobre todo si estos aspectos no son tenidos en cuenta a la hora de instruir el expediente. Es necesario remarcar que todos estos aspectos, como se ha dicho, tienen consecuencias en la memoria de las personas. Los recuerdos se confunden y se entremezclan unos con otros, las fechas importantes muchas veces se olvidan o se confunden. Es frecuente que personas que han vivido traumas graves sufran lo que en psicología se llama "olvidos selectivos" de sucesos dolorosos y traumáticos. El olvido y la negación de estos hechos traumáticos funcionan, en este caso, como un mecanismo de protección para poder seguir sobreviviendo en circunstancias difíciles. Un bloqueo que si ya de por sí es complicado desbloquear con un proceso terapéutico previo, no digamos en las condiciones ya descritas en las que se llevará a cabo la petición en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

No se debe perder de vista que para muchas personas será la primera vez que van a relatar a una tercera persona este tipo de vivencias dolorosas.

Cuando el abogado de CEAR me pregunto por el secuestro, mi padre me miró y me dijo, adelante, cuéntale, yo nunca había contado a nadie, ni a mis padres, que durante el secuestro habían abusado de mí. Durante los años después del secuestro yo intentaba no pensar en ello para que no me vinieran los recuerdos, no recordaba bien las cosas, pero se lo conté cómo pude (Diana, menor de 17 años, de origen colombiano).

Uno de los más importantes problemas que se han destacado de este tipo de entrevistas es la dificultad para poder generar en tan poco tiempo una relación de confianza y empatía suficiente como para poder obtener unos buenos resultados. Más

teniendo en cuenta los aspectos psicológicos mencionados y otros como las diferencias culturales o de género.

Como ya se ha avanzado, las barreras culturales se presentan como casi infranqueables para tratar de llegar a un entendimiento común. Desde no entender una serie de términos que no tengan traducción en su lengua o, como recientemente sucedió con la entrevista de un joven de Guinea Conakry que, entre otras cosas, alegaba ser universitario. Estuvo muy nervioso durante la petición. El intérprete era inglés y él tenía un nivel medio, con los lógicos problemas a la hora de entenderse, algo que incidió en el carácter del funcionario de la OAR (que no era instructor como tal), áspero en el resto de la entrevista. Como no se fiaba que fuera universitario (un guineano que no hablaba francés, aunque sí lo entendía), el funcionario le pidió que dibujara su país y no fue capaz. El funcionario manifestó que "cómo era posible que un universitario no pudiera dibujar el contorno de su país" y fue denegado. Durante el reexamen, ya más tranquilo, con un intérprete en su lengua materna (poular), pudo contar al abogado cómo era que no hablaba francés y sí medianamente inglés, así como que no supiera dibujar su país a pesar de ser universitario: relató que su padre era empresario, comerciante de diamantes, y pagó a la universidad para que él pudiera estudiar a pesar de no haber ido al colegio desde los once años.

A dichas barreras culturales habría que sumar las cuestiones de perspectiva de género (o más bien, la ausencia de la misma) en todo este procedimiento. Resulta especialmente difícil con mujeres de origen subsahariano o de países árabes. Estas suelen mostrar una actitud muy introvertida de cara a las preguntas, hallándose ciertamente desubicadas y muchas veces no se puede obtener la información precisa para unas buenas alegaciones; incluso en ocasiones cuesta que entiendan el papel del abogado y su diferenciación esencial con el papel de la administración, llegando a confundir ambos. Otras veces estas mujeres no se salen de la historia que la mafia o red que las ha traído hasta España les ha indicado que relaten, no en vano han pagado por ella. No es necesario decir que esta circunstancia no implica que no exista una historia real de persecución de fondo, pero sí que llegar a ella en las condiciones ya expresadas es misión casi imposible. Muchas veces el instructor o el abogado es hombre, lo cual supone un obstáculo más para la entrevista.

Especialmente difíciles resultan los casos de mujeres que vienen tratadas por redes con objeto de explotación sexual o laboral, especialmente de origen africano. Están muy asustadas y muy bien preparadas por las mafias. Tienen mucho miedo por sus familias e hijos en el país de origen y aunque se intenta generar confianza con el fin de poder apoyarlas a salir de esa situación, el miedo, el sentimiento de desubicación y el desconocimiento del proceso y sus derechos dificultan mucho la generación de esa confianza.

En íntima relación con lo anterior existe un factor que puede influir a la hora de realizar la entrevista, el sentimiento de vergüenza; un sentimiento que si bien puede darse en los hombres, es en las mujeres donde se presenta de un modo más determinante. Sirve como ejemplo el caso de Cristal, mujer transexual de origen nicaragüense. En la primera parte de la entrevista relató una persecución policial, amenazas y hostigamiento cuando iba a ver a sus amigas, también mujeres transexuales. Sin embargo, en ningún momento hizo alusión a su identidad de género ni a qué se “dedicaban” sus amigas (y ella). Todo resultaba muy confuso. Ya en el reexamen, a solas con la abogada de CEAR, al ser preguntada sobre a que se dedicaban ella y sus amigas, con mucha vergüenza y entre llanto, pudo declarar que ejercían la prostitución en la calle. Con mucho sufrimiento logró hablar de los abusos sexuales y las múltiples agresiones a las que había sido sometida. Cuando la abogada le preguntó por qué no lo había contado antes, sólo pudo decir, “qué pena contar todo eso delante del señor”. Su solicitud fue finalmente denegada.

El sentimiento de vergüenza es uno de los más difíciles de superar. Pero no sólo en el caso de las mujeres. Jean Phillipe, un joven de 23 años de Congo Brazzaville, a pesar de ser admitido a trámite, no pudo relatar los abusos sexuales a los que había sido sometido cuando era menor durante el conflicto en su país hasta mucho después, tras meses de terapia y confianza. En las primeras entrevistas en el aeropuerto manifestaba: “La vergüenza y la humillación que hubiese supuesto para mí contar todo eso delante de otro hombre no pude superarla hasta mucho después. Me ha costado mucho aceptármelo a mi mismo”.

En todo este entramado, finalmente, uno de los aspectos emocionales a destacar, y que pueden aflorar durante la estancia en el aeropuerto, es la impotencia de no poder hacer nada, de cómo las decisiones no dependen de uno mismo.

Es evidente que cuanto más se prolonga la estancia y la falta de resolución, más es la incertidumbre, la ansiedad y el estrés. Una de las abogadas de CEAR destacaba cómo a lo largo del proceso observaba distintas fases:

Es curioso observar cómo los primeros días predomina un estado de incertidumbre y de necesidad de saber, pero me da la sensación que muchas veces, según pasan los días sin saber nada, muchas personas se vuelven apáticas y al final ya te dicen, mire doctora, que sea lo que Dios quiera, es como si ya no les importase lo que les tengan que decir, solo saber una respuesta lo antes posible.

Desde el punto de vista psicológico a este fenómeno se le denomina “indefensión aprendida” y se trata de un estado de impotencia y de frustración que surge en la persona cuando empieza a percibir que no puede hacer nada para modificar su situación y se encuentra a merced de las decisiones que otros toman. Desgraciadamente,

este es un aprendizaje para todo el resto del procedimiento de asilo en caso de ser admitidos a trámite y observado frecuentemente desde el servicio psicológico de CEAR.

Sentimiento de impotencia que, en demasiadas ocasiones, sufre el propio personal técnico al no poder influir en determinadas devoluciones cuando se está seguro de la credibilidad de las alegaciones de las personas solicitantes. Impotencia y frustración. Como relata una abogada del equipo jurídico de CEAR: "Hace un año que paso y aún recuerdo a una mujer subsahariana víctima de trata que fue devuelta, estábamos seguros de que lo era. Todavía sigo pensando que habrá sido de ella".

NOTAS

1. Véase *La situación de los refugiados en España. Informe 2009 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2007. pp. 22-30. Disponible en www.cear.es
2. Según datos de la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID): www.aecid.es
3. Plan Asia Pacífico 2008-2012 (p. 59): http://www.maec.es/es/Home/Paginas/PlanAsiaPacífico08_12.aspx
4. Burke, Edward: "La guerra de España en Afganistán", revista *Policy Brief*, nº 23, FRIDE, 2010.
5. A finales de 2009 España tenía desplegados 998 efectivos militares en Afganistán, según datos del Ministerio de Defensa: www.mde.es
6. Siglas en inglés de las tropas multinacionales pertenecientes a la coalición internacional.
7. En contraste con la cifra aportada por el ACNUR, agencia que rebaja la cifra a 275.000, si bien reconoce la gran dificultad de existente para realizar censos de desplazados.
8. Véase *La situación de los refugiados en España. Informe 2009 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2009. pp. 22-30. Disponible en: www.cear.es
9. Véase, en este mismo informe, el epígrafe 5.2. sobre "La situación de las personas refugiadas en Grecia".
10. UNHCR, "Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-seekers from Afganistán".
11. Oficina Europea de Estadística.
12. Son experiencias vitales que están clasificadas en función del grado de estrés que producen (Holmes y Rahe, 1976), que recoge acontecimientos como la muerte de seres queridos, encarcelaciones, agresiones, cambios de domicilio.
13. Los tiempos de retención en frontera varían de las 72 horas de España, a las 4 semanas de Grecia y las 6 semanas de Holanda.
14. Plazo máximo establecido a países miembros según Directiva 2005/85/CE en su art.35.4, para que se tome decisión sobre solicitud de asilo, de lo contrario se debe autorizar entrada en el territorio.
15. Estudio de ACNUR "Mejorando los procedimientos de asilo: análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica". Marzo 2010, disponible en www.unhcr.org/eu
16. Estadísticas de AENA. "Tráfico de pasajeros, operaciones y carga en aeropuertos españoles, 2009". Datos provisionales a marzo de 2010.
17. Defensor del pueblo. "Informe sobre asistencia jurídica a extranjeros en España". 2004.

En 2009 se observa un leve aumento de la protección otorgada por España a las personas refugiadas. Sin embargo, los datos muestran el bajo compromiso con el derecho de asilo de este país, situado año tras año a la cola de Europa. De las 2.999 personas que lograron solicitar esta protección, se reconoció la condición de refugiadas a 179, y a 170 personas se les concedió otro tipo de protección internacional. En el primer epígrafe de este capítulo se analizan los datos respecto a las concesiones de protección y diversas sentencias de 2009 sobre casos de asilo.

Ante la política de denegación sistemática del derecho de asilo mantenida por España, la vía judicial se convierte en una importante salida para las personas refugiadas. Así se muestra en el segundo epígrafe, donde se analizan las dos sentencias emitidas en 2009 que reconocen el estatuto de persona refugiada a dos mujeres que huyeron de persecuciones por motivos de género tales como el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina y la violencia intrafamiliar.

El epígrafe 4.3. presenta el caso tramitado en España por parte de una persona de origen subsahariano cuyo albinismo la convirtió en víctima de persecución en su país de origen.

La nueva Ley de Asilo española, que entró en vigor el 20 noviembre de 2009, introduce importantes novedades. En el último epígrafe de este capítulo se analizan

las consecuencias prácticas en las formas de investigar y valorar las solicitudes de asilo en la Oficina de Asilo y Refugio.

4.1 ANÁLISIS DE LAS ESTADÍSTICAS Y LA JURISPRUDENCIA

En 2008 se produjo una caída histórica de la protección otorgada por España a las personas refugiadas. Durante 2009, el porcentaje de protección aumentó levemente; sin embargo, las cifras¹ muestran el escaso compromiso de nuestro país con el derecho de asilo:

- El ministro del Interior firmó la concesión del estatuto para 179 personas, el 4% de las resoluciones de asilo que suscribió. En 2008 fueron 151, año del dato más exiguo desde 1995.
- En cuanto a otras formas de protección internacional, sólo 170 personas accedieron a ellas (162 a la protección complementaria y 8 por razones humanitarias), apenas el 3% del total.
- El ministro del Interior firmó resoluciones de denegación de la protección internacional que afectaron a 2.288 personas (el 50% de las resoluciones firmadas por el ministro del Interior). Esta cifra es superior a la de 2008, año en el que el porcentaje de personas con solicitud denegada fue del 44,13%.

Si bien las cuotas de protección han aumentado en 2009, no se puede hablar de un mayor compromiso por parte de España con las personas refugiadas ya que sólo son levemente superiores a los de 2008, año en el que se alcanzó la cifra más baja de la historia de asilo en el Estado español. Por otra parte, estas cifras hay que analizarlas conjuntamente con las recogidas en el capítulo 2 de este informe, donde se muestra cómo 2009 es el año con el número de solicitudes de asilo más bajo desde que, en 1989, se empezaran a contabilizar.

Si se comparan estos datos con los de otros países europeos se hace evidente que España se mantiene a la cola de Europa en la protección de las personas refugiadas:

Durante 2009, Bélgica reconoció 2.425 estatutos y 480 protecciones subsidiarias. Francia, por su parte, concedió 3.910 permisos de residencia para personas refugiadas y 1.145 de protección subsidiaria. Italia otorgó protección a 8.440 personas (2.115 estatutos de asilo, 4.845 protecciones subsidiarias y 1.480 por razones humanitarias); Holanda protegió a 7.905 personas (695 estatutos de asilo, 3.270 protecciones subsidiarias y 3.940 por razones humanitarias); Suecia ha reconocido como refugiadas a 1.480 personas, concedido 4.970 protecciones subsidiarias

y 640 por razones humanitarias; Alemania contaba con 8.155 estatutos concedidos, 405 protecciones complementarias y 1.205 por razones humanitarias; y Gran Bretaña había protegido a 8.350 personas (5.545 estatutos de asilo, 2.685 protecciones subsidiarias y 125 por razones humanitarias).

Por su parte, España, en este mismo periodo, apenas ha reconocido la condición de refugiada a 179 personas, la protección subsidiaria a 162 y razones humanitarias a 8.

En cuanto a la apatridia, durante el año 2009 la OAR continuó excluyendo de sus boletines de asilo mensuales los datos de solicitudes y concesiones de este estatuto que, sin embargo, sí incluyó en los de 2007. En este sentido, CEAR reitera su solicitud de que vuelvan a incluirse estos datos que permiten ir conociendo la situación de las personas apátridas en España.

En definitiva, mientras las violaciones de derechos humanos en el mundo no disminuyen, las pocas personas que, huyendo de ellas, consiguen llegar a un lugar seguro, como es el caso de España, se encuentran ante grandes obstáculos para lograr algún tipo de protección. Entre tales dificultades destaca la política de denegación sistemática del derecho de asilo mantenida por las autoridades españolas, como se desprende de los datos analizados. El gobierno de España no asume la responsabilidad que le corresponde con la protección internacional y el derecho de asilo: se lo deniega cada año a más del 90% de las personas que lo solicitan.

Ante esta realidad, la vía judicial⁵ se convierte en una importante salida para las personas que se ven forzadas a huir de su país debido a violaciones graves, sistemáticas o sostenidas de sus derechos humanos. Durante el año 2009, se presentaron 779 recursos judiciales contra las resoluciones desfavorables de asilo. Las personas procedentes de Colombia son quienes han interpuesto más recursos (277), seguidas de las de Costa de Marfil (123) y las de Nigeria (78).

A través de los tribunales, veinte personas obtuvieron el reconocimiento de la condición de persona refugiada (el 2% de quienes recurrieron la denegación del asilo) y a seis (el 1%) se les concedió protección por razones humanitarias.

Entre los contenidos más destacados de sentencias de casos de asilo emitidas durante 2009 hay que resaltar la sentencia de Audiencia Nacional de 28 de enero de 2009 (recurso nº 264/2008, ponente Tomás García Gonzalo), que pone de manifiesto y censura la utilización administrativa de modelos de resoluciones estereotipadas o prefijadas que no hacen referencia al caso concreto.

Por su parte, la sentencia de 1 de julio de 2009 de la misma Sala (recurso nº 301/2009, ponente Tomás García Gonzalo) pone de manifiesto el riesgo que supondría para la persona solicitante de asilo regresar a su país de origen, añadiendo, por otra parte, que la medida de autorización de su permanencia en España tiene una duración temporal limitada, hasta que haya sentencia firme.

Con respecto al criterio de la Audiencia Nacional sobre el reconocimiento de la condición de persona refugiada cabe mencionar las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de enero de 2009 (ponente Isabel Perelló Doménech) y 24 de junio de 2009 (ponente Juan Carlos Fernández de Aguirre Fernández), en las cuales —tras definir la figura del asilo como “un instrumento legal de protección para la defensa de ciudadanos de otros Estados que se encuentra en una situación de posible vulneración de sus derechos por las causas que enumera”— es de especial interés la disertación sobre la forma y condiciones en que ha de obrar la Administración para que su actuación en materia de asilo se ajuste al ordenamiento jurídico, precisando que:

El otorgamiento de la condición de refugiado, aunque de aplicación discrecional, no es una decisión arbitraria ni graciable. Para determinar si la persona ha de tener la condición de refugiado ha de existir persecución. El examen y apreciación de las circunstancias que determinan la protección no ha de efectuarse con criterios restrictivos, por lo que ha de bastar una convicción racional de que concurren para que se obtenga la declaración pretendida lo que se recoge como “indicios suficientes”. Es necesario que exista una prueba indiciaria de la existencia de la persecución. Ha de existir una persecución y un temor fundado y racional por parte del perseguido.

Con relación al reconocimiento de la condición de apátrida, la sentencia de 8 de julio de 2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso 789/2008, ponente Ángel Novoa Fernández) examina en sus fundamentos de derecho los motivos por los cuales no cabe otorgar la nacionalidad marroquí a los saharauis solicitantes del estatuto de apatridia cuando existe manifiesta falta de voluntad de los interesados en acceder a ella.

Por último hay que destacar algunas dificultades especiales en la tramitación de los recursos judiciales en materia de asilo: la escasa documentación recogida en los expedientes; los problemas de los abogados y abogadas para preparar sus demandas al no acceder a los expedientes y, por tanto, el desconocimiento de las características particulares de su representado; la dificultad para la comunicación entre el abogado y la persona asistida; la falta de especialización de las y los letrados que no pertenecen a las organizaciones sociales que intervienen en el procedimiento de asilo, y el desconocimiento de los órganos judiciales, en muchos casos, de la situación social y política de los países de origen. Son dificultades que se repiten en los últimos años, por lo que hay que dejar constancia de las mismas.

4.2 NUEVA JURISPRUDENCIA SOBRE LA PERSECUCIÓN POR MOTIVOS DE GÉNERO

El reconocimiento que los tribunales otorgan al derecho de asilo y por tanto a la protección de las personas refugiadas es tanto político como psicosocial. Político porque pone en evidencia la obligada protección a las personas que se ven forzadas a huir de una persecución por los motivos contemplados en la Convención de Ginebra; y psicosocial porque supone un reconocimiento de la experiencia vivida, aspecto fundamental para la reconstrucción personal. En la persecución por motivos de género tiene especial relevancia su significado político, ya que refuerza la necesaria revisión y evolución de la concepción de los derechos humanos.

La elaboración y aplicación de los instrumentos jurídicos que los recogen, entre ellos los tratados y leyes sobre el derecho de asilo, se han desarrollado desde el androcentrismo. Históricamente, han respondido a las experiencias de los varones y de las personas heterosexuales, sin tener en cuenta la situación de las mujeres y de la población LGBT. La comunidad internacional es cada vez más consciente de la necesidad de introducir una perspectiva de género en los diversos instrumentos existentes y de elaborar normativa específica que subsane esta deficiencia.

Muestra de esa necesaria evolución en la concepción de qué son violaciones de derechos humanos y qué respuesta haya de dárseles son los casos de las dos mujeres que durante 2009 vieron reconocida por los tribunales su condición de personas refugiadas:

En 2001, el padre de Hajia concertó su matrimonio con un hombre de su pueblo, quien ya tenía otras dos esposas. Este hombre, con una posición económica más holgada que la familia de Hajia, prestaba ayuda a los padres de ella como forma de pago por su entrega. Como condición para el pago de la dote y la consumación del matrimonio, Hajia debía ser mutilada genitalmente. Así, un día de enero de 2002, tres hombres llegaron a su casa para practicarle esta mutilación con un cuchillo y sin anestesia. Ella no tuvo tiempo de huir. La costumbre indicaba que, una vez practicada la mutilación, Hajia debía ser entregada al hombre que sería su marido, momento en el que éste pagaría a la familia la dote y los gastos que ocasiona la mutilación. De este modo el matrimonio se entendería formalmente celebrado. Pero Hajia se negó a marchar con su pretendido esposo y, ante la ira éste, escapó a Benin City, donde vivía una de sus hermanas. Desde esta ciudad Hajia supo que su padre estaba teniendo graves problemas por causa de su huída. Durante su estancia en Benin City el terror de Hajia fue en aumento, ante la amenaza de que su marido la encontrara. No encontró protección en el sistema legal ni en las estructuras de su país. Hajia se vio forzada a abandonar Nigeria.

El 14 de abril de 2004 el ministro del Interior denegó el derecho de asilo a Hajia. Ésta interpuso un recurso contra esa decisión ante la Audiencia Nacional. Este Tribunal dictó sentencia el 24 de marzo de 2006⁶, estimando parcialmente su petición al permitir su permanencia en España por razones humanitarias en el marco de la legislación general de extranjería. Disconforme con esta resolución, Hajia la recurrió ante el Tribunal Supremo, que en sentencia de 11 de mayo de 2009⁷ reconoció, después de un periplo jurídico (administrativo y judicial) de seis años, que Hajia debía haber sido protegida como refugiada desde un inicio.

Kheira, la otra mujer a quien los tribunales españoles otorgaron protección en 2009, fue obligada a casarse en 1984 por un acuerdo familiar. Durante su matrimonio sufrió de forma constante y continuada violaciones y malos tratos físicos y psicológicos por parte de su marido. En 1987 se divorció, pero fue forzada a volver a casarse en 1988 a través del chantaje y las amenazas de muerte de su esposo, que se amparaba en la convulsa situación política que existía en Argelia. Su temor se agravó debido a la unión de su cuñado a uno de los grupos terroristas que en aquel momento actuaban violentamente en ese país. El 12 de diciembre de 1993 solicitó el divorcio por segunda vez, ante lo cual su marido intensificó las amenazas y los maltratos. Tras su divorcio, y a pesar de que había trasladado su residencia, el ex marido se presentaba diariamente en la nueva vivienda, amenazándola constantemente y llegando incluso al intento de asesinato. Kheira interpuso reiteradas denuncias ante la policía, pero las únicas medidas adoptadas para protegerla fueron la imposición a su agresor de multas de mínima cuantía.

El 27 de julio de 2007 el ministro del Interior denegó la solicitud del derecho de asilo en España de Kheira, aunque autorizó su permanencia por razones humanitarias. Tras un recurso interpuesto en la Audiencia Nacional contra esta decisión, el 13 de enero de 2009⁸ Kheira vio reconocido, a través de la vía judicial, su derecho a la protección del asilo.

Estas sentencias muestran la relevancia de los tribunales de justicia para la protección de las personas refugiadas. Suponen además el reconocimiento de que, por un lado, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y la violencia intrafamiliar son violaciones graves, sistemáticas y sostenidas de derechos humanos y de que, por otro lado, quienes consiguen huir de ellas han de ser protegidas en el marco del derecho de asilo, no mediante una protección menor.

Cabe destacar que, según un estudio de sentencias realizado por CEAR-Euskadi durante 2009⁹, el Tribunal Supremo estima favorablemente más de la mitad de los casos sobre asilo por persecución por motivos de género que le llegan (52,94% de

las sentencias analizadas), mientras que la Audiencia Nacional desestima la gran mayoría (sólo el 6,58% de las sentencias estudiadas son favorables a la recurrente). Cabe recordar que es el Tribunal Supremo el que crea jurisprudencia con su doctrina legal, y que tanto la Audiencia Nacional como los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo y el propio Ministerio de Interior deberían ceñirse a los criterios establecidos en la misma.

Este estudio pone también en evidencia una de las mayores contradicciones de nuestra época: el divorcio entre el discurso y la práctica en materia de derechos humanos: hay una amplia batería de instrumentos que proclaman y reconocen los derechos humanos, pero la inmensa mayoría de las personas no pueden ejercerlos. Esta situación repercute más en la vida de quienes se encuentran en situación de discriminación, como es el caso de las mujeres y de la población LGBT. Tal incongruencia existe también en el contexto español. España ha ratificado los tratados internacionales más relevantes para la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres¹⁰, cuenta con legislación sobre la mutilación genital femenina¹¹, está a la vanguardia en el reconocimiento del matrimonio como derecho humano de toda persona con independencia de su orientación sexual¹² y esgrime como seña de identidad su lucha por la eliminación de la violencia contra las mujeres¹³. Sin embargo, su Ministerio del Interior mantiene una política de denegación sistemática del derecho de asilo a las personas que sufren persecución por motivos de género. Es a través de los tribunales de justicia españoles, especialmente del Supremo, como estas personas ven reconocida su condición de refugiadas.

Otro ejemplo de este divorcio entre el discurso y la práctica se encuentra en la nueva Ley de Asilo española¹⁴ que, si bien recoge la persecución por motivos de género (incluyendo expresamente los casos de persecución por orientación sexual, no así por identidad de género) como base para el reconocimiento del estatuto de persona refugiada, subordina este reconocimiento a un concepto jurídico indeterminado, las "circunstancias imperantes en país de origen" (artículo 7.1.e), lo que supone no reconocer plenamente que esa persecución constituya por sí misma una violación de derechos humanos fundamentales.

Los resultados del citado estudio de CEAR-Euskadi y las dos sentencias analizadas exigen al gobierno español coherencia entre su discurso y su práctica, entre los instrumentos de derechos humanos que ratifica y la aplicación de su sistema de asilo. Los reconocimientos de la condición de personas refugiadas a Hajia y a Kheira corren el riesgo de convertirse en anecdóticos si no se traducen en un cambio en las prácticas de las autoridades responsables en materia de asilo.

4.3 EL RECONOCIMIENTO DEL ESTATUTO A UN ALBINO MALIENSE

Con respecto al reconocimiento de la condición de persona refugiada por vía administrativa cabe recordar el caso del llamado *albino maliense*, una persona de origen subsahariano cuyo albinismo la convirtió en víctima de persecución en su país de origen, del que tuvo que huir.

Abdoulaye Coulibaly llegó a España, concretamente a la costa canaria. La abogada de CEAR en Tenerife mantuvo una primera entrevista con él en el CIE de Hoya Fría y, tras comprobar que los hechos narrados se encuadraban dentro de los motivos de persecución grave recogidos en la Convención de Ginebra, le informó de su derecho a solicitar asilo en España. Formalizada la correspondiente solicitud, fue admitida a trámite por la OAR en el inusual plazo de dos días.

De la propia historia narrada por Abdoulaye Coulibaly se desprende que el ser albino en Mali lo ponía en grave riesgo de ser víctima de sacrificios rituales, debido a que ciertos rituales animistas descansan en la creencia de que algunas partes del cuerpo de los albinos tienen poderes mágicos para conseguir favores y buena suerte, por lo que personas poderosas y adineradas, cuando se acercan fechas cruciales, recurren a estos rituales. De hecho, es creencia popular que los albinos son fantasmas, que no mueren sino que simplemente desaparecen. Detrás de esta afirmación popular acecha el terrible desenlace del sacrificio ritual de muchos albinos.

Abdoulaye, en la formalización de su petición de asilo, afirmó que había sufrido una grave discriminación en su país de origen y que, además, tenía conocimiento del asesinato de otros albinos. Asimismo relató que él mismo fue objeto de diversos intentos de rapto.

Para apoyar su solicitud durante la fase de instrucción del expediente de asilo fue importante la búsqueda de información fiable de su país de origen que corroborase la persecución alegada. Tras una intensa búsqueda, se comprobó la casi inexistencia de información publicada, por lo que se recabó el apoyo de organizaciones que trabajan sobre albinismo en países africanos y que pudiesen corroborar la existencia de dichos rituales. Se contó para ello con la inestimable ayuda tanto de la organización canadiense *Under the same Sun* como de la *Salif Keita Global Fondation*, que elaboraron sendos informes que acreditaban que las persecuciones contra los albinos tenían lugar efectivamente en el país de origen del solicitante. Asimismo, el equipo de voluntariado de CEAR en Madrid presentó un fundamentado informe sobre el albinismo en Mali. Igualmente, el *Hungarian Helsinki Comitee* remitió diversos artículos periodísticos de medios prestigiosos que denunciaban la existencia de sacrificios rituales en ese país africano. Como resultado, la OAR reconoció a Abdoulaye Coulibaly la condición de refugiado.

4.4 A FONDO: LA FORMA DE VALORAR LAS SOLICITUDES CON LA NUEVA LEY DE ASILO

La nueva Ley de Asilo¹⁵ ha introducido importantes novedades, como se extrae de lo relatado a lo largo de este informe. En este epígrafe se analizan las consecuencias prácticas de la forma de investigar y valorar las peticiones en la OAR, el organismo del Ministerio de Interior especializado en la instrucción de los expedientes que luego acuerde la CIAR y firme el ministro¹⁶.

La nueva ley entró en vigor el 20 de noviembre de 2009. Por tanto, la valoración que aquí se presenta es provisional, máxime cuando todavía no se conoce el reglamento o reglamentos que la desarrollen, si bien esta primera valoración apunta a una gran continuidad de las prácticas de la OAR bajo el nuevo ropaje normativo.

En el procedimiento administrativo, resaltan las novedades introducidas para la solicitud de asilo en frontera. No se van a reiterar aquí las estadísticas y referencias contenidas en el capítulo tercero de este informe, sobre la inadmisión a trámite, sino el cambio que permite al ministro del Interior denegar las peticiones de forma sumaria en los breves plazos que operan en los puestos fronterizos y los centros de internamiento¹⁷.

Quizá para una persona ajena a la realidad de la protección internacional en España, o sin formación especializada en esta materia, la distinción entre inadmisión y denegación de una petición no parezca tan relevante, pero corresponde a una vieja aspiración de las organizaciones que defienden el derecho de asilo: que todos los casos sean evaluados uno por uno, que finalicen con una resolución motivada sobre el fondo del asunto después de una investigación suficiente de los hechos y que no se descarten por meras consideraciones formales, como pudiera ser el tiempo transcurrido en formular la petición.

Ante las críticas y propuestas de CEAR junto a otras organizaciones sociales y ACNUR, así como frente a una jurisprudencia cada vez más clara en los últimos años, el gobierno optó en la nueva ley por eliminar la inadmisión a trámite por motivos de fondo (por ejemplo, cuando una petición se considera manifiestamente infundada) y transformar esos motivos de inadmisión en causas de denegación del derecho de asilo, lo que, si bien desde un punto de vista formal esquivaba la objeción de las organizaciones sociales, en la práctica, como se verá, ha tenido una significación muy reducida al depender de la voluntad política de quien aplica la ley.

Según la nueva ley, cuando se solicita protección internacional en un puesto fronterizo o centro de internamiento debe realizarse en el plazo de una semana una investigación completa del caso con todas las garantías: análisis de los hechos y documentos aportados por el solicitante, comprobación de la información disponible del

país de origen, aclaración de las circunstancias dudosas (motivadas en la mayoría de las ocasiones por la situación límite que viven las personas refugiadas durante su salida y detención en la frontera), aporte del informe del ACNUR, etc., plazo que es evidente que no puede cumplirse, lo que puede dar lugar a que se actúe de acuerdo a prejuicios e ideas preconcebidas¹⁸.

Por poner un ejemplo de la imposibilidad de investigar un caso con todas las garantías en estas condiciones, y de las nefastas consecuencias que acarrea, cabe citar el caso de una ciudadana de un país latinoamericano casada con un solicitante de asilo cuya petición ya había sido admitida a trámite en España en septiembre de 2009. Esta mujer solicitó asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas alegando que, debido a las amenazas recibidas por su esposo, tuvo que trasladarse a la capital de su país, donde el sindicato al que aquél pertenecía tenía su sede central, para recibir un mínimo apoyo hasta que pudo salir del país. Por la persecución sufrida, la familia se separó y cada uno de sus hijos se trasladó a un lugar diferente del país. En noviembre de 2009 la solicitante recibió una llamada de un vecino de la casa donde vivía antes con su marido, en la que le avisaba de que unos hombres habían llegado preguntando por él y también por la propia solicitante. Por recomendación del sindicato y de su marido, que estaba en España, esta mujer decidió denunciar dicha visita a su antigua casa ante la fiscalía del país, donde le dijeron que quien debía presentar la denuncia era el propio vecino que vio a los individuos y no ella. Al comprobar que la fiscalía no le iba a brindar protección, como tampoco se la había facilitado a su marido, esta mujer abandonó el país para buscar protección internacional y reunirse con su esposo. A pesar de la coherencia de los hechos relatados, de que la solicitud de asilo de su cónyuge hubiera sido admitida a trámite y de que la realización de un estudio detallado del caso (con la aportación de la documentación del sindicato o la comprobación de la realidad que este tipo de movimientos sufren en el país) llevaba necesariamente más tiempo, la solicitud de asilo fue rechazada en menos de una semana. La mujer fue devuelta a su país de origen con el grave riesgo de sufrir las represalias de quienes la amenazaban. Seguramente en la OAR primó la idea preconcebida de que en este tipo de casos se encubre una intención de reagrupación familiar encubierta.

La nueva ley ha introducido también dos elementos muy negativos: por un lado, una ampliación desorbitada de los plazos de detención en caso de que el ministro de Interior decida aplicar una causa de exclusión en frontera¹⁹; y, por otro, la eliminación de la garantía de suspensión del rechazo del solicitante en caso de que ACNUR emitiera informe favorable sobre su solicitud. Hasta la fecha, en CEAR no se tiene constancia de la aplicación de las causas de exclusión en frontera, pero sí se han producido devoluciones de solicitantes apoyados por ACNUR. En la mayor

parte de los casos, pero no en todos, la OAR está siguiendo el criterio de ACNUR; en el resto, tanto los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo como la Audiencia Nacional vienen rehusando la suspensión de la devolución del solicitante, incluso cuando hay informe favorable de este organismo especializado de Naciones Unidas, lo que supone un retroceso muy significativo en la protección.

En el procedimiento en territorio las consecuencias no han sido menores. Uno de los logros del trabajo que CEAR desarrolló durante la discusión parlamentaria de la ley se reflejó en la limitación de las causas de inadmisión cuando la persona pide asilo en el interior del territorio español y la introducción de un procedimiento abreviado, tal como prevé la normativa administrativa²⁰, para la tramitación de urgencia tanto de los casos manifiestamente fundados como de los manifiestamente infundados. Esta nueva regulación ha tenido un sorprendente efecto en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En Ceuta, tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo los traslados de las y los solicitantes de asilo admitidos a trámite desde el CETI a los centros en la península se ralentizaron hasta dejar definitivamente de producirse el 22 de diciembre del 2009. Con independencia de los criterios del Ministerio de Trabajo e Inmigración para la asignación de un centro de acogida, que se analizan en el capítulo sexto de este informe, desde el 28 de enero de 2010 la policía encargada del control de documentación en el puerto de Ceuta comenzó a denegar a los y las solicitantes de asilo el acceso a los ferries que se dirigen a la península, alegando órdenes de la Delegación de Gobierno en la ciudad autónoma.

En Melilla también dejaron de producirse traslados de solicitantes de asilo del CETI a los centros de la península desde el 29 de diciembre del 2009. Y lo que es más grave: las y los funcionarios de la policía asignados a la Oficina de Extranjeros dejaron de expedir el correspondiente documento de identidad como solicitante de asilo a las personas cuya solicitud había sido admitida a trámite. El 25 de enero de 2010, tras las quejas formuladas, la Oficina de Extranjeros procedió a la documentación de estos solicitantes, pero los funcionarios advirtieron que dicha documentación no permitía el traslado a la península por órdenes de la Delegación de Gobierno.

Al negar a los solicitantes de asilo admitidos a trámite su salida de Ceuta y Melilla, las y los funcionarios que realizan el control de documentación en las embarcaciones que se dirigen a la península están impidiendo a estas personas el ejercicio constitucional de la libertad de circulación, por lo que CEAR presentó recursos contencioso-administrativos para la protección de los derechos fundamentales. Estos hechos y las denuncias, además, tuvieron cierta repercusión en los medios de comunicación, tras lo cual la policía comenzó a dejar constancia por escrito de esta limitación de la libertad de circulación de las personas que solicitan asilo, alegando

que el convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen obliga a ejercer un control de documentación para el traslado a la península del conjunto de las personas extranjeras.

A estos hechos se sumaron otros muy graves: a partir del 16 de febrero de 2010, un conjunto de solicitantes de asilo residentes en los CETI de Ceuta y Melilla convocado a entrevista por la OAR en Madrid vió cómo sus citas eran anuladas sin motivación expresa alguna. La cancelación por parte de la OAR de las entrevistas previamente concertadas en Madrid supone una actuación arbitraria e injustificada de la Administración que perjudica el derecho de las y los solicitantes establecido en el artículo 17.8 de la Ley de Asilo, y sometería a una clara discriminación a aquellas personas que formulen su petición en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Lo más preocupante no es que se produzca esta limitación en la libertad de circulación, a juicio de CEAR una limitación ilegal, sino su justificación oficiosa: se argumenta que, con la nueva Ley de Asilo, si junto con la admisión a trámite de todas las solicitudes presentadas en territorio (que es el procedimiento que se aplica en ambas ciudades autónomas), se hiciera posible el traslado de las personas solicitantes a la península, se generaría un *efecto llamada* que atraería a los migrantes que se encuentran en el norte de Marruecos (aunque el reforzamiento de las vallas tras la crisis de 2005 hace muy difícil el acceso a ambas ciudades)²¹. Esto refleja hasta qué punto se está produciendo una perversión de los mejores avances que contempló la nueva ley.

Como ejemplo de las personas afectadas por este cambio, se puede citar el de una ciudadana de Guinea Conakry que abandonó su país como consecuencia de la persecución que sufría por su militancia política en medio de la grave crisis que atraviesa este país africano: el 23 de diciembre de 2008, tras la muerte del dictador Lansana Conté, los militares dirigidos por el general Moussa Dadis Camara tomaron el poder, provocando la resistencia de la oposición política y la sociedad civil y generando miles de muertes y detenciones arbitrarias²². Esta activista política y solicitante de asilo es una de las personas a las que se le canceló la entrevista ante la OAR por el sólo hecho de formular su petición en una de las ciudades autónomas.

Con carácter general, podemos afirmar que el derecho a la entrevista de la persona solicitante de asilo con el funcionario que estudia su caso no se cumple, a pesar de lo establecido en la normativa comunitaria²³ de obligado cumplimiento, y a pesar de lo que dicta el sentido común, ya que muy difícilmente se puede adoptar una solución justa sin dar al interesado la oportunidad de comunicarse con quien toma la decisión.

También ha cambiado sustancialmente la forma en que en la OAR se organiza el estudio de los expedientes. Con la anterior ley los instructores estaban claramente divididos entre quienes analizaban la fase de admisión y los que realizaba el posterior estudio a fondo de los casos. Esta división ha desaparecido y, como consecuencia,

faltan criterios claros en la tramitación y diferenciación de las diferentes fases del procedimiento, por lo que se acaba aplicando la tramitación de urgencia actual como si se tratase de la inadmisión a trámite prevista en la Ley de Asilo anterior.

Una prueba más de la continuidad en la visión restrictiva del derecho de asilo y de la voluntad del Ministerio del Interior de mantener sus prácticas anteriores es el orden en el que se están instruyendo los expedientes de asilo antes de su examen en la CIAR, otorgando prioridad a los casos en que se aplica la tramitación de urgencia. De esta forma, a pesar del plazo de seis meses en el que se debe responder a toda petición de asilo, la realidad es que la tramitación de los casos anteriores a la entrada en vigor de la actual ley está tardando por término medio hasta dos años, mientras que se da prioridad a cumplir el plazo de tres meses para resolver la tramitación de urgencia. Así, esta modalidad se convierte en una rediviva inadmisión a trámite por motivos de fondo bajo una nueva denominación, y se retarda la resolución de los casos pendientes.

Se muestra como ejemplo el caso de una persona procedente de los territorios ocupados por Marruecos en el Sahara occidental, quien después de llegar en patera solicitó asilo en enero en una ciudad del sur de España. Este solicitante había participado en diversas movilizaciones de apoyo a Aminatou Haidar durante la huelga de hambre que ésta mantuvo en España y tras su salida de los territorios ocupados la policía visitó su domicilio y detuvo a un familiar directo. Su expediente de asilo fue admitido a trámite y elevado a la CIAR en menos de un mes. De esta forma el abogado de CEAR que atendió el caso no pudo reunir la documentación en la que se basaba la alegación de la persecución sufrida. La dificultad obvia de obtener los elementos de prueba que constituyen indicios razonables de la persecución se veía agravada en este caso por la naturaleza del agente perseguidor, que no era otro que el servicio secreto de Marruecos.

En cuanto a la CIAR, la novedad más significativa de la nueva ley es la conversión de ACNUR, miembro con voz, pero sin voto a simple invitado (la nueva normativa dice sólo que será convocado a las reuniones), a pesar de lo cual no se observan grandes cambios en la dinámica interna de este organismo. Se puede destacar una mayor eficacia en la intervención del Ministerio de Trabajo e Inmigración en los casos con fuertes repercusiones sociales y, en la perspectiva de su progresiva incorporación a la CIAR, la falta de una actuación más decidida por parte del Ministerio de Igualdad, en especial para cambiar los criterios todavía muy restrictivos en los casos de trata o persecución por razón de género.

NOTAS

1. OAR: *Boletín de Asilo sobre 2009*. Ministerio del Interior, Gobierno de España, Madrid. Estos datos son provisionales hasta la publicación de la Memoria 2009 de la OAR.

2. Véase también, Exodus Network: *Belgium, 40% increase in asylum applications*. 5 de enero de 2010.
3. Véase también, McKenzie, A. D.: *Francia endurece abordaje*. Inter Press Service, sección Migraciones UE. 24 de febrero de 2010.
4. Véase también, Albertinelli, Anthony; y Juchno, Piotr: "Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q3 2009", en *Populations and social conditions*. Marzo de 2010. Eurostat, Comisión Europea.
5. En el procedimiento de asilo español, una vez agotada la vía administrativa, las personas refugiadas pueden recurrir ante los Tribunales de Justicia las decisiones negativas del ministro de Interior. En el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución por la que se inadmite a trámite su solicitud de asilo, la persona solicitante puede interponer un recurso ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Si ese recurso es desestimado, podrá apelar ante la Audiencia Nacional. Contra la denegación del derecho de asilo y la concesión de protección subsidiaria cabe presentar recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses desde la notificación de la denegación. Si el recurso es desestimado podrá acudir ante el Tribunal Supremo.
6. Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de marzo de 2006, recurso nº 429/2004.
7. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de mayo de 2009, recurso nº 3155/2006.
8. Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de enero de 2009, recurso nº 1528/2007.
9. CEAR-Euskadi ha analizado las sentencias de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo relativas al derecho de asilo basado en persecución por motivos de género publicadas en la base de datos vLex. Se han localizado y analizado 110 sentencias emitidas entre enero de 2005 y mayo de 2009. Este estudio se incluye en la publicación *Persecución por motivos de género y derecho de asilo: del contexto global al compromiso local. El sistema de asilo español frente a la violación de los derechos humanos de las mujeres y de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales*. Bilbao 2009.
10. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, y su Protocolo Facultativo de 2000.
11. Ley Orgánica 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina.
12. Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.
13. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
14. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
15. Ídem.
16. Instruir un expediente consiste en el análisis de las alegaciones y pruebas aportadas por el solicitante de asilo, las valoraciones remitidas por la organizaciones de apoyo y la información que el propio funcionario pueda incorporar para proponer la resolución administrativa del caso; la ley sólo requiere que concurren indicios suficientes, no prueba plena (que sería imposible que las víctimas consiguieran en la mayor parte de las persecuciones), y concede el beneficio de la duda al solicitante de asilo; una explicación exhaustiva de cómo se llevaba a cabo esta instrucción bajo la anterior ley, pero cuyo contenido esencial puede extrapolarse a la actual, puede encontrarse en el estudio editado por el servicio jurídico de CEAR *Manual de procedimientos de asilo en España*, Madrid 2002, pp. 117-128.
17. Véase el artículo 21 de la nueva Ley de Asilo. La novedad radica en los plazos y en el procedimiento establecido, ya que la situación específica de las solicitudes en frontera fue una consecuencia de la modificación de la anterior Ley en 1994.
18. El concepto de país seguro que recoge la nueva ley y las directivas europeas no es más que la formalización de una práctica muy arraigada en la actuación de los diferentes gobiernos.
19. Artículo 21.3 de la Ley de Asilo: "El plazo previsto... se ampliará hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por concurrir alguna de las circunstancias previstas... el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite". Las circunstancias previstas son las establecidas en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la ley, que excluye conceder el asilo a personas que ya disfrutaban de protección en otros países, a las que han cometido graves delitos contra la comunidad internacional o un grave delito común fuera del país de refugio y a las que se consideran un peligro para la seguridad de España. CEAR siempre ha mantenido que estos casos precisamente son los que requieren de la mayor atención para evitar una aplicación exorbitante, máxime en los tiempos que corren tras el 11-S, por lo que rechazó que aún con diez días suplementarios pudieran analizarse este tipo de circunstancias.
20. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 50 esta posibilidad.
21. Véase CEAR, *Informe 2006. La situación de los refugiados en España*, pp. 62-70.
22. Para un resumen de la situación y referencias: Amnistía Internacional *Informe 2009. El estado de los derechos humanos en el mundo*, pp. 218-219.
23. Artículo 12 de la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, que obliga a realizar una *audiencia personal* antes de que la autoridad decisoria adopte una resolución, obligando en caso contrario a motivar por qué se prescinde de la misma en determinadas circunstancias excepcionales.

Durante el primer semestre de 2010, la política comunitaria de asilo e inmigración ha estado pilotada por España desde la presidencia de la UE. No ha sido una presidencia con grandes novedades, ya que las grandes líneas políticas de actuación se establecieron en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, acordado en París en octubre de 2008, como se analizó en el Informe CEAR 2009. A pesar de sus declaraciones retóricas sobre la “Europa del asilo”, la cruda realidad que refleja el Pacto es la de la “Europa fortaleza” y las restricciones crecientes para el acceso a la protección internacional.

Numerosas denuncias, nacionales e internacionales, se han dirigido a las autoridades griegas por su política de asilo, en la que el control de fronteras prevalece sobre el respeto de los derechos humanos hasta unos niveles que ha provocado el rechazo expreso del ACNUR. Durante 2009, el gobierno español tramitó varios procesos de extradición contra tres refugiados kurdos, a pesar de su condición de asilados en la UE, lo que, de llevarse a cabo, hubiera incumplido la prohibición de expulsión y devolución, el denominado *non refoulement*. Estos ejemplos, que analizaremos con detalle a continuación, son una muestra de la debilidad del proyectado Sistema Europeo Común de Asilo, al ofrecer cada país miembro de la UE un tratamiento muy distinto para unos mismos supuestos de hecho, lo que se agrava con la forma como se ha producido la transposición de las directivas europeas, que se analiza con detalle en el último epígrafe de este capítulo.

5.1 LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

El primero de enero de 2010 España asumió la presidencia rotatoria de la UE en un momento de gran dinamismo en la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo¹. En el programa de la presidencia se apuesta por una política migratoria desde un enfoque global, inspirada en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, y el programa de Estocolmo².

La presidencia española estrena un nuevo periodo, siendo el primer país en asumirla tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa³, que, entre otras novedades, otorga carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, incluidos los artículos 18 y 19 sobre el derecho de asilo y la protección contra la devolución, respectivamente⁴.

El gran reto pendiente, para cumplir con la obligación plasmada en el Tratado de Lisboa de establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, radicaría en abordar las debilidades y los vacíos creados por las directivas y reglamentos de la UE en la materia, algunos de reciente aprobación y que se han trasladado a los Estado miembro de una forma muy desigual, otros en proceso de revisión; así como abordar su puesta en práctica por parte de los veintisiete.

Las materias principales sobre asilo e inmigración en la agenda de la presidencia española han sido:

- El refuerzo del papel de FRONTEX y una mayor coordinación de los sistemas nacionales de vigilancia en el control de fronteras.
- La consolidación del SECA con el impulso a la segunda fase de armonización legislativa.
- Puesta en marcha de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA).
- La dimensión exterior del asilo, insistiendo siempre en su relación con la contención de los inmigrantes que no utilizan los cauces legales para alcanzar la UE.
- Los menores no acompañados y separados.

El gobierno español asumió esta responsabilidad coordinándose en un programa conjunto con Bélgica y Hungría que la sucederán al frente de la misma.

Teniendo en cuenta las políticas de la UE y las medidas anunciadas, diversas organizaciones sociales y el ACNUR hicieron públicos sus mayores temas de preocupación:

- El acceso al asilo, ya que, a pesar del repunte de peticiones en la UE del último año, se distribuye de una forma muy desigual y no conlleva un aumento de la protección internacional efectiva.

- El retorno sostenible de los refugiados al cesar las circunstancias que provocaron el desplazamiento ante prácticas mecánicas que obligan a volver a los países de origen sin un mínimo de garantías.
- Las alternativas a la detención de los solicitantes de asilo (una cruda realidad en numerosos países de la UE).
- Los estatutos de protección no regulados (por lo tanto, sujetos a la discrecionalidad de los Estados).
- La integración de refugiados en las sociedades de acogida.
- El establecimiento de un programa europeo de reasentamiento⁵.

En el presente epígrafe analizamos los aspectos más relevantes de cada uno de los temas de la agenda española que afectan a la protección de los derechos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y en necesidad de protección internacional. Se elaborará una reflexión preliminar sobre los retos pendientes que deja la presidencia española, los cuales tendremos ocasión de evaluar en el Informe del próximo año.

El reto más inmediato sobre asilo que ha tenido el gobierno español durante su presidencia ha sido el lanzamiento, junto con la Comisión y el Parlamento Europeo, del Programa de Estocolmo. Para ello se ha aprobado un plan de trabajo para los próximos cinco años para cumplir con los objetivos de establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme⁶, así como una política común de dimensión exterior y control de fronteras, aunque las concreciones han sido escasas.

La consolidación del SECA implica la negociación y maduración de cinco propuestas:

- La reforma del reglamento de Dublín II que determina el Estado miembro competente para examinar una solicitud de asilo; se apuesta por conservar los principios del primer reglamento Dublín y buscar un mecanismo de traslado interno que permita a los Estados miembros tener una programación de los recursos previstos en el Fondo Europeo para los Refugiados. Hasta ahora el funcionamiento de este sistema ha sido muy deficiente, sin que los correctivos humanitarios hayan tenido una vigencia real.
- La aprobación de la directiva de mínimos para la acogida de solicitantes de asilo. Según el Programa de Estocolmo, se prevé para 2014 la formalización del principio de reconocimiento mutuo de todas las decisiones individuales de concesión de estatuto de protección en materia de asilo.
- Un reglamento que establezca las funciones de la OEAA. El objetivo consistiría en lograr una mayor homogeneidad en el tratamiento de las solicitudes

de asilo por parte de los Estados miembro, ya que ahora, por ejemplo en los índices de reconocimiento, las distancias son muy significativas⁷.

- Revisión de la directiva de mínimos para la determinación del estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados que necesitan protección internacional, así como la directiva de mínimos en los procedimientos para conceder y retirar el estatuto de refugiado.
- Aprobación del reglamento que establece las directrices de intercepción y desembarco en las operaciones de FRONTEX.

Nos vamos a centrar en algunos de los temas esbozados, aquellos que consideramos de mayor preocupación para la protección de refugiados, solicitantes de asilo y personas con necesidad de protección internacional en nuestro país.

A) FRONTEX Y ACCESO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El gran reto para la Europa de los derechos y las libertades en la ejecución de las políticas de control de las fronteras exteriores en la lucha contra la inmigración irregular es garantizar el respeto al principio de no devolución. Este principio es el pilar de la protección internacional de las personas refugiadas y se podría garantizar a través de la puesta en vigor de procedimientos eficaces de asilo para la identificación de posibles solicitantes de asilo dentro de los flujos migratorios.

Hasta el momento la sociedad civil ha tenido muchas dificultades para acceder a información sobre el funcionamiento y operaciones de la agencia FRONTEX y sin embargo hay constancia de que no existen:

- Procedimientos claros ni reglas de funcionamiento o control.
- Normas claras y vinculantes para que los Estados miembro determinen responsabilidades en el desembarco de personas y acceso a los procedimientos de asilo.
- Un mandato y jurisdicción claros.

Durante la presidencia española, a pesar de la reforma propuesta en su reglamento para reforzar sus funciones, no se ha garantizado un procedimiento transparente de la agencia para que los Estados miembro asuman responsabilidades en el respeto al derecho de asilo en Europa y a los derechos fundamentales. Esto se hubiera podido realizar en el marco de la OEAA, fortaleciendo el espacio de participación de las organizaciones sociales y los expertos, así como con la participación del ACNUR en los órganos de decisión.

El funcionamiento, los requisitos de participación y la regularidad de las sesiones del foro de participación de la sociedad civil en la OEAA tendría que establecerse en el reglamento interno y no dejarse a decisión del futuro director de la agencia; asimismo, deberían crearse unas buenas prácticas como directrices en el trabajo de supervisión conjunta de las fronteras entre los gobiernos, el ACNUR y las ONG; esta colaboración debería extenderse a la formación a los funcionarios implicados en este tipo de operaciones.

A pesar de las buenas intenciones declaradas, los avances en esta materia han sido escasos. Esperemos que en un futuro inmediato el control parlamentario del funcionamiento de la agencia se fortalezca, en especial por el papel otorgado al Parlamento Europeo en la ejecución del Tratado de Lisboa en todos los temas migratorios y de asilo.

B) DIMENSIÓN EXTERIOR DEL ASILO

Tomando como ejemplo a España en su política de gestión de los flujos migratorios y el control de fronteras, se han firmado acuerdos de cooperación migratoria y de readmisión (llamados de nueva generación) con diferentes Estados africanos, como Mauritania (2003), Senegal (2007), Guinea-Conakry (2007), Mali (2008) Gambia (2007) o Cabo Verde (2007). Estos convenios conllevan el compromiso de aceptar repatriaciones y colaborar en el control de sus fronteras a cambio de la condonación de la deuda externa, aumentar los fondos de cooperación al desarrollo y la prioridad en la contratación en origen de trabajadores. Estos controles extracomunitarios han provocado que los emigrantes busquen rutas cada vez más largas y peligrosas, y que desaparezcan muchas garantías ante posibles violaciones de los derechos humanos en los controles migratorios. Este tipo de medidas han convertido en una realidad el control fronterizo en territorio extracomunitario⁸.

Lo más preocupante de todo esto es que no existe control ni garantía para que los solicitantes de asilo accedan a un procedimiento justo y eficaz y, por lo tanto, sean protegidos contra la devolución a un país perseguidor. La UE no debería mantener un discurso triunfalista que ensalce el éxito en su política de control de fronteras cuando no asume su responsabilidad, aunque sea indirecta, en las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en tránsito o en sus países de origen.

La presidencia española no ha avanzado en el tema de que los acuerdos de cooperación que se firmen con terceros países estén orientados a mejorar también los sistemas de protección a las personas refugiadas. Tampoco se ha avanzado en el establecimiento general de una cláusula de salvaguarda de protección de los derechos humanos como requisito para la firma de los acuerdos de cooperación migratoria y de readmisión.

C) REASENTAMIENTO

Las necesidades globales de reasentamiento son mucho mayores que los lugares disponibles en el mundo para llevarlo a cabo. La UE acoge a un porcentaje muy pequeño de refugiados a nivel mundial. Según datos de ACNUR, en 2008 hubo 120.000 solicitudes de reasentamiento en el mundo, de las cuales sólo 65.596 fueron atendidas y de ellas sólo un 6% en los Estados miembros de la UE.

La Comisión Europea presentó en septiembre de 2009 una propuesta de establecimiento de un programa europeo de reasentamiento que prevé apoyo financiero a los Estados miembro que voluntariamente decidan acoger a las personas refugiadas. España, de acuerdo con la nueva Ley de Asilo y en el marco de su presidencia de la UE, ha tomado la iniciativa para la creación de un programa de reasentamiento que comenzaría 2010 con 75 personas; este compromiso continúa siendo pequeño en relación al peso de España en la UE y en el mundo, en comparación con los programas de otros países de su entorno como Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal, Francia, Rumania, República Checa o, más recientemente, Alemania, Bélgica, Italia y Luxemburgo, que se han comprometido a aceptar refugiados iraquíes procedentes de Siria y Jordania.

España, durante su presidencia, ha impulsado el establecimiento del programa de reasentamiento conjunto de la UE con categorías preestablecidas para determinar sus beneficiarios, priorizando los más vulnerables, aunque podemos decir que es un complemento a la protección internacional y no un sustituto, ante las limitaciones que hemos analizado en el acceso al territorio y al procedimiento en la UE por parte de los solicitantes de asilo.

D) MENORES NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS

La situación de los menores inmigrantes no acompañados ha sido uno de los temas de especial preocupación del gobierno español, de acuerdo al programa de la presidencia. El hecho de dar un enfoque integral a la protección de menores no acompañados y separados teniendo en cuenta la situación de estos antes de su viaje a Europa, la recepción y acogida, y la necesidad de encontrar soluciones duraderas sin discriminar entre los que solicitan asilo y los que no lo son, parece un paso positivo, aunque las concreciones han sido escasas. Las repatriaciones de menores sin tener en cuenta el interés superior de estos siguen siendo un tema de preocupación una vez en vigor la Directiva de Retorno, ante la ausencia de programas efectivos de cooperación y coordinación para la búsqueda activa de familiares en los países de origen o la evaluación de las condiciones de acogida en estos.

El Plan de Acción propuesto para Menores no Acompañados no ha contado con un suficiente proceso de consultas con las organizaciones especializadas, agencias de Naciones Unidas u otros organismos que tienen experiencia práctica en el tratamiento de menores.

5.2 LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN GRECIA

Grecia se ha convertido en una nueva puerta de entrada a Europa. Según estimaciones del Ministerio de Interior griego, cada año transitan por la frontera greco-turca⁹, tanto por la parte terrestre como por la marítima, 150.000 personas refugiadas y migrantes. La mayoría provienen de Oriente Medio (Afganistán, Irak, Irán, Palestina) y de Asia (India, Pakistán) pero cada vez hay más migrantes y solicitantes de asilo originarios del África subsahariana (Somalia, Nigeria) y del Magreb, que emprenden esta ruta.

El aumento del número de personas migrantes que entran por Europa a través de esta ruta de inmigración, de 42.834 en 2004 a alrededor de 150.000 en 2009, es una consecuencia del refuerzo de los controles impuestos en otros puntos de entrada a la UE y especialmente en España, en los enclaves de Ceuta y Melilla, y las islas Canarias, así como los procesos de externalización de fronteras en África.

Franquear la frontera griega es muy peligroso. Los que la transitan por la parte terrestre tienen que atravesar una zona que sigue estando minada. Los que la cruzan por vía marítima lo hacen en embarcaciones improvisadas. Además de estos peligros, tienen que sortear también todos los mecanismos ilegales que Grecia utiliza para prevenir su entrada, la de inmigrantes y de solicitantes de asilo, y la expulsión de estos a Turquía.

Grecia y Turquía firmaron un acuerdo de readmisión que entró en vigor en el 2002 y que prevé que Turquía acepte la devolución a su territorio de los inmigrantes interceptados en situación irregular. Sin embargo, la mayoría de devoluciones forzadas de Grecia hacia Turquía no se realizan en aplicación de este acuerdo, sino de manera ilegal. Los migrantes, una vez deportados a Turquía, según su nacionalidad, corren el riesgo de ser devueltos a sus países de origen o a terceros países y de recibir un trato inhumano, cruel y degradante. Algunas organizaciones de derechos humanos han denunciado devoluciones a países en guerra como Afganistán o Irak¹⁰. Además de la gravedad y de los peligros de dichas prácticas, éstas contravienen el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 3 de la Convención sobre la Tortura de Naciones Unidas.

Los que consiguen llegar a Grecia tienen que afrontar de nuevo numerosas dificultades. La inmensa mayoría de migrantes lo hacen de paso con la intención

de llegar a otro país europeo. Tras pasar la frontera y, generalmente, después de un periodo de detención, los migrantes se dirigen hacia los puertos de Pireo y Patras, o hacia Atenas, para intentar llegar a otro país europeo (también aquí la estancia puede prolongarse meses o años).

Los solicitantes de asilo y los migrantes están expuestos a todo tipo de violencia, tanto por parte de las autoridades como por grupos de extrema derecha, y viven en condiciones muy precarias bajo la amenaza constante de ser expulsados y a la espera de poder seguir su viaje y realizar la travesía hacia Italia¹¹.

Cuando las autoridades griegas consideran que el número de inmigrantes sobrepasa el umbral de lo que consideran soportable, efectúan redadas en las grandes ciudades. Organizan, ilegalmente, operaciones de retorno de inmigrantes, entre los que se encuentran también solicitantes de asilo, a Turquía por la frontera terrestre y por el río Evros. Según un informe de la Comisión Europea¹², Grecia ostenta el record en materia de "eficacia" en cuanto a expulsiones de extranjeros.

Entre junio y agosto del 2009, las autoridades griegas detuvieron a centenares de migrantes en todo el país, expulsándolos de deterioradas viviendas en Atenas, arrastrando el campamento de Patras y deteniendo solicitantes de asilo, recién llegados y menores no acompañados. Todos ellos fueron trasladados a centros de detención del norte, cerca de la frontera con Turquía. Desde allí, después de ser desvalijados de cualquier documento u objeto que pudiera dejar rastro de su estancia en Grecia (documentos oficiales, tarjetas de solicitantes de asilo, tarjetas de transporte griegas, prendas de vestir de marca griega, etc.), fueron devueltos a Turquía¹³ en operaciones secretas nocturnas. Esto hace que las personas necesitadas de protección internacional no estén seguras en Grecia y corran el riesgo de ser deportadas a Turquía y, posteriormente, al país del que huyeron porque corría peligro su seguridad y sus vidas.

Grecia, un país sumergido en una crisis económica severa con uno de los índices más altos de desempleo de la UE y un quinto de los griegos viviendo por debajo del umbral de pobreza, estuvo vulnerando la Convención de Ginebra de 1951 mediante la imposición de trabas al acceso al procedimiento, el rechazo rutinario de aspirantes de asilo de zonas en guerra como Afganistán, el incumplimiento de la obligación de proporcionar intérprete a quien pide asilo, la violación del principio de *non-refoulement* y las condiciones en los centros de detención de inmigrantes, que son atroces.

Los sistemas de acogida son escasos, los solicitantes de asilo acaban durmiendo en las calles o en los parques. Es difícil que reciban ayudas económicas, seguro médico u otros apoyos materiales. A mediados de agosto del año pasado, por ejemplo, el ACNUR solicitó que se cerrara el campamento de refugiados en la isla de Lesbos por no cumplir con los estándares mínimos. Además de superar su capacidad, faltaba agua corriente, camas y sanitarios. La autorización de trabajo para los

solicitantes se limita a empleos que no demanden ciudadanos griegos, de la UE, refugiados reconocidos como tales o extranjeros de antecedentes griegos.

Las personas necesitadas de protección internacional encuentran muchas dificultades para acceder al procedimiento de asilo. La policía crea obstáculos para que se presenten solicitudes de asilo y niega al solicitante de asilo entrevistas adecuadas y un seguimiento de su caso correcto. Hay casos contrastados de trato denigrante y maltratos físicos y psíquicos a su llegada¹⁴.

En las entrevistas de petición de asilo los solicitantes no pueden elaborar su relato explicando por qué necesitan acogerse a la protección internacional, sino que se basan en unas preguntas superficiales y muchas veces sin posibilidad de matizar. Cada funcionario realiza 15 entrevistas diarias, con lo que no puede dedicarle el tiempo que merecería cada una de ellas. Las preguntas que realizan son del estilo de "¿por qué razón no te es posible encontrar trabajo en tu país?" o "¿intentaste buscar trabajo en alguna otra región de tu país?". Este tipo de preguntas no se adecua a la realidad de los solicitantes de asilo ni intenta conocer las causas de la persecución de la que huyen. Muchas de las entrevistas son realizadas sin intérprete, a menudo en inglés, cuando es frecuente que ni el solicitante de asilo ni el entrevistador tengan un buen nivel en este idioma.

Más del 99% de los casos son denegados en primera instancia. Este hecho es particularmente grave teniendo en cuenta que en julio del 2009 entró en vigor el Decreto Presidencial 81/2009, a través del cual el gobierno abolió los procedimientos de apelación de asilo, lo que niega la posibilidad de recurrir si se les deniega la primera solicitud, un requisito básico en el derecho europeo e internacional de derechos humanos. Esta acción deja, a partir de ese momento, a las personas refugiadas que llegan a Grecia en busca de protección internacional sin una solución efectiva y con el riesgo de ser deportadas a los lugares donde sus vidas y su seguridad corren peligro.

A modo de ejemplo, en 2007 se produjeron en Grecia 25.113 solicitudes de asilo reconociéndose en primera instancia únicamente a 8 la condición de refugiado, un 0,04%. En segunda instancia el número se elevó hasta 138 (2,05%). En concreto, 5.474 iraquíes solicitaron asilo en 2007, no obteniendo ninguno la concesión ni del asilo ni de la protección subsidiaria; 3.948 fueron rechazadas en primera instancia, permaneciendo las demás en espera. Tanto en primera como en segunda instancia, las resoluciones suelen adolecer de ser breves formatos, sin ninguna referencia a los hechos o a fundamento jurídico alguno, concluyendo que la persona solicitante había abandonado su país para "mejorar sus condiciones de vida"¹⁵. En el 2008 se realizaron 19.884¹⁶ peticiones de asilo. De las 29.460 que se resolvieron, del acumulado de años anteriores, consiguieron el estatuto de refugiado 380 personas (el 1,3%)

y 21 (0,07) protección complementaria. En 2009 solicitaron asilo 15.925¹⁷ personas, principalmente de Pakistán, Afganistán, Georgia, Bangladesh e Irak.

Aquellos solicitantes de asilo que consiguen abandonar Grecia para ir a otros países europeos a pedir asilo se arriesgan a ser devueltos en aplicación del Convenio de Dublín II que define qué Estado de la Unión Europea será responsable del examen de una solicitud de asilo, teniendo en cuenta el país por el que la persona solicitante de asilo ha efectuado su entrada. Las autoridades helenas registran las huellas dactilares de los miles de refugiados y migrantes que cada año llegan a sus fronteras. Dichas huellas, que se conservan en la base de datos EURODAC y que pueden ser consultadas por todas los servicios policiales de la UE, impiden que los solicitantes de asilo lo pidan en otro lugar que no sea Grecia, donde no tienen ninguna probabilidad de obtenerlo, y obligan a aquellos que no quieren regresar a Grecia a permanecer en situación irregular y sin posibilidades de protección en otros países.

Desde mediados del 2007 y en sus informes posteriores, ACNUR¹⁸ viene constatando que en Grecia un número substancial de solicitantes de asilo se enfrenta a serios obstáculos para acceder y disfrutar de protección efectiva en conformidad con las normas internacionales y europeas en la materia. Basándose en un análisis de las cuestiones relativas a las salvaguardas procedimentales, al acceso y calidad del procedimiento, las condiciones de acogida y los casos de *refoulement* en el país heleno, el ACNUR recomienda a los gobiernos europeos abstenerse de aplicar el Reglamento de Dublín¹⁹.

A pesar de dichas recomendaciones, muchos de los Estados miembros de la UE continúan enviando solicitantes de asilo a este país en aplicación al reglamento de Dublín.

Veintitrés organizaciones europeas²⁰, entre ellas el Consejo Griego para los Refugiados y CEAR, presentaron ante la Comisión Europea a finales del 2009 una denuncia formal contra Grecia por el incumplimiento de sus obligaciones respecto a la implementación del derecho comunitario en materia de asilo. La denuncia se basa en aspectos tan graves como la existencia de serias dificultades en el acceso al procedimiento, la falta de garantías mínimas para el estudio de los casos, la detención de solicitantes de asilo en centros que incumplen los criterios mínimos de habitabilidad, los problemas de violencia y discriminación por no garantizar las normas mínimas de acogida y la practica de retorno forzoso de solicitantes de asilo a Turquía.

A partir de la supuesta homogeneidad de los procedimientos de asilo en los Estados miembros, el reglamento de Dublín establece una jerarquía de criterios que permite examinar cada solicitud de asilo presentada en territorio europeo. Son relevantes a este respecto la expedición de un visado o de un inicio de procedimiento con anterioridad.

En aplicación a estos criterios, personas que hayan entrado a Europa por Grecia y solicitado asilo en otro Estado miembro se ven forzadas a confiar en el procedimiento griego, cuyas disfuncionalidades están fuera de duda, como única vía para intentar encontrar protección internacional. Por tanto, solicitantes de asilo que cumplan los requisitos para ser reconocidos como refugiados ven frustradas sus expectativas de protección ya que al ser trasladados a Grecia encuentran muchas trabajas para acceder al procedimiento o, si lo hacen, sus solicitudes son denegadas. Así, muchos de los solicitantes finalmente deciden permanecer de manera irregular en el país en el que cursaron su solicitud para evitar el envío a Grecia. Es más, no todo se queda ahí, los retornados a Grecia a causa del reglamento de Dublín-II son automáticamente detenidos, independientemente de su condición.

A pesar de las numerosas llamadas de atención dirigidas a las autoridades griegas en los últimos años, las mejoras en el procedimiento de asilo en 2009 han sido mínimas. Se constata, de nuevo, otro país de la UE en el que el control de fronteras prevalece al derecho de asilo y al respeto de los derechos humanos.

5.3 EL INTENTO DE EXTRADICIÓN DE TRES REFUGIADOS KURDOS A TURQUÍA

Durante el 2009, el gobierno español ha dado curso a varios procesos de extradición contra refugiados kurdos, a pesar de su condición de asilados y de tratarse de conocidos activistas en el exilio. Estos procesos de extradición se iniciaron aceptando las solicitudes de extradición realizadas por Turquía bajo la acusación de delito de colaboración con organización terrorista.

Los conocidos líderes y activistas kurdos Eyup Doru, Remzi Kartal y Yasar Ildan, tenían y tienen reconocido el estatuto de refugiados por países pertenecientes a la UE o al Espacio Económico Europeo y cuentan con trayectorias personales y profesionales de reconocido prestigio. Esto no fue obstáculo para que, en marzo de 2009, el gobierno español diera trámite a las solicitudes de extradición de Remzi Kartal y Eyup Doru, ordenándose su detención e iniciando el proceso de extradición, desoyendo así los temores y recomendaciones realizadas por la ONU, que había advertido sobre el peligro que corrían los conocidos activistas de ser torturados y sometidos a trato inhumano por parte de las autoridades turcas en caso de acordarse su entrega a Turquía²¹.

Remzi Kartal fue diputado en 1991 del parlamento turco por el Partido de la Democracia (DEP), mientras que ocupaba este cargo tuvo que huir de Turquía para evitar la prisión en 1994 cuando el partido fue ilegalizado. Tras la ilegalización, seis

de los parlamentarios del DEP fueron encarcelados, entre ellos Leyla Zana, premio Sajarov a la libertad de conciencia y galardonada en 2009 por CEAR con el premio Juan María Bandrés a la defensa del derecho de asilo y la solidaridad con los refugiados. Anteriormente, en 1998, Remzi Kartal había sido detenido por su trabajo en asociaciones y partidos políticos, torturado y encarcelado por la junta militar turca. Desde el año 1995, Remzi Kartal vivía en Bélgica como refugiado político. Durante este tiempo fundó, junto con otros activistas, el parlamento kurdo en el exilio y en la actualidad forma parte el Congreso Nacional del Kurdistán. En el año 2005, durante una estancia en Alemania, fue también detenido e iniciada su extradición por las mismas acusaciones de colaboración con el terrorismo sin embargo, tras el análisis del caso Alemania no dio curso a la solicitud que no llegó a los tribunales.

En el 2009 Remzi Kartal fue detenido cuando realizaba una visita a España para la celebración de Newroz, fiesta nacional kurda. Su compatriota Eyup Doru fue detenido días más tarde cuando viajó a España para gestionar su liberación ante las autoridades españolas. La detención Eyup Doru se produjo de madrugada, en su hotel, por un grupo de agentes de la lucha antiterrorista, como si de un peligroso delincuente se tratara, todo ello ante su asombro ya que había viajado en numerosas ocasiones a España en su trabajo de defensa de los derechos del pueblo kurdo.

Eyup Doru tiene también reconocido el estatuto de refugiado por Francia y lleva más de 20 años realizando tareas de incidencia política y diplomáticas a favor del pueblo kurdo, principalmente en Europa y América Latina. Años atrás había realizado diversas actividades en España, motivo por el que es ampliamente conocido por las autoridades, partidos políticos y medios de comunicación. En la actualidad Doru es miembro del comité internacional del Foro Social Mundial y consultor del Consejo de Europa. Estas actividades y el prestigio obtenido por el Eyup Doru en el exilio son la causa de que las autoridades turcas, en un intento de desprestigiar su labor legítima en defensa de los derechos del pueblo kurdo, realizaran acusaciones de colaboración con el terrorismo.

Un mes más tarde, pendientes aún de tramitación los procedimientos de extradición señalados, fue detenido Yasar Ildan, refugiado kurdo con estatuto reconocido en Suiza en 1999. Su condición fue reconocida a causa de la persecución sufrida por defender la libertad del pueblo kurdo en Turquía, país del que tuvo que huir tras ser detenido por la policía turca para asuntos políticos, acusado por la fiscalía del Tribunal Supremo de pertenencia a la organización MLKP/K. Fue encarcelado, torturado y finalmente condenado en un juicio sin garantías ni indicios suficientes, basado en las declaraciones de otros presos arrancadas mediante torturas. Los hechos expuestos han sido probados y dieron lugar al reconocimiento de su condición de refugiado en Suiza. A pesar de todo ello, nuevamente el Consejo de

Ministerio español dio luz verde a la solicitud de extradición de Yasar Ildan cuando estaba de vacaciones con su familia en España.

Nada más conocer la situación, CEAR emitió un comunicado que tuvo amplio eco en la prensa, en el que se exigía al gobierno que paralizara el proceso de extradición debido a la condición de refugiados de los tres activistas kurdos y al hecho de que los cargos contra ambos ya habían sido rechazados por varios países europeos como Alemania, Bélgica y Francia. Asimismo, CEAR reclamaba respeto a la legislación internacional en materia de derecho de asilo y la consecuente paralización inmediata del proceso de extradición, como consecuencia de la condición de refugiados de la que gozan los tres activistas y la protección ante procesos de extradición que otorga la legislación internacional e interna cuando éstas puedan constituir un fraude del procedimiento y obedezcan a motivos políticos²².

La Ley 4/1985, de 21 de marzo, sobre extradición pasiva establece la no aceptación de procesos de extradición que encubren una persecución por motivos de raza, nacionalidad, religión u opiniones políticas. La condición de kurdos de los tres activistas, la oposición de las autoridades turcas al reconocimiento de los derechos del pueblo kurdo y la supuesta pertenencia a órganos y partidos que promueven la independencia del pueblo kurdo son sin duda los motivos de las acusaciones de colaboración con el terrorismo cursadas por las autoridades turcas. Estas infundadas acusaciones corresponden a una conocida estrategia por parte de las autoridades turcas y a pesar de todo fueron tramitadas por las autoridades españolas²³.

Inmediatamente se lanzó una campaña que suscribieron un conjunto de organizaciones²⁴ ante los temores expresados acerca del riesgo de trato inhumano y degradante que pudieran recibir los dirigentes kurdos en caso de acordarse la extradición por el gobierno español.

A pesar de todas estas consideraciones, los procesos de extradición siguieron su curso legal, en el caso de Remzi Kartal y Eyup Doru finalmente fue la Audiencia Nacional²⁵ quien acordó no acceder en fase jurisdiccional a la solicitud de extradición, basando su decisión en su condición de refugiados concedida por las autoridades belga y francesa, y declarando, como no podía ser de otra forma, que la condición de refugiado tiene un efecto extraterritorial con respecto otros Estados parte de la Convención de 1951, tal y como se refleja en la ley de extradición pasiva.

En la vista oral, el Ministerio Fiscal mostró su oposición a la concesión de la extradición argumentando la condición de refugiados y el hecho de que pudieran sufrir torturas al ser extraditados, así como la protección que otorga la Convención de Ginebra, el llamado *non refoulement*, protección que según argumentó no se extiende a quienes hayan cometido delitos graves, lo que no es el caso que señalaban las autoridades turcas, que sostenían sus acusaciones sobre indicios insuficientes.

Yasar Ildan pudo abandonar España en verano del 2009 y retornó a Suiza donde tiene reconocido el estatuto de refugiado.

Estos procesos de extradición incumplen la prohibición de expulsión y devolución, que es la prohibición impuesta a los Estados por el derecho internacional de enviar forzosamente a un extranjero al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. Este principio que aparece recogido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra, en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura, y en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁶ tiene carácter absoluto y se extiende también a los solicitantes de asilo.

La obligación del *non refoulement* se considera una norma imperativa universal y que obliga a todos los Estados con independencia de que hayan firmado o no los tratados internacionales. En nuestro caso, España ha incorporado el principio de *non refoulement* mediante la adhesión a los convenios que lo recogen y que forman parte del derecho interno una vez ratificados y publicados, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución. Además, la legislación sobre asilo recoge expresamente esta garantía y violarlo cuando un refugiado ha sido reconocido por otros países de la UE entraría en directa contradicción con la pretensión de crear un sistema europeo común de asilo.

5.4. A FONDO: LAS REFORMAS DE LAS LEGISLACIONES DE ASILO EN OTROS PAÍSES DE LA UE

La idea de alcanzar políticas comunes en materias migratorias y de asilo no es un objetivo de nuevo cuño, sino un proceso que se ha venido desarrollando en los últimos años en la UE. Si bien la ratificación del tratado de Ámsterdam por parte de los miembros de la Unión en 1997 ya recogía la adopción de estándares mínimos para la concesión de protección internacional, así como para el establecimiento de una regulación básica a nivel de la UE sobre asilo e inmigración, es en 1999 donde podemos situar el punto real de partida. En aquel año, en Tampere (Finlandia) el 15 y 16 de octubre, se celebró una sesión del Consejo Europeo donde finalmente se acordó profundizar en políticas migratorias comunes. El fin era lograr una política unitaria tanto en la gestión de flujos migratorios como en el asilo desde una perspectiva integradora²⁷, teniendo en cuenta también a los países de origen²⁸. De hecho fue en lo que respecta al asilo donde se produjo un acuerdo más amplio a la hora de concertar esfuerzos y políticas comunes. Una visión amplia que fue calificada por ACNUR como un "hito".

No obstante, el giro de la política internacional que tuvo lugar a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y posteriores produjo un cambio radical de perspectiva: las políticas migratorias y por ende, el asilo, pasaron a ser un tema muy determinado por la seguridad.

Es en este contexto donde se ubica el segundo momento que cabría resaltar: la celebración del Consejo de Europa en Sevilla (21 y 22 de junio de 2002), bajo la anterior presidencia española. Las conclusiones giraron 180 grados respecto a Tampere. De este modo, los nuevos ejes de las políticas migratorias comunes pasarían a ser, entre otros, la lucha contra la inmigración ilegal y una mayor coordinación en el control de fronteras si cabe; así como profundizar en los acuerdos de readmisión de inmigrantes ilegales y en las políticas de expulsión y repatriación; y, finalmente, y en lo que respecta al asilo, profundizar también en la devolución de aquellos que traten de aprovecharse del procedimiento²⁹.

Con estas premisas comienzan a desarrollarse distintas normativas con la intención de ir armonizando las diferentes legislaciones europeas referidas al asilo, con el fin de alcanzar el SECA, al que ya hemos hecho referencia en el primer epígrafe de este capítulo. Como primer colofón, habría que citar el llamado Programa de La Haya 2004, realizado por el Consejo Europeo, que preveía un plan de acción de las distintas políticas comunes, entre ellas las referidas a las migraciones y el asilo entre 2004 y 2009. A principios de este año, 2010, entró en vigor el Programa de Estocolmo, cuyas previsiones se extenderán hasta 2014.

Entre todo este maremágnum de normativas nos topamos con cuatro directivas claves, que son las que configuran el tronco de la armonización de las políticas de asilo: la Directiva 2004/83, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección y al contenido de la protección concedida (en adelante, "Directiva de Cualificación"); la Directiva 2005/85, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (en adelante, "Directiva de Procedimientos"); la Directiva 2003/09 sobre la acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados (en adelante, "Directiva de Acogida"); y la Directiva 2003/86, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar (en particular, el Capítulo V, relativo a las personas refugiadas)³⁰.

Las directivas son normas marco. Esto es, que en el plazo máximo que cada una marque deberán obligatoriamente transponerse al derecho interno de cada uno de los países miembros. Pero también es importante tener en cuenta que estamos ante normas de mínimos: si un Estado miembro ya tiene una regulación más favorable, no tiene porqué adaptarse al contenido de la directiva en cuestión.

Si bien no es un cometido sencillo la evaluación de la transposición de esta normativa a los derechos internos de los 27 Estados miembro de la UE y aquellos Estados asociados, no podemos obviar hacer una valoración de la misma, de cómo ha sido ese proceso, de cómo está siendo (pues aún continúa), tanto en la teoría como en la práctica, y así comprobar si realmente se tiende a una unificación real de la protección internacional en la UE, a ese sistema europeo común de asilo, o simplemente la realidad se diluye en la teoría, como es el caso.

Así pues, el paso más inmediato será comprobar si se han venido cumpliendo los plazos para la transposición de las directivas mencionadas. La respuesta es negativa en la mayoría de los Estados. El Parlamento Europeo, en la resolución de 5 de febrero de 2009 sobre la aplicación de la Directiva de Acogida lamentó que:

... en algunas de las visitas realizadas se pusiera de manifiesto que algunos Estados miembros aplican mal o no aplican las directivas existentes; pide a la Comisión que adopte las medidas necesarias para garantizar la transposición y el respeto no sólo formal de las directivas.

Especialmente significativa es la demora en adaptar la Directiva de Cualificación a los respectivos derechos internos, norma en la que se recogen los requisitos para ser considerado como merecedor de protección internacional. A este respecto, Franco Frattini, vicepresidente de la Comisión Europea por aquel entonces, calificó ese retraso de "particularmente lamentable, teniendo en cuenta que esta Directiva es un elemento esencial de la primera fase del régimen de asilo común europeo".

Por su parte, el ECRE, en octubre de 2008, recogió que sólo 16 países habían transpuesto la mencionada directiva. De estos, además, destacar que 8 ya lo hicieron con retraso (la fecha tope era el 10 de octubre de 2006)³¹ Esta demora, cuando los plazos de transposición suelen ser de dos años, demuestra una falta de interés evidente en alcanzar esa política común que se pretende. España no ha sido precisamente un ejemplo en este aspecto, llegando a ser sancionada en junio de 2009 por el Tribunal de Justicia de la UE por dicho retraso.

Sin embargo, siendo la demora en la transposición un problema grave a tener en cuenta y ante el que debería actuarse de manera más contundente por parte de las instituciones europeas, es al entrar en la calidad de la misma cuando pueden detectarse las distintas variaciones en las normativas nacionales, por el alto grado de discrecionalidad que las propias directivas permiten. En primer lugar, muchas previsiones de las directivas no han sido transpuestas literalmente y, en algunos casos, se ha bajado incluso el estándar de exigencia que marcaba la propia norma.

De este modo y siguiendo con la Directiva de Cualificación, muchos países no han trasladado explícitamente el ya consagrado principio internacional del beneficio

de la duda³²; en lo que se refiere a agentes no estatales de persecución, distintos países han adoptado un criterio más restrictivo³³; lo mismo sucede con los agentes no estatales de protección³⁴; y la posibilidad de desplazamiento interno como motivo para denegar el estatuto³⁵; la definición y listado de “actos de persecución” también varía según el Estado³⁶. La redacción de la directiva, a su vez, “permite” que los Estados miembros puedan definir “determinado grupo social” de una manera más restrictiva (exigiendo que las personas solicitantes tengan esa cualidad innata “y”, además, sean percibidas como tal grupo por el resto de la sociedad)³⁷. Del mismo modo, los niveles de la concesión de la llamada protección subsidiaria pueden verse restringidos según la interpretación que se haga del artículo 15.c), exigiendo en situaciones de conflicto armado internacional o interno, además, la demostración de un riesgo individual (cuando en la traducción inglesa del citado artículo se refiere a uno u otro)³⁸.

Continuando con el análisis anterior, la mayoría de los Estados mezclan las causas de exclusión con las de revocación del estatuto, artículos 12 y 14 de la directiva, diluyendo cualquier diferencia entre ambos³⁹, o excluyendo impropriamente de la posibilidad de protección a personas sobre la base del artículo 21 (que recoge nada más que la posibilidad de expulsión de un refugiado reconocido, no la retirada del estatuto)⁴⁰. En esta línea, la aparición de conceptos jurídicos indeterminados (“grave delito común”, “actos especialmente crueles”, “peligro para la seguridad del Estado”, “delito de especial gravedad”, “peligro para la comunidad de un Estado”, etc.) recogen una variabilidad interpretativa según el Estado de qué se trate, que puede resultar muy peligrosa y contraria al espíritu y la letra de la Convención de Ginebra de 1951⁴¹.

Por otro lado, respecto a la transposición de la Directiva de Acogida, la ya citada resolución del Parlamento Europeo recoge, sin hacer mención expresa a los países concretos, el gran número de fallas no sólo en su transposición sino en su aplicación práctica. De este modo, critica el amplio margen de discrecionalidad que permite la propia directiva, para pasar inmediatamente a lamentar, entre otros, la reducida capacidad de los centros de acogida abiertos e instando a que, en el caso de las personas solicitantes de asilo, la acogida se haga en centros abiertos y no cerrados (como sucede en algunos Estados miembros)⁴². En conexión con lo anterior, se exhorta a los Estados a que se aplique la Directiva de Acogida a las personas desde el mismo momento de la solicitud de asilo, asimismo, a que no se contengan en las normativas criterios de retirada y reducción de las condiciones de acogida que no vengán contenidos en la Directiva. En lo referente a las personas solicitantes de asilo en particular, urge buscar un justo equilibrio entre la urgencia del procedimiento y la justicia de su tratamiento, lamentando además que la asistencia jurídica gratuita no parezca estar al alcance de todos los solicitantes de asilo y, si lo

está, muchas veces no sea en las mejores condiciones. Finalmente, se pide a los Estados que no recurran a la retención de solicitantes de asilo “[...] puesto que son personas vulnerables que necesitan protección”.

Todas estas cuestiones tratadas, los plazos de transposición y la manera en la que se ha llevado a cabo ésta, no hacen sino desviarnos del supuesto objetivo, el SECA, al generarse situaciones dispares para los mismos supuestos de hecho, ya no a nivel legal, como hemos ido recogiendo hasta ahora, sino también en la práctica. De esta manera podemos reseñar como, si bien la mayoría de los Estados miembros respetan (con las variaciones interpretativas señaladas) las guías del ACNUR, tanto Suecia como el Reino Unido han devuelto, por ejemplo, a solicitantes de asilo somalíes a Somalia, en contra de lo prevenido por el propio ACNUR.

El caso de Chechenia es paradigmático. Existe una gran variabilidad en los grados de reconocimiento del estatuto a las personas procedentes de este país según el Estado de qué se trata (Austria, por ejemplo, reconoció como sujetos de protección al 80% de los chechenos que solicitaron en su territorio, mientras que Polonia se quedó en el 20% y Eslovenia no se lo concedió a ninguno). En relación con esto, Francia no valora como factible la posibilidad de desplazamiento interno en la Federación Rusa como motivo de denegación, mientras que Alemania y Eslovaquia sí la consideran aceptable. El caso de Irak también es reseñable: mientras que Suecia concedió durante 2008 protección al 90% de los solicitantes de aquel país, Grecia no lo hizo a ninguno.

Las diferencias no sólo se observan en los porcentajes de concesión, en la especificidad de tal o cual caso, o en el tratamiento jurídico de las solicitudes, sino también, como se indicaba al referirnos a la Directiva de Acogida, en el reconocimiento de determinados derechos. A modo de ejemplo, en la República Checa las personas solicitantes de asilo detenidas por la regulación del Reglamento de Dublín-II no tienen el derecho de recurrir dicha detención; la misma República Checa, Polonia y España limitan o bloquean absolutamente el acceso de organizaciones de derechos humanos a los lugares de permanencia de los solicitantes de asilo en los principales aeropuertos; por lo que respecta al derecho al trabajo, normalmente se permite a los refugiados trabajar sin restricción⁴³; la problemática surge cuando hablamos de solicitantes de asilo o de personas beneficiarias de protección subsidiaria: Irlanda no permite trabajar a los solicitantes de asilo y Chipre sólo les permite trabajar en granjas durante el primer año; Alemania sólo les permite trabajar bajo circunstancias específicas y en empleos donde no haya alemanes o ciudadanos de la UE como demandantes del mismo. El caso de Grecia ya se ha expuesto ampliamente y no deja de ser consecuencia de todas las incongruencias ya relatadas.

Todo lo expuesto hasta el momento nos obliga a ser muy críticos. De lo que no queda duda es que el proceso de armonización está resultando muy contradictorio y falto de coherencia. La primera crítica debe trasladarse al contenido de las directivas, en muchos casos, susceptibles de diversas interpretaciones y aplicaciones que no hacen sino minusvalorar la normativa internacional referida a las personas refugiadas. El ejemplo más evidente de esto lo tenemos en la Directiva de Cualificación donde en el artículo 1 ya se excluye a los ciudadanos comunitarios de poder solicitar asilo en cualquier otro Estado de la Unión, contraviniendo el contenido explícito de la Convención de Ginebra de 1951 que reconoce este derecho “a toda persona”, sin límite alguno.

La realidad teórica de la UE como “un espacio de libertad, seguridad y justicia” no implica que no se produzcan o se pueda producir violaciones de derechos humanos en su territorio: la discriminación de las personas de etnia romaní en países como Eslovaquia o la República Checa, de los menores en Rumania o de las personas LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales) en Polonia, por sólo indicar algunos casos, son situaciones evidentes que bien podrían merecer una protección de carácter internacional. A este respecto resulta especialmente llamativo la reciente concesión del estatuto de asilo a una familia alemana por parte de un tribunal estadounidense por la violación del derecho a la educación y a la intimidación familiar en aquel país. Es evidente que si se desea consagrar una armonización efectiva en lo que se refiere a la protección internacional, no se pueden cerrar los ojos a lo que sucede dentro de las propias fronteras de la UE y negarlo sin más.

Siguiendo este razonamiento, el segundo aspecto a criticar es el retraso con el que muchos Estados miembros han transpuesto la normativa explicada. Desde el mero punto de vista de un ciudadano, no se comprende esa demora habitual en los Estados en cumplir con muchas de sus obligaciones. No se entiende, a su vez, que no se obligue de una manera más contundente a estos Estados infractores a cumplir lo que reza la normativa. Y, finalmente, no se entiende tampoco esta tardanza, máxime si la comparamos con la celeridad con las que se han transpuesto otras directivas restrictivas de derechos (como la Directiva de Procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio, de 18 de junio de 2008, conocida como la “Directiva de la Vergüenza” que, entre otros aspectos, permite el internamiento hasta 18 meses de una persona extranjera por el único “delito” de no hallarse en situación regular), o que supuestamente, beneficiarán la economía del Estado (como es la Directiva 2009/50, de 25 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, que permitirá la residencia y el trabajo de personas extracomunitarias con alta cualificación en todo el territorio de la UE).

La tercera crítica tiene que ver no ya con los plazos, sino con el contenido de la transposición, con cómo se ha hecho la misma. Tras todo lo expuesto, resulta evidente que los desequilibrios son, en más de un aspecto, grandes y en alguno, extremo (como sucede con Grecia). No se comprende, dentro de la lógica de lograr una armonización de políticas, un desequilibrio tan grande en los porcentajes de concesión de protección según Estados para situaciones similares (Chechenia, Irak, Somalia...); del mismo modo, no deja de turbar la volubilidad en la interpretación de los conceptos por parte de las diferentes administraciones. Así, por ejemplo, en algunos Estados de la UE se reconoce como refugiada a una mujer maltratada por su pareja en su país a la cual su gobierno no la protege de una manera efectiva y en otros se deniega esa misma solicitud, bien por supuesta posibilidad de desplazamiento interno, bien por no reconocer a la pareja como "agente no estatal", o por entender que dicho Estado tiene un ordenamiento jurídico avanzado en orden a la protección de las mujeres maltratadas (aunque dicho ordenamiento no se aplique de manera efectiva). Una volubilidad interpretativa y restrictiva que tiene lugar también en el Reglamento de Dublín, al no utilizarse prácticamente nunca la cláusula humanitaria, a pesar de ser una norma de aplicación directa que no es necesario transponer.

Resulta preocupante, asimismo, el desequilibrio en las condiciones de acogida y prestaciones sociales tanto para personas solicitantes de asilo como refugiadas, dependiendo del país de que se trate. Para completar todo este rompecabezas, no tiene sentido alguno que la denegación de una solicitud sea válida en todo el territorio de la UE pero no así la concesión de un estatuto, que únicamente tendrá valor en el Estado que proceda a su reconocimiento⁴⁴.

La realidad expuesta denota una línea teórica que trata de conducir a la meta del SECA, pero en la práctica los desequilibrios, algunos graves y de escasa explicación, hacen concluir que estamos muy lejos de ese objetivo, tanto por las políticas desplegadas como por el modo de llevarlas a la práctica. Lejanía en gran parte causada por el amplio margen de discrecionalidad dejado a los Estados a la hora de implementarlas.

En este contexto, el SECA no debería dejar margen a la discrecionalidad y ser respetuoso con los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas y, en especial, con el propio derecho de asilo. El Programa de Estocolmo recomienda, entre otros aspectos, la necesaria coordinación entre FRONTEX y la OEAA, así como la firma y ratificación de la Convención de Ginebra de 1951 por la UE como tal, para recordar finalmente que el establecimiento de un SECA, a más tardar en 2012, sigue siendo un objetivo prioritario de primer orden. Más allá de las palabras, lo que es cierto es que aún nos hallamos muy lejos de ese horizonte.

NOTAS

1. Véase Programa de la Presidencia Española del Consejo de la UE 2010, pp. 30-31; Secretaría de Estado para la Unión Europea. Disponible en <http://www.hablamosdeeuropa.es>
2. Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano; Consejo de la UE; documento nº 17024/09; Bruselas, 2 diciembre de 2009. Presentado en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior el 11 y 12 de diciembre de 2009.
3. Tratado de Lisboa, de 9 de mayo de 2008, que reforma el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de las Comunidades Europeas (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).
4. Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; documento nº 364/01, de 8 de diciembre de 2000.
5. Véase, *Good practices for a Europe of Protection. A memorandum of Spain, Belgium and Hungary*; CEAR, Flemish Refugee Action, CIRE y Hungarian Helsinki Committee; 12 de diciembre de 2009. Disponible en: www.cear.es. También, *De los principios a la acción: recomendaciones del ACNUR a España en su presidencia de turno en la Unión Europea, enero-junio 2010*; ACNUR.
6. El Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE), del cual es parte CEAR, tiene la intención de evaluar cada seis meses y hasta la finalización de ese periodo todos los esfuerzos en materia legislativa, las medidas de impacto en materia de asilo, así como todo lo referente a los acuerdos con los terceros países que se suscriban. *Memorandum on the Occasion of the Spanish Presidency (January 2010-June 2010)*; ECRE; 2009; p. 1.
7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: *Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos*; COM (2009) 262 final; Bruselas; junio de 2009, p. 5.
8. Un ejemplo de estas violaciones en *Informe Derechos Humanos en la Frontera Sur 2008*; APDHA; pp. 23, 41 y 66. Véase, asimismo, el *Informe de evaluación del centro de detención de migrantes en Nouadhibou (Mauritania)*; CEAR; Madrid; 10 de diciembre de 2008.
9. Turquía y Grecia comparten una frontera de 206 kilómetros que comprende una parte terrestre en Tracia, delimitada por el río Evros, así como una parte marítima en el mar Egeo.
10. En un Informe de Human Rights Watch: *Stuck in a Revolving Door. Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*, publicado el 26 de noviembre del 2008, se describen las deportaciones de dos solicitantes de asilo de origen iraquí, que tras haber sido reenviados de Grecia a Turquía, fueron luego detenidos en Edurne y, a continuación, entregados a las autoridades kurdas de Irak. En Irak fueron encarcelados y torturados.
11. La ruta a Italia es cada vez más difícil, peligrosa e incierta. Algunos realizan la travesía de Grecia a Italia en barco, escondidos debajo de un camión. Otros optan por la vía terrestre que pasa por Macedonia, Serbia, Hungría y Austria para alcanzar finalmente su destino, Italia.
12. *Third report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and return of illegal Residents*; Comisión de la UE; 9 de marzo del 2009.
13. *Fronteras Asesinas*; Migreurop, 2009; disponible en www.migreurop.org.
14. *Compliant to the commission of the European communities concerning failure to comply with community law; Failing member state: Greece*; Dutch Council for Refugees, Pro Asyl, Refugee Advice Centre and Refugee and Migrant Justice; 10 de noviembre de 2009.
15. Como consta en el informe del ACNUR *Asilo en la Unión Europea: Un estudio de la implementación de la Directiva de Cualificación*; noviembre de 2007; disponible en: www.unhcr.org
16. *Asylum levels and trends in industrialized countries. 2008*. ACNUR, disponible en: www.unhcr.org
17. Véase Anexo estadístico, cuadro 36.
18. *Posición del ACNUR relativa al retorno de solicitantes de asilo a Grecia de conformidad con el reglamento de Dublín*; 9 de julio del 2007. *Posición del ACNUR relativa al retorno de solicitantes de asilo a Grecia de conformidad con el reglamento de Dublín*; 15 de abril del 2008. *Observations on Greece as a country of asylum*; diciembre de 2009. Disponible en www.unhcr.org
19. Recomienda que los gobiernos hagan uso del artículo 3 (2) del Reglamento de Dublín que permite a los Estados examinar una solicitud de asilo presentada incluso cuando proceder a este examen no es su responsabilidad propia conforme a los criterios establecidos en el reglamento.
20. *Frontera Cero*; invierno 2009/2010; CEAR; disponible en: www.cear.es
21. Periódico *El Mundo*, 12/05/2009, disponible en www.elmundo.es; *Frontera Cero*, nº 9, otoño 2009 disponible en www.cear.es
22. Nota de prensa emitida por CEAR y difundida por Europa Press, 01/06/09.
23. *Informe 2009 de Amnistía Internacional*, "Utilización de la legislación antiterrorista por parte del gobierno turco para restringir la libertad de expresión".
24. Colectivo Solidaridad con Kurdistán en Madrid, Asociación para los Pueblos Amenazados (APA), Amnistía Internacional.
25. Auto nº 21/2009, rollo de Sala Extradición 15/2009, Sección 2 de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.
26. Convención de Ginebra, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes de 10 de diciembre de 1984; Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.
27. Como se recoge en el punto 18 de las Conclusiones de la Presidencia de este Consejo: "La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión".

28. "La necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen" (punto 20 de las Conclusiones).
29. Disponible en: www.consilium.europa.eu/ueDocs
30. Un elenco de directivas que se verá completado por el llamado "Reglamento de Dublín-II", norma europea directamente aplicable en cada estado de la UE y que regulará cuál es el Estado responsable para el estudio de una solicitud de asilo concreta.
31. Según el informe *The impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, de octubre de 2008.
32. Un principio que se aplica en la mayoría de los Estados pero no en la República Checa, Francia, Alemania, Italia, Polonia, Holanda y Eslovaquia, mientras que en otros se usa de manera excepcional (por ejemplo, Hungría, Luxemburgo y Eslovenia).
33. La aparición de este concepto en la directiva ya amplía de por sí la definición de persona refugiada en países como Alemania, donde no se reconocía la persecución por agentes terceros como causa de asilo (aunque sí pudieran ser merecedores de otro tipo de protección). Países como Bélgica, Reino Unido, República Checa, Francia, Hungría, Irlanda, la misma Alemania (España también), han transpuesto el contenido de la directiva de manera literal. En el resto, el concepto es definido por la jurisprudencia. En la práctica, en Polonia, sin embargo, organizaciones como grupos paramilitares, tribus, grupos criminales, etc... no son reconocidas como tales grupos terceros, y en Holanda, en casos de violencia de género, incluida la mutilación genital femenina, el hecho de que el causante no sea un agente estatal genera que no les sea reconocido el asilo (aunque puedan merecer una protección subsidiaria).
34. En concreto, más allá de las variaciones según cada Estado, preocupantes por otro lado por la incertidumbre que ello puede acarrear a la hora de determinar el concepto, únicamente Hungría, Portugal y Suecia no reconocen la protección de estos actores terceros como causa de denegación del estatuto. En el caso de España se recoge no sólo que las medidas de protección sean razonables, como se cita en la Directiva, sino también efectivas, como así indicó CEAR que sería recomendable que figurara en nuestra normativa, durante su tramitación parlamentaria.
35. Donde el requisito de "razonabilidad", que establece la Directiva en su artículo 8, no es recogido igual por la mayoría de los países. En algunos casos, a los efectos de la documentación de esta situación, la jurisprudencia se remite a las Guías del ACNUR (Bélgica, Alemania, Irlanda y Reino Unido); en otros se cita directamente en la propia ley (Hungría, Luxemburgo y Rumania); y en Suecia, dichas guías se utilizan para todos los casos excepto para las solicitudes de personas afganas e iraquíes, lo cual no deja de causar una cierta extrañeza.
36. Que en países como Alemania, España, Hungría, Italia, Rumania o Eslovaquia, entre otros, se ha transpuesto literalmente, mientras que en Francia, por ejemplo, no ha sido así y se mantiene un concepto más amplio de qué tipo de actos pueden ser considerados como de "persecución". O el caso de Polonia donde, a pesar de figurar expresamente en la directiva, no se considera que rechazar el servicio militar obligatorio en las condiciones que se especifican, sea, en ningún caso, motivo para obtener el asilo.
37. Algo que no sucede, por ejemplo, en Grecia, Irlanda, Hungría, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Rumania y Suecia, donde se exige sólo una de las dos cualidades, interpretación que parece más acorde a la jurisprudencia y doctrina aplicable. Sin embargo, sí se exigen ambas características en Eslovenia, Reino Unido, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Francia y Alemania. En el caso de España, a pesar de la insistencia de CEAR durante la tramitación parlamentaria, se mantuvo la "y", luego la exigencia de ambas circunstancias, a pesar de la directiva.
38. Austria, Bélgica, la República Checa y Hungría, así como España (como bien sugirió CEAR durante la tramitación parlamentaria) no han transpuesto la necesidad de "amenazas graves e individuales", mientras que Eslovaquia exige un mínimo riesgo individual. Del mismo modo, en muchos países no se ha interpretado el término "violencia indiscriminada" (España, por ejemplo), en otros como Alemania, se usa ese término en conjunción con "conflicto armado interno", y en otros como en Francia, se usa el concepto de "violencia generalizada". En el Reino Unido una situación de violencia generalizada en el país de origen no es suficiente para merecer la protección subsidiaria.
39. Únicamente Bélgica, Francia, Hungría y Polonia han decidido no transponer el artículo 14.
40. En ocasiones, personas excluidas de la protección como refugiadas no pueden ser deportadas sobre la base del artículo 3 del Convenio Europeo de DDHH, personas que, en consecuencia, serían merecedoras de un estatuto legal. Sin embargo, sólo Suecia, Reino Unido, Hungría, Polonia y Noruega recogen previsiones legales al respecto.
41. A modo de simple ejemplo, mientras Eslovenia recoge que "delito común grave" será aquel sentenciado a más de tres años, en Francia, por su parte, se valora también la finalidad del acto (para así tener en cuenta la legitimidad o no del uso de la violencia en el caso concreto). En el caso de España, la valoración de "delito común grave" se remite a la interpretación de este concepto que se recoge en nuestro Código Penal, una especificación que no existía y que fue apuntada por CEAR durante la tramitación parlamentaria.
42. A modo de ejemplo, señalar que en abril de 2008, el Tribunal Europeo de DDHH condenó la práctica de Francia de mantener a los solicitantes de asilo en las áreas de espera del aeropuerto y no permitirles intervenir en el expediente hasta que se decidiera sobre la verosimilitud o no de la solicitud de asilo.
43. Aunque, por ejemplo, Eslovenia, restringe el derecho a trabajar de las personas refugiadas a un año.
44. Hasta hoy, la única norma relativa a la posibilidad de la transferencia del estatuto de un país a otro es el Acuerdo Europeo relativo a la Transferencia de Responsabilidad con respecto a los Refugiados, hecho en Estrasburgo el 16 de octubre de 1980, que exige dos años de permanencia efectiva de la persona en el segundo Estado, conforme a la legislación del mismo, antes de proceder a la transferencia de dicho estatuto.

Algunos autores definen la integración social como aquel proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas que se encuentran en un sistema marginal a participar del nivel mínimo de bienestar socio vital alcanzado en un determinado país.

CEAR apuesta por un modelo de intervención que potencie el desarrollo integral de las personas inmigrantes, refugiadas y apátridas, buscando la transformación social que lleve al reconocimiento de una ciudadanía con plenos derechos desde la convivencia intercultural, siendo necesario para ello que la intervención promueva el empoderamiento de cada individuo.

En el presente capítulo se describe cómo la integración de las personas refugiadas, pese a tener un carácter individual y personal, tiene que ser analizada desde un punto de vista sistémico, con múltiples elementos que interactúan en dicho proceso. Para ello, es necesaria la coherencia en las políticas.

Los siguientes epígrafes analizan las políticas públicas puestas en marcha, que manifiestan una falta de coherencia que poco favorece a los procesos de integración; el contexto socioeconómico en el que estas políticas se están aplicando, y que se caracteriza por una crisis que coloca al colectivo de personas refugiadas en una situación de mayor vulnerabilidad, y por último la diferencia que la perspectiva de género implica en los procesos de integración de las mujeres y los hombres refugiados.

6.1 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para realizar una adecuada valoración de las políticas públicas llevadas a cabo durante el año 2009, es necesario tener en cuenta la realidad que lo ha caracterizado: recrudescimiento de la crisis económica mundial con un impacto tres veces superior entre la población inmigrante y asilada que entre la población autóctona; elaboración y aprobación de una nueva Ley de Asilo que ha supuesto en términos generales un retroceso en derechos y garantías para los solicitantes de asilo, tanto en protección jurídica como social; y aprobación de una nueva modificación de la ley de extranjería, orientada también a la restricción de derechos y en la que prima el control de carácter policial de los flujos migratorios frente a las políticas de integración y convivencia intercultural.

En el ámbito del asilo, es necesario recordar que la Constitución española, en su artículo 149.1.2^a, atribuye al Estado competencias exclusivas en esta materia. El Ministerio del Interior es el que regula el derecho de asilo y la condición de refugiado, y el Ministerio de Trabajo e Inmigración el que de manera complementaria asume las competencias relativas a la acogida, promoción e integración social de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas.

En cuanto a la inmigración, aunque con crecientes matices incorporados por los nuevos estatutos de autonomía¹, las competencias también son de carácter estatal. En este sentido el RD 553/2004 recogió una reorganización ministerial que se traduce en la supresión de la Delegación de Gobierno para la extranjería y la inmigración del Ministerio del Interior y en la atribución al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del desarrollo de la política del gobierno en materia de extranjería, excepto en el ámbito de actuación policial. Sin embargo, las competencias relativas al asilo siguen siendo asumidas por el Ministerio del Interior.

Por otra parte, es competencia exclusiva de las comunidades autónomas, según el art. 148.1.20 de la Constitución, la prestación de servicios sociales y asistencia social a la población, lo que se traduce según la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local² en que aquellos municipios de más de 20.000 habitantes deben prestar asistencia social a la ciudadanía. A través del Plan Concertado, en la década de los 80 se estableció cuáles eran las prestaciones básicas a garantizar a todo ciudadano: información y orientación, alojamiento alternativo, ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad de convivencia, prevención e inserción social y cooperación social y fomento de la solidaridad.

En la actualidad existe una gran complejidad para analizar las competencias en materia de inmigración y asilo vinculadas con las políticas públicas de ámbito social. Aunque según la Constitución, la competencia corresponde exclusivamente

al Estado, las comunidades autónomas y los entes locales han ido asumiendo competencias en el ámbito de la integración social que tienen que ver con sus competencias en sanidad, educación, asistencia social, ejecución de legislación laboral, empadronamiento, vivienda, o menores, entre otras. Por otro lado, el Estatuto de Cataluña ha abierto un camino nuevo en las competencias en materia de inmigración, como la tramitación de autorizaciones de trabajo, la primera acogida y las políticas de fomento de la convivencia intercultural.

Entre las herramientas de coordinación existentes destacan el Consejo Superior de Política Migratoria (2001), órgano interadministrativo de coordinación de las políticas de integración y en el que están presentes todas las administraciones del Estado, y el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (2005), herramienta económica con la que el Estado contribuye a la financiación de acciones de acogida e integración y refuerzo educativo.

El panorama de competencias y coordinaciones interadministrativas es sumamente complejo, y requiere de un profundo estudio, que parta del hecho de que el ámbito local es el más cercano al ciudadano independientemente de que éste sea inmigrante o asilado, y que tenga en cuenta que los procesos de integración no se pueden entender si se desvinculan del territorio en el que se desarrollan la vida y la convivencia cotidiana. En este sentido, es necesario trabajar en profundidad por un modelo de política de integración mucho más descentralizado y coordinado a nivel interadministrativo.

Un rápido recorrido por el desarrollo de las políticas públicas estatales de integración e inclusión permite ver sus aspectos más relevantes:

Las políticas desarrolladas en materia de migración durante el año 2009 se han visto seriamente afectadas por la crisis económica, y por los cambios respecto a años anteriores, en los que estas políticas habían estado directamente vinculadas con un crecimiento del fenómeno migratorio en nuestro país que le colocaba a la cabeza de los Estados miembros de la UE en recepción de extranjeros. El Ministerio de Trabajo e Inmigración desarrolló políticas para la acogida, promoción e integración social de este colectivo en años anteriores. En 2009, cuando el control de fronteras y la precariedad del mercado laboral han generado un descenso drástico de la llegada de personas a nuestro país, los dispositivos de acogida de emergencia e integración se han ido desmantelando, a la vez que se han incentivado los programas de retorno en detrimento de programas orientados a la lucha contra el desempleo, la discriminación y la integración. A esto hay que sumar el anunciado recorte para 2010 del Fondo de Acogida, que si bien en 2009 sumaba 200 millones de euros para las comunidades autónomas, va a disminuir alrededor de un 65%³.

Las políticas públicas de integración se enmarcan dentro del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010 (en adelante PNAin), cuyas líneas estratégicas se definen a partir de los contextos nacional e internacional y, en particular, de la recomendación de la UE de avanzar hacia una política común europea de acogida.

En el PNAin 2008-2010 se recoge como medida prioritaria el desarrollo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), que marca las líneas estratégica dirigidas tanto a la población inmigrante (entre la que se incluye a los refugiados) como a la emigrante. En materia de políticas públicas de integración de inmigrantes es preciso señalar su íntima conexión con otras políticas públicas de carácter general, como las de educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, mujer, infancia y juventud e igualdad de trato. Por ello, el PECI 2007-2010 se estructura en doce áreas de intervención que contienen los objetivos, las estrategias a adoptar y las medidas a desarrollar en cada uno de estos campos.

Por otra parte, este Plan ha de contemplarse también en conexión con las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos autonómicos y locales. El principal instrumento de coordinación de dichas políticas es el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración, distribuido entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos de acuerdo a criterios objetivos de presencia inmigrante en su territorio.

En lo estrictamente relacionado con asilo, el PECI 2007-2010 recoge cuatro enunciados:

En primer lugar, propone proporcionar ayudas y subvenciones a favor de los inmigrantes a organizaciones públicas y entidades sin fines de lucro para la integración social de los inmigrantes mediante la ordenación de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional. En segundo lugar, plantea subvenciones derivadas de la asignación tributaria del IRPF para este colectivo de atención. En tercer lugar, contempla la concesión de subvenciones nominativas a Cruz Roja, ACCEM y CEAR y, por otra parte, con otra vía de financiación, la atención humanitaria a inmigrantes en situación de vulnerabilidad llegados a las costas españolas. Por último, incluye la gestión y ordenación de los Centros de Acogida a Refugiados, con la posibilidad de acordar la concesión de ayudas individuales a los residentes que hayan solicitado el estatuto de refugiado. Dentro del ámbito de acogida se menciona la promoción de proyectos de acogida integral adaptados a solicitantes de asilo, refugiados y personas beneficiarias de otras formas de protección internacional.

Con base en este marco y teniendo en cuenta que al cierre de este informe faltan algunos datos relevantes de 2009, la evaluación de la política social se centrará

en 2008 y en algunas cuestiones importantes que han surgido tanto en este año como en 2009.

La política española en materia de inmigración durante 2008 y 2009 ha estado marcada por la preparación y posterior adopción del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo⁴ (en adelante PEIA), que reúne a los Estados miembros de la UE alrededor de cinco compromisos importantes:

- Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro, y favorecer la integración.
- Luchar contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito.
- Reforzar la eficacia de los controles fronterizos.
- Construir la Europa del asilo.
- Establecer una cooperación global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo.

Paralelamente, es importante destacar algunos acontecimientos relevantes de los dos últimos años. Durante 2008, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pasa a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración, del que sigue dependiendo la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración como órgano competente en la gestión de la migración. También durante este año se constituye la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración, órgano de máximo rango en la coordinación de la política de inmigración presidido por la vicepresidenta del gobierno e integrado por diferentes ministerios y Secretarías de Estado, y se crea el Ministerio de Igualdad, bajo el que se enmarcan acciones contra la trata y promoción de políticas de igualdad de trato y no discriminación. Las competencias en materia de política social pasarán posteriormente a depender del actual Ministerio de Sanidad y Política Social.

Otro acontecimiento determinante ha sido la incidencia de la crisis económica en las personas extranjeras, especialmente en el ámbito del empleo. Es indudable que esta crisis ha tenido repercusión en las políticas públicas, que han incidido en el retorno voluntario como atenuante de los efectos socio-económicos del desempleo en detrimento de otras herramientas orientadas a la integración y la inclusión social del colectivo, y que han difundido en el imaginario colectivo la idea de que las personas inmigrantes y asiladas son meros instrumentos al servicio de nuestro mercado de trabajo, dado que una vez que no se les necesita se les invita a abandonar el país.

El retorno voluntario se propuso como medida novedosa a través del Plan de Retorno Voluntario aprobado en el año 2008, que ofrecía la posibilidad de abonar de forma anticipada y acumulada la prestación contributiva por desempleo a los trabajadores extranjeros no comunitarios que hubieran perdido su empleo y hubieran decidido retornar voluntariamente a su país de origen con la condición de no regresar a España en un plazo de tres años.

En septiembre de 2008 se aprobó la norma que regulaba el citado Plan⁵. Esta iniciativa, cuya voluntad era la de convertirse en permanente, persigue facilitar las denominadas "migraciones circulares" sin que exista una política integral de retorno. No obstante, es necesario recordar que este Plan de Retorno Voluntario es adicional al Plan de Retorno Humanitario que funciona desde 2003.

En la actualidad las ONG con financiación de la Administración central para desarrollar programas de retorno humanitario están realizando acciones a petición de los propios servicios de empleo autonómicos, para que informen no sólo sobre el programa humanitario, sino también sobre el propio programa de retorno de capitalización de la prestación de desempleo, con lo que la propia administración está dando un trato desigual a estos ciudadanos.

En materia legislativa, en noviembre de 2009 entró en vigor la nueva Ley de Asilo y se promulgó la nueva Ley de Extranjería, que han supuesto un considerable retroceso en y garantías tanto para el colectivo de solicitantes de asilo como de personas inmigrantes.

El análisis de las partidas económicas para la integración del colectivo muestra cómo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su distribución del crédito destinado a subvenciones con cargo al I.R.P.F. para ejecutar en 2009, destinó un 9,8% del presupuesto a subvencionar proyectos para la atención a personas migrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional. La cantidad presupuestada ascendió a 10.181.016 euros, lo que supone el mismo porcentaje que el destinado en 2008, aunque la cantidad asignada fue algo mayor (10.366.256 €), debido a que el crédito total disponible fue superior al de 2009. Los proyectos se destinaron a programas de orientación, información y acogida integral, programas de reagrupación familiar y retorno voluntario, programas de movilidad geográfica y programas de asistencia a emigrantes retornados.

Por otra parte, el Fondo Europeo para los Refugiados, cuyo objetivo principal es apoyar el esfuerzo de los Estados miembro en la acogida de las personas solicitantes de asilo durante el periodo 2005-2010, ha realizado una inversión en España destinada íntegramente a la población refugiada, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes (de ahora en adelante DGII) y mediante la cofinanciación. Así en 2007 asignó, para ejecutar en 2008,

1.380.043 euros y en el año 2008, para ejecutar en 2009, 1.130.925 euros, lo que representa un recorte.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo, por su parte, presupuestó para 2009 un total de aproximadamente 444 millones de euros distribuidos entre inmigración (8,6 millones de euros), integración de las personas inmigrantes (299,9 millones de euros) y emigración (136,2 millones de euros). Con respecto al año 2008, podemos observar un descenso presupuestario del 3,81%. De cara al 2010, según información publicada por el Ministerio en octubre de 2009, el presupuesto global para las políticas de inmigración ha continuado descendiendo de manera alarmante.

En cuanto a las prioridades en el presupuesto, el Ministerio de Trabajo e Inmigración continuó potenciando como ejes centrales de su política de inmigración el control de flujos migratorios de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo; la cooperación con los países de donde proceden mayoritariamente los extranjeros que llegan a España; la lucha contra la inmigración irregular y la coordinación de la participación en la Unión Europea y otros foros internacionales.

Con respecto a la integración de las personas inmigrantes las actuaciones prioritarias en esta materia pasaron por reforzar la actuación conjunta de la Administración General del Estado con el resto de las administraciones públicas, así como el papel del Tercer Sector; mantener el sistema de protección a solicitantes de asilo y refugiados; gestionar los centros de migraciones existentes (CETI y CAR); garantizar la atención humanitaria a personas en situación de vulnerabilidad y consolidar el papel de la Administración General del Estado en materia de integración. Además, se prestó especial atención a los menores extranjeros no acompañados; a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación; al retorno voluntario a sus países de origen de los trabajadores extranjeros que se encontraban en situación de desempleo y, por último, a la colaboración con organizaciones internacionales especializadas en el desarrollo de programas de intervención.

A modo de conclusión y teniendo en cuenta la información anterior, aún es pronto para valorar el grado de consecución de los objetivos planificados en el PECEI, por lo que habrá que esperar hasta el final de su periodo de ejecución para analizarlo en profundidad. No obstante, sí parece evidente la clara tendencia a priorizar una política de control de flujos migratorios, con una considerable reducción presupuestaria y un claro impacto de la crisis socioeconómica en el nivel de inversión pública en materia de inmigración y asilo.

Más allá del análisis de las políticas públicas para la integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en España, un análisis de los datos relativos a los programas de acogida e intervención social gestionados por CEAR permiten

reflexionar sobre la eficacia de las políticas descritas y trazar un perfil de las personas que a lo largo de 2009 hicieron uso de estos recursos:

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

En 2009, los centros y pisos de acogida que gestiona CEAR acogieron a un total de 534 personas, de las que un 96% aproximadamente eran solicitantes de asilo (algunos de ellos en espera de la admisión a trámite de su solicitud cuando ingresaron en la plaza de acogida); el resto de usuarios habían obtenido el estatuto de refugiado o apátrida o fueron considerados inmigrantes vulnerables. El 79% de los residentes eran hombres y el 21%, mujeres. El grupo de edad más numeroso fue el de 18-25 años (32%), seguido de la franja 26-30 años (25%). Llama la atención el número de menores acompañados, 59 (el 11% del total), que ocuparon estas plazas.

En cuanto a la diversidad de países de origen, en 2010 continuó aumentando, lo que ofrece una radiografía aproximada de la situación internacional. Los países de origen del mayor número de residentes fueron Costa de Marfil (17,9%) y Marruecos (6,6%). Se percibió una disminución del número de grupos familiares de origen colombiano y un aumento de los nacionales de Costa de Marfil sin unidad familiar en territorio y que efectúan su entrada no acompañados. Otras nacionalidades relevantes fueron los saharauis (6,6%); argelinos (4,6%); nacionales de Guinea Conakry (7,0%); nigerianos (5,0%); iraníes (3,3%), y congoleños (5,39%).

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

Por otro lado, en los programas de intervención social para refugiados que requerían de un proceso de acompañamiento específico se atendió a un total de 344 personas refugiadas o que contaban con algún tipo de protección internacional. 210 fueron hombres y 134 mujeres. El grupo de edad más numeroso fue el de 18-34 años con un total de 130 personas. En estos programas llama la atención también el número de menores acompañados: 77.

En cuanto a la diversidad de países de origen, durante el año 2010, al igual que en los programas de acogida, continuó aumentando. Los países de origen del mayor número de residentes fueron Palestina (25,5%), Colombia (12,6%), Irak (12,3%)

y Costa de Marfil (7,3%). El número de personas procedentes de Colombia se mantiene y se percibe un aumento de los nacionales de Costa de Marfil y Palestina. Otras nacionalidades relevantes fueron Cuba, Siria, R.D. Congo y Somalia.

Con respecto al análisis cualitativo de los programas, durante el año 2010 el colectivo de personas refugiadas y de personas que cuentan con algún tipo de protección internacional se ha visto gravemente afectado por la crisis socioeconómica que ha supuesto mayores dificultades tanto para su acceso a una vivienda, como para su acceso a un empleo. También debido a esta situación han acudido a las oficinas de CEAR personas que ya contaban con cierta estabilidad económica en años precedentes, pero que han tenido que solicitar prestaciones económicas debido a la pérdida del empleo y a la escasa cobertura social con la que podían contar (prestaciones por desempleo que finalizaban antes de haber encontrado otro empleo, necesidad de búsqueda de otro alojamiento por falta de pago, etc.).

6.2 LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA POBLACIÓN REFUGIADA

En el informe del pasado año ya se abordaron las repercusiones de la crisis y las consecuencias que la crisis capitalista internacional estaba produciendo en nuestro colectivo de atención. En aquel momento se hablaba de aumento del desempleo, derrumbe de los nichos laborales cubiertos por personas extranjeras, aumento de las condiciones de infravivienda y reducción de las ayudas sociales a personas solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes, entre otras consecuencias de la crisis. Transcurrido un año no se puede hablar de mejora alguna de esta situación. A comienzos del año 2010 se ha rebasado el techo de los cuatro millones de personas en situación de desempleo. En octubre de 2009 la media nacional rozaba el 18% de paro, mientras que la tasa entre los extranjeros ya alcanzaba el 28%⁶ y según las previsiones puede alcanzar el 30% durante el 2010. Si a estas demoledoras cifras se le une la de las 2.999 personas que solicitaron asilo el pasado año (la cifra más baja de solicitudes de asilo en el Estado español desde la entrada en vigor de la primera Ley de Asilo) se hace necesario hacer una reflexión sobre qué está sucediendo. Bien es verdad que no se pueden ofrecer datos concretos de desempleo de personas solicitantes de asilo y refugiadas, pero a través del trabajo diario de CEAR se puede afirmar que el colectivo citado está sufriendo las mismas consecuencias que el resto de la población migrante, con el añadido de su situación de mayor vulnerabilidad. Asimismo cabe tener en cuenta que aproximadamente el 95% de las personas que solicitan asilo ven denegada su solicitud, pasando a su regularización

administrativa a través de la Ley de Extranjería, pese a poseer perfiles que requieran protección internacional.

Las nuevas políticas estatales más restrictivas se han querido justificar por la menor llegada de migrantes al Estado, pero aquí caben varias preguntas: ¿es voluntaria esta disminución de las llegadas? ¿o es que a las dificultades para el acceso a nuestras fronteras se deben sumar las dificultades de acceso a la Administración y a los recursos públicos? La invisibilidad de la inmigración y las dificultades de acceso al proceso de asilo pareciesen ser los nuevos objetivos de las políticas públicas.

En el actual contexto económico el declive económico lleva, irremediablemente, a la disminución de la actividad económica y, por tanto, a la pérdida del empleo, que para la población migrante se traduce, por un lado, en la posibilidad de pérdida de su situación administrativa regular (para el caso de los migrantes por causas económicas), y por otro, en la pérdida de su capacidad de cubrir las necesidades básicas, lo que interrumpe sus procesos de autonomía personal.

A través de la intervención realizada por CEAR con el colectivo se constatan los numerosos casos de personas que durante este año han vuelto a recurrir a la entidad para solicitar apoyo después de años de autonomía. Se observa cómo personas que habían iniciado durante 2006 y 2007 un proceso de autonomía y estabilidad laboral, económica y social, han sufrido un retroceso importante en el mismo, volviendo a verse en una situación de dependencia institucional. CEAR ha detectado un aumento de los casos de familias numerosas con todos sus miembros en situación de desempleo. Este es el caso de una familia refugiada compuesta por el matrimonio (él de 31 años y ella de 30) y tres menores de 10, 7 y 3 años respectivamente, el esposo y los niños de nacionalidad palestina y la esposa jordana. Él llegó solo a España en 2005 y seis meses después se le unió el resto de la unidad familiar. Fueron acogidos en el CAR de Vallecas en Madrid hasta mayo de 2006, cuando les fue concedido el estatuto de refugiados. Cuando salieron del CAR alquilaron una vivienda en el barrio donde habían vivido, Vallecas, a través de prestaciones gestionadas por CEAR. En ese momento el cabeza de familia estaba incorporado al mundo laboral, y desde entonces hasta 2010 ha estado trabajando para la misma empresa. Su mujer, tras realizar un proceso formativo, ha ido trabajando de manera temporal. Sin embargo, desde hace más de un año no ha conseguido empleo. En enero de 2010 comunicaron al esposo que la empresa donde trabajaba se encontraba en quiebra e iba a cerrar, quedándose desempleado en marzo. La vivienda en la que actualmente residen fue la que inicialmente alquilaron y que posteriormente compraron con un préstamo hipotecario y una letra mensual de 907 €. Ante esta situación la familia está pensando acogerse al Programa de Retorno Voluntario, y volver a Jordania, aún perdiendo su estatuto de refugiados.

Ante situaciones como ésta es lógico que se haya producido un aumento significativo en el número de solicitudes de prestaciones económicas a la Administración y a entidades sociales. Sin embargo, las diferentes administraciones, en lugar de dar una respuesta eficaz y rápida a la emergencia, recortan los presupuestos destinados a la intervención social del colectivo con el argumento de la menor llegada de personas extranjeras al país, alargan los plazos de concesión de las prestaciones de manera preocupante y complican los procesos de acceso a las mismas. Como ejemplo se puede destacar cómo, ante el aumento de solicitudes de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, los procesos de resolución de dichas prestaciones se han alargado enormemente en el tiempo: la media de tiempo que transcurre desde que una persona solicita la prestación hasta que la recibe (en caso de su aprobación, teniendo en cuenta el aumento de denegaciones de estas ayudas), está siendo de seis meses. Durante ese periodo de tiempo la inserción laboral de las personas que carecen completamente de recursos económicos se complica más debido a la situación de crisis y a la ausencia de redes sociales claves, por lo que quedan en una situación de grave exclusión social.

Otro ejemplo a mencionar es lo que está sucediendo en el País Vasco, donde los usuarios y usuarias están teniendo muchas dificultades para acceder a las prestaciones sociales porque los requisitos para el acceso a las mismas están siendo modificados al haberse aprobado el nuevo decreto regulador de garantías mínimas. Con la entrada en vigor de este decreto, y entre otros requisitos, se está solicitando al colectivo de personas refugiadas que les sea expedido en su país de origen un certificado de los bienes que en el mismo poseen, con el riesgo y casi siempre la imposibilidad para hacerlo que ello conlleva, ya que los solicitantes de asilo se ven en la obligación de solicitar dichos certificados a las embajadas o administraciones del país perseguidor, que no ha salvaguardado su protección. Asimismo, este requisito se está convirtiendo en un negocio floreciente para las mafias.

CEAR ha visto aumentadas las solicitudes de prestaciones económicas en un 130% en los últimos dos años, ayudas destinadas a cubrir las necesidades más básicas de las personas como el alojamiento, la alimentación o el vestuario. Consecuencias terribles son también el incremento de casos de desahucio por impagos de alquiler o hipotecas, que en ocasiones se traducen en situaciones más dramáticas si cabe como son la apertura de procesos de acogimiento de menores (incluso solicitado de forma voluntaria por los propios padres o madres ante la imposibilidad de su cuidado y manutención) y el aumento de personas en situación de calle.

Como ilustración de esta situación se puede mencionar a una familia con protección subsidiaria por el artículo 17.2 de la derogada Ley de Asilo, compuesta por el matrimonio, de 44 y 37 años respectivamente, y sus cuatro hijos (dos de ellos con

18 años, y los otros con 16 y 8 años de edad respectivamente). Todos ellos proceden de Irak, y llegaron a España en 2007, siendo acogidos en el CAR de Vallecas (Madrid), durante seis meses. Cuando en 2008 abandonan el centro, el esposo se encontraba trabajando en un restaurante, la esposa y los hijos mayores formándose para la inserción laboral y los menores permanecían escolarizados. Con el apoyo de CEAR alquilaron una vivienda en Vallecas. El pasado año al esposo le redujeron la jornada por necesidades de la empresa y ella, tras haber trabajado de forma intermitente, en la actualidad lleva más de seis meses sin encontrar empleo, al igual que sus hijos mayores. Ante esta situación han intentado solicitar varios préstamos bancarios sin conseguirlo. Tienen una deuda importante en el pago de la vivienda, y recientemente se ha iniciado contra ellos un proceso de desahucio. La esposa, ante la situación que atraviesan, sufre una depresión y ha comenzado un tratamiento farmacológico, lo que hace aumentar sus dificultades para la búsqueda de trabajo y para la toma de decisiones respecto a la situación en la que se encuentran. Los hijos mayores están pensando en irse a Alemania con unos familiares para buscar trabajo. La situación está desmembrando a una familia que hasta ahora estaba plenamente integrada social y laboralmente.

Paralelamente, se detecta una preocupante saturación de las redes de apoyo que hasta el momento estaban funcionando y que hace evidente la necesidad de recuperar la cohesión social, la solidaridad ciudadana y el papel activo de los movimientos sociales, sin que ello signifique de ninguna manera excluir la responsabilidad de las Administraciones Públicas.

La pérdida de empleos, unida a la preferencia por origen a la hora de contratar, están llevando a las personas migradas a buscar alternativas al empleo dentro del mercado irregular, aumentando así, por un lado, la venta irregular de productos, y por otro, la práctica de actividades cercanas a la mendicidad. Se detecta un aumento del número de personas que venden revistas como *La Farola*, aparcen coches o piden dinero en la puerta de los supermercados, especialmente entre personas de origen subsahariano, muchas de ellas potenciales solicitantes de asilo o refugiadas.

Con relación a la venta informal son preocupantes, por un lado, las condiciones en que estas personas están entrando en este tipo de actividad, redes o mafias, y por otro, que la presencia policial dedicada a impedir estas prácticas está generando un discurso que relaciona directamente el aumento de la delincuencia con las personas extranjeras que realizan estas ventas. En el caso de las personas procedentes del África subsahariana, se ha optado significativamente por la venta de CD y artículos falsificados, lo que además de la inestabilidad laboral provoca el aumento de los procedimientos penales abiertos, y por tanto el riesgo de contar con antecedentes penales que impiden la regularización administrativa de la persona por

cualquier cauce. Por otro lado, la alta presencia policial en los espacios públicos frecuentados por población migrante está teniendo consecuencias nefastas para una población ya suficientemente vulnerable y estigmatizada.

En esas detenciones de extranjeros irregulares se han producido traslados a comisaría de personas solicitantes de asilo. Esta situación está provocando que muchas personas, entre ellas refugiadas y solicitantes de asilo, cambien su rutina y se desplacen a otros lugares menos visibles, debido a la intimidación constante que supone el verse acosadas por la policía. Esto genera una exclusión del uso de espacios y servicios públicos en el ámbito urbano, lo que contribuye a la etnificación de los espacios públicos. En algunos casos se ha detectado en personas atendidas en CEAR un aumento del aislamiento, exclusión y marginalidad, lo que aumenta su invisibilidad.

Se debe tener en cuenta que esta intensificación de los controles policiales afecta de forma directa a todas las personas de origen extranjero, independientemente de su situación administrativa. En este sentido, todas ellas, incluidas las personas solicitantes y refugiadas, se sienten víctimas de una situación de persecución constante por el hecho de ser extranjeras, lo que evidentemente hace más difícil la integración y la cohesión social. Para personas que llegan a España buscando seguridad y protección esta situación no hace más que repetir de alguna forma lo que les llevó a huir de su país de origen y solicitar asilo, e intensificar algunos traumas y miedos vividos con anterioridad.

De igual modo, está aumentando la percepción subjetiva de inseguridad de los vecinos y vecinas con relación al colectivo de personas extranjeras en general, ya sean inmigrantes o refugiadas, y se está fortaleciendo en el imaginario colectivo la relación entre persona extranjera y delincuencia, lo que perjudica gravemente la convivencia y la posibilidad real de ir constituyendo comunidades locales cohesionadas.

Graves son pues las consecuencias que la crisis económica acarrea a toda la sociedad, pero mucho más significativa es su incidencia sobre parte de la población refugiada, en función de la gestión que desde las administraciones públicas se hagan de ellas.

Así pues, la imposibilidad de acceso a derechos (hay que recordar de nuevo el alarmante descenso en el número de solicitantes de asilo del último año), el endurecimiento en los procedimientos de regularización, el recorte en los recursos sociales básicos, o el papel que tomen las empresas en la gestión de la crisis, abocará a las personas solicitantes de asilo, refugiadas y migradas, una vez más, a la exclusión social y la vulnerabilidad laboral, generando bolsas de pobreza en nuestras ciudades y haciendo inútiles los esfuerzos de las administraciones y las entidades sociales por lograr la integración, la cohesión social y la convivencia en nuestra sociedad.

6.3. A FONDO: ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Al hablar de la integración de la población refugiada nos referimos a un concepto complejo y muy utilizado en el campo de las políticas de inmigración. Esto conlleva que se utilice de muy diversas maneras y, en ocasiones, con un fin claramente político. Por eso utilizar este término siempre requiere una previa contextualización. Aquí, el concepto de integración se enmarca en el contexto de la intervención, desde un punto de vista integral, con personas solicitantes de asilo o refugiadas.

En este sentido, se habla de procesos de adaptación mutua, es decir, de cómo la persona que se ve obligada a abandonar su país y llega a una cultura nueva se incorpora a dicha sociedad receptora en la que pretende conseguir la protección que no encontró en su país, en el sentido más amplio de derechos, libertades y oportunidades; y de cómo, a su vez, la sociedad de acogida dota de las herramientas necesarias para facilitar dicha adaptación, y asimismo, acepta e incorpora los cambios que dicho proceso conlleva.

Por otra parte, se debe tener presente la dificultad que supone hablar de personas refugiadas en general, con los riesgos que conllevan las generalizaciones. Sin embargo, sí podemos referirnos a similares procesos vividos entre personas del colectivo en función de culturas, estatus sociales, motivos por los que se han visto obligados a abandonar su país, y lo que en este momento nos interesa, en cuanto a cuestiones de género.

No se pretende realizar aquí un análisis intelectual academicista; lo expuesto en estas líneas es producto de la praxis, de la experiencia adquirida a lo largo de los años de trabajo en este campo, y, de forma más específica, a través del acompañamiento realizado por CEAR en los procesos de integración de estas personas.

Sin olvidar la influencia directa que tienen las consecuencias de la migración tanto en el país emisor como en el receptor y sobre la experiencia individual de migrar, es necesario hacer hincapié en el importante esfuerzo de adaptación que estas personas y familias deben llevar a cabo. Este proceso de *resocialización* implica la adaptación de las personas refugiadas a nuevas formas de vida y complejidades en su identidad. Todo lo que rodea a la persona cambia, desde aspectos como la alimentación o las relaciones personales y familiares, hasta el clima, la lengua, el estatus, la cultura...⁷.

Las causas de la fragilidad de estas personas son diversas⁸:

- *Impacto de los sucesos estresantes y/o traumáticos para el cuerpo y la psique de cada uno de los miembros de la familia.* En el caso de las personas adultas, la angustia y el desbordamiento puede afectar a sus funciones parentales.

- *Impacto de la ruptura de los lazos familiares, comunitarios y sociales, y la pérdida de apoyos que permiten calmar el dolor, elaborar el sufrimiento y dar un sentido a la experiencia.*
- *El desafío y la necesidad de sobrevivir en un contexto desconocido y, muchas veces, hostil por la desconfianza, el rechazo, el racismo y la precariedad social y jurídica.*

Ni que decir tiene que en aquellos casos de personas que salen del país de origen de forma no voluntaria y con experiencias de extrema dureza, la vivencia del estrés es aún mayor e incluso traumática.

Las formas en las que una persona pone en funcionamiento sus capacidades personales para adaptarse a una nueva situación en un contexto diferente son muy diversas, tantas como personas existen, así como son diversas las formas de poner en marcha las herramientas y capacidades personales para afrontar o superar los traumas. Igualmente los modos en que el país de acogida facilita, o por el contrario hace difícil, dichos procesos, influirá y marcará la forma en que esa persona pueda integrarse de un modo u otro en el nuevo contexto sociocultural.

En particular, los procesos de asilo son complejos por las motivaciones, expectativas y capacidades/habilidades intrínsecas a la persona, y por el contexto sociocultural de acogida con el que se encuentran. Asimismo, la experiencia en el trabajo con solicitantes de asilo muestra diferencias en los procesos de integración que viven las mujeres refugiadas y los hombres refugiados.

El porcentaje de mujeres solicitantes de asilo o refugiadas en nuestro país es claramente inferior al de los hombres. Hablamos de un 35-40% de mujeres frente a un 60% de varones, cifras que oscilan durante los últimos años. Teniendo en cuenta la dificultad e incluso imposibilidad de usar medidores objetivos de integración de las personas refugiadas en nuestro país, sí se puede hablar de las dificultades detectadas y de cómo estas personas las afrontan y superan.

Las dificultades con que estas personas se encuentran en sus procesos de integración son cada vez más intensas. En primer lugar por el propio proceso administrativo, si se tiene en cuenta el alto número de denegaciones de asilo y lo que una denegación acarrea: la pérdida del derecho a la residencia legal y de los derechos sociales asociados con él. En segundo lugar, por las dificultades que añade la actual situación socioeconómica.

Si bien es cierto que se ha visto con más dificultades a aquellas personas que se encuentran en su primer periodo de integración, es decir, en los dos o tres primeros años de residencia en España, desde que hace más de un año se hizo visible la crisis económica se constata que personas refugiadas que llevan más de cuatro

o cinco años en nuestro país presentan, si no las mismas, sí similares dificultades a las que tuvieron que vivir durante esos primeros años. Una situación de desempleo de larga duración da al traste con el proceso de autonomía y estabilidad que la persona podía haber alcanzado, sobre todo si se tiene en cuenta la falta de redes familiares y en ocasiones sociales con las que cuenta, así como los escasos ahorros económicos derivados de empleos precarios y/o temporales. Si a esto se le suma el hecho de que esta persona sea mujer sola o con responsabilidades familiares no compartidas, la situación es inicialmente considerada como de mayor vulnerabilidad.

Esto es debido fundamentalmente a la idea tradicional de debilidad asociada al género femenino, así como a la clara invisibilidad social que sufren las mujeres en el desempeño de sus roles tradicionales relacionados con el cuidado y el hogar (todo ello desempeñado en contextos poco visibles: el hogar, domicilios ajenos, etc.).

De aquí se desprendería la tan usada afirmación de "mujer+extranjera=exclusión social". Sin embargo la experiencia CEAR permite dejar constancia de la fortaleza que presentan precisamente las mujeres refugiadas para enfrentarse a los procesos de integración, con una mayor flexibilidad para la adaptación y para asumir la realidad a la que se enfrentan en el nuevo contexto y con el carácter emprendedor que caracteriza a muchas de ellas.

Hay que reconocer que las instituciones y entidades sociales que acompañan a estas mujeres refuerzan en muchas ocasiones esa imagen de debilidad que está tan instaurada en el imaginario colectivo, colocándolas en esa posición de dependencia institucional y reforzando asimismo dicho rol, lo que provoca la anulación de su fortaleza.

CEAR ha atesorado múltiples experiencias de cómo, asociado a este rol identitario, las mujeres refugiadas desarrollan sus procesos de integración desde el concepto de supervivencia entendido en sentido amplio, mientras que los hombres refugiados desarrollan procesos mucho más complejos con una base de victimización en el hecho de ser refugiados.

Cuando hablamos de mujeres refugiadas, hablamos de mujeres que han vivido su propia historia de persecución por diferentes motivos (políticos, género, etc.), y también de mujeres que vienen a España acompañando a su esposo solicitante de asilo. De mujeres que llegan de un largo viaje tras atravesar el continente africano huyendo de su país en guerra, que han perdido a su marido y/o hijos en el conflicto o a lo largo del peligroso trayecto realizado. Hablamos también de mujeres solas que abandonan sus países buscando la libertad o la integridad física que no se les permite en su país de origen por causas culturales que les obligan a prácticas como el matrimonio forzoso o la mutilación genital. Mujeres que han luchado por los derechos de sus iguales en sus países de origen, que han sufrido amenazas, atentados

o han perdido allí a sus compañeras de lucha. Mujeres enfermas o con hijos enfermos que en sus países no pueden ofrecerles el tratamiento que les salvará la vida. Mujeres que deciden buscar para sus hijos un futuro que no pueden ofrecerles en sus países en conflicto. Mujeres que huyen de violencia por parte de sus parejas y que en su país no obtienen la protección necesaria para salvar sus vidas o para salir de dicha situación... Y así, hasta un sinfín de situaciones por las que dichas mujeres llegan a España solicitando protección, y que a lo largo de los años CEAR ha tenido la oportunidad de conocer y acompañar.

Sus procesos de integración son muy diversos. Y no sólo dependerán de los motivos por los que se ven obligadas a abandonar su país, sino de múltiples factores. Uno de los más importantes está relacionado con las capacidades personales para adaptarse al nuevo contexto: es la resiliencia, proceso por el cual las personas son capaces de soportar crisis y adversidades, recobrase de ellas y vivir experiencias de crecimiento personal. En este sentido, la resiliencia, aunque requiere una respuesta individual, no es una característica sólo personal, ya que está condicionada tanto por factores individuales como ambientales emerge de una gran variedad de influencias ecológicas⁹.

Si se relaciona el género con la resiliencia, es decir, con la mayor capacidad para seguir desarrollándose sanamente a pesar de todas las adversidades, se ha observado cómo las mujeres son más resilientes. Para Walsh¹⁰ las mujeres, en todas las edades, superan la adversidad en mayor medida que los varones. Esto podría explicarse por una socialización basada en el género, por la que a las niñas se les enseña a ser más afables y sociables (por lo tanto más abiertas a apoyarse en el entorno), mientras que a los varones se les enseña a ser duros y confiar sólo en sí mismos (factor de riesgo para superar la adversidad).

Esto no quiere decir que las mujeres refugiadas no sufran los efectos psicológicos negativos de situaciones traumáticas. Así, el concepto de *crecimiento postraumático* hace referencia al:

“Cambio positivo que un individuo experimenta como resultado del proceso de lucha que emprende a partir de la vivencia de un suceso traumático” (Calhoum y Tedeschi¹¹). Aunque la respuesta normativa universal ante un hecho traumático es el dolor y las vivencias negativas, hay personas que son capaces de ver elementos positivos en el proceso de lucha que iniciaron tras el hecho (no en el suceso mismo). Sin embargo, la vivencia de aprendizaje o crecimiento no anula necesariamente el sufrimiento sino que puede coexistir con él. De hecho, es posible que para experimentar dicho crecimiento sea necesario la coexistencia en el individuo de emociones positivas y negativas¹².

Aunque evidentemente también hay mujeres que sufren procesos de integración complicados, se han podido detectar especificidades y fortalezas que diferencian cómo se enfrentan los hombres y las mujeres refugiadas a los procesos de integración. Algunos ejemplos muestran parte de esa experiencia:

Antonio de 47 años, de República Democrática del Congo, casado y con cuatro hijos de 6, 9, 14 y 16 años de edad respectivamente, llegó a España hace seis años, huyendo de su país tras sufrir cinco años de prisión como preso político. Su mujer e hijos se quedaron allí, a la espera de que Antonio normalizara su situación y pudiera traerlos. Antonio solicitó asilo y fue beneficiario de los programas de ayudas sociales a refugiados del Estado español. Asimismo, contó con el apoyo de una extensa red de familiares que residían en España. Durante los cuatro años en que Antonio residió solo en España, trabajó de forma inestable y temporal, y tuvo que recurrir en numerosas ocasiones a sus redes de apoyos y a instituciones como CEAR para poder sobrevivir. Antonio inició, en cuanto le fue posible, los trámites para traer a su familia a España.

Hace dos años, su mujer e hijos llegaron a través de la extensión de asilo familiar, y CEAR realizó el acompañamiento de dicha familia para su acogida. Tras varios meses de convivencia, el matrimonio comenzó a tener problemas en la relación, fundamentalmente en el momento en que Gabriela, la mujer, comenzó a adquirir cierta autonomía personal. Antonio continuó demandando apoyos institucionales y encontrando cada vez mayores dificultades para conseguirlos, mientras que Gabriela empezó un proceso formativo y de inserción sociolaboral. Tras un largo proceso de conflictos intrafamiliares, Gabriela tomó la decisión de separarse definitivamente de su marido. En ese momento ella tenía dos empleos y asumía todos los gastos domésticos; Antonio se encontraba en situación de desempleo. En ese momento, Gabriela alquiló una vivienda donde se traslada con sus cuatro hijos, una decisión que ella califica como muy difícil de tomar pero de la que afirma estar segura por el bienestar de sus hijos. Antonio se encontraba acogido en casa de sus familiares, recibiendo apoyos económicos de su país. Gabriela se muestra optimista, y a pesar de tener muchas dificultades para hacer frente a todos los gastos, en ningún momento ha caído en un rol de víctima como mujer en situación vulnerable, sino que por el contrario ha asumido sus responsabilidades y en los momentos más difíciles ha transmitido mayor fortaleza y serenidad, reproduciendo tal vez su rol de sostenedora doméstica en su país de origen.

Ante la pregunta de si cree que las mujeres se integran de forma distinta (con más facilidad o no) que los hombres, esta mujer afirma que en su cultura estos tienen una posición en general superior a las mujeres, y que en el caso de su marido, éste ha pretendido mantener dicha posición en una realidad totalmente distinta,

aferrándose a su estatuto de refugiado, sin tener en cuenta que, al fin y al cabo, ella ve que su condición de refugiada la ha beneficiado y ha facilitado su residencia legal en España, pero se ha encontrado en la misma posición que cualquier otra mujer inmigrante económica a la hora de desarrollar su proceso de integración.

Ahmed, de 60 años de edad, procedente de Irak, casado y con dos hijos de 16 y 20 años de edad, llegó a España hace cinco años con sus dos hijos y solicitó asilo. Su mujer permaneció en Irán continuando su carrera profesional como arquitecta. A su llegada a España Ahmed y sus dos hijos fueron acogidos en un CAR, y luego recibieron el apoyo de CEAR para el alquiler de una vivienda y para cubrir sus necesidades básicas. Su hija de 16 años retomó los estudios abandonados en su país, y su hijo de 20 años comenzó una formación universitaria. Tenían también apoyo económico de su mujer, Samira, desde Irak. A los tres años de la llegada de Ahmed, Samira decidió abandonar su carrera profesional y reunirse con su familia en España. Tras llegar a España por extensión de asilo familiar, comenzaron a surgir graves problemas en la convivencia familiar. Inicialmente Samira se vio desbordada por la situación, sobre todo cuando el matrimonio decide separarse y sus hijos deciden seguir viviendo con Ahmed. En ese momento Samira tiene pocos apoyos institucionales, ya que durante el tiempo de convivencia con su familia los han agotado prácticamente. A pesar de ello, Samira decide homologar su título académico y luchar por lo que en un momento determinado considera lo único que le queda, que es su carrera profesional, y para ello solicita apoyo a CEAR. A pesar de sus dificultades con el idioma y su edad, 58 años, Samira se matricula en la universidad y comienza a preparar los exámenes para conseguir los créditos que le permitan homologar su título como licenciada. Mientras, trabaja por horas en servicio doméstico para poder pagarse la habitación que alquila y para subsistir, sin ningún tipo de "vergüenza" teniendo en cuenta su formación universitaria y experiencia profesional. Tras un año y medio de preparación, Samira informa a CEAR de que ha conseguido su título como arquitecta. Durante este tiempo, Ahmed continuará recibiendo apoyos institucionales, sin alcanzar su autonomía personal. Tras varios meses de búsqueda incansable de trabajo, manteniendo sus trabajos temporales por horas en servicio doméstico, Samira consigue finalmente un puesto de trabajo como arquitecta. Actualmente continúa trabajando y apoyando económicamente a sus hijos para que finalicen sus estudios.

En entrevista mantenida con Samira sobre la integración de hombres y mujeres refugiados en España, ésta dirá tajantemente que el proceso depende de la persona, pero que en su caso particular, después de haber luchado tanto y de haberle costado tanto en su país conseguir su estatus profesional, económico y personal, de haber renunciado a ello por su familia y habiendo encontrado el rechazo de ésta

aquí, no estaba dispuesta a perder lo que con tanto sacrificio consiguió en su vida, su profesión. Nos cuenta que su marido también tenía un puesto profesional cualificado, pero a él no le costó conseguirlo ni la mitad de esfuerzo que a ella, si se tiene en cuenta el contexto cultural de su país, y que la vida, en general, para él fue siempre más fácil que para ella, ya que la situación política en su país la afectaba, si cabe, más a ella que a él por el hecho de ser mujer. Este hecho le enseñará a realizar grandes esfuerzos para alcanzar un mínimo de autonomía e independencia personal, mientras que su esposo continúa anclado en un rol de víctima por el hecho de ser refugiado, sin terminar de asumir su nueva situación personal y su responsabilidad en el nuevo rumbo de su vida.

Otro caso interesante es el de Marié, una mujer de 38 años de edad nacida en Burkina Faso, casada y con tres hijas de 18, 20 y 9 años de edad, asesora de un ministerio en su país. Marié llegó solicitando asilo con su hija de nueve tras haber caído la niña gravemente enferma en su país por el VIH. En su país no pudieron ofrecerle un tratamiento adecuado, y cuando llegaron a España la menor, que se encontraba gravemente enferma, comenzó un tratamiento médico que en poco tiempo tuvo efectos muy positivos. A los pocos meses Marié es informada de que su marido ha abandonado a sus dos hijas mayores y se ha ido a vivir con otra mujer. Marié recurre a sus apoyos familiares en su país para que se hagan cargo de sus dos hijas. Cuando CEAR comenzó la intervención con esta mujer inmediatamente apreció su gran fortaleza, y cómo rápidamente desarrollaba unas actitudes de supervivencia hasta el momento desconocidas para ella. Marié sabía que en un año tendría que renovar su permiso de residencia y trabajo, y las dificultades que ello entrañaba. Desde el primer momento rechazó cualquier apoyo institucional, aludiendo a su responsabilidad como madre y a sus capacidades personales. Al poco tiempo Marié se inserta en el mercado laboral con empleos diversos como teleoperadora, servicio doméstico o administrativa. Tras conseguir ingresos económicos propios, Marié alquila un apartamento para ella y la niña, y con muchas dificultades económicas consigue mantenerlo. Renueva su permiso de residencia sin problemas, y cuando lleva un año y medio en España llega su hija de 19 años para apoyar a Marié en el cuidado de la pequeña y en su estabilidad laboral, que no había conseguido por la dificultad para conciliar la vida familiar y laboral. A los pocos meses de llegar su hija Assiata, ésta comienza una relación sentimental con otro joven compatriota que la abandona al poco tiempo de quedarse embarazada. Assiata queda a cargo de su madre y, durante los siguientes meses, y a pesar de la fortaleza y empeño que se había encontrado en Marié, ésta comienza a debilitarse y su estado de salud tanto físico como psicológico se deteriora poco a poco. Marié sufre un accidente laboral, que debido a la precariedad laboral en la que se encontraba no será

asumido por la empresa, por lo que queda incapacitada laboralmente de forma temporal pero sin derecho a retribución económica. Actualmente Marié se encuentra en situación de desempleo porque sigue incapacitada laboralmente. Su hija mayor acaba de dar a luz y está en situación administrativa irregular, con todo lo que ello conlleva. Marié se encuentra desbordada, y a pesar de ello intenta mantener el buen humor y energía que siempre ha tenido delante de su hija pequeña por miedo a que su estado de ánimo pueda afectar al estado de salud de la menor. Marié querría poder volver a su país, ya que allí tiene bienes y apoyos familiares, y sin embargo sabe que regresar a su país significa abocar a su hija a la muerte, por lo que, según sus propias palabras, antes morirá ella aquí que llevar de nuevo a su hija a su país, porque, dice, aquí la niña será protegida y acogida por el Estado. Marié actualmente se encuentra en situación administrativa irregular ya que ha solicitado la renovación de su documentación hace cuatro meses y aún no ha obtenido respuesta. Es conmovedor ver cómo Marié, reflejo de una mujer que luchó por conseguir un estatus profesional en su país, donde los derechos de las mujeres se encuentran muy limitados, llegó a España con una seguridad en sí misma admirable y dispuesta a sacrificar todo por su hija, y que a pesar de la situación en la que se encuentra es capaz de sonreír y decir:

La vida no es fácil para las mujeres. Siempre estaremos en una situación de inferioridad con respecto a los hombres, pero nos queda algo que nadie nos podrá quitar nunca y es el vernos en esa situación de inferioridad para precisamente hacernos más fuertes ante las dificultades que la vida nos depara.

En definitiva éstos son algunos de los infinitos ejemplos de fortaleza, de lucha, de adaptación a las nuevas circunstancias, de inteligencia, de flexibilidad, tesón y fe. Que en el fondo es sólo uno: el de la condición de las mujeres que, independientemente de su edad, condición individual o latitud en que se encuentren, buscan mejorar la situación económica, política o social de ellas y de los suyos, a pesar de haberse visto involucradas en situaciones de maltrato, de explotación o inferioridad por el hecho de ser mujeres. Sin olvidar, por supuesto, los múltiples casos de hombres refugiados que, encontrándose igualmente en una realidad cada vez más compleja y hostil para una adecuada integración, consiguen afrontar estas dificultades con la misma fortaleza y entereza.

NOTAS

1. Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio) y Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 marzo).

2. Art. 25.2.k de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985).
3. A fecha de abril de 2010 el gobierno ha reducido el presupuesto de este fondo a 70 millones de euros.
4. El texto de este Pacto fue refrendado por los 27 jefes de Estado y de Gobierno el 16 de octubre de 2008 en Bruselas.
5. Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, desarrollado por el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre.
6. CincoDías.com, 06/10/2009.
7. Achotegi, J.: Trastornos depresivos en inmigrantes: influencia de los factores culturales. Colección Temas candentes. Ed. Jano. 2001.
8. Barudy y Marquebreucq: *Hijas e hijos de madres resilientes*. Ed. Gedisa. 2005.
9. Villalba, C.: *El enfoque de resiliencia en trabajo social*. <http://wzar.unizar.es>
10. Walsh, F.: *Resiliencia familiar*. Ed. Amorrortu. 2004.
11. Calhoun, L. G. y Tedeschi, R. G.: "Perceiving benefits in traumatic events: Some issues for practicing psychologists". *Journal of Training & Practice in Professional Psychology*, 5. 1991.
12. Vázquez, Carmelo; Castillo, Cristina y Hervás, Gonzalo: "Reacciones frente al trauma: vulnerabilidad, resistencia y crecimiento", en E. Fernández-Abascal. En *Emociones positivas*. Madrid. Pirámides. 2007.

Este capítulo está inevitablemente atravesado por la crisis económica que el país sufre y que ha marcado las líneas de actuación y las propuestas presentes durante 2009 en el ámbito del empleo.

En el primer epígrafe, tal y como ya se planteó en el Informe 2009 de CEAR, se incide en la necesidad de que las administraciones públicas realicen un esfuerzo para promover y favorecer la inserción laboral de las personas refugiadas a través de los instrumentos de los que disponen en el actual contexto, para facilitar los procesos integradores que con mucho esfuerzo se desarrollan desde hace años y que la actual política de recortes presupuestarios pone en serio peligro.

El segundo epígrafe se centra en el análisis de la crisis económica, cuyas devastadoras consecuencias en el mercado laboral ha hecho de la destrucción de empleo una constante durante 2009, situando la tasa de paro en cotas sin precedentes. Los tres ámbitos analizados, el propio mercado de trabajo, las prácticas administrativas y la vulneración de derechos, arrojan significativos datos que son preocupantes y ante cuya evolución hay que estar alerta. Porque el trabajo es un elemento central para la integración plena de las personas refugiadas en la sociedad de acogida, y la adecuación y consolidación de los mecanismos existentes de integración y prevención es importante para que en un futuro se establezcan herramientas más eficaces para prevenir y combatir la actual situación de crisis.

El tercer epígrafe de este capítulo analiza en profundidad la creación de cooperativas por parte de las personas refugiadas, como una apuesta sólida por encontrar alternativas laborales dignas, que aprovecha sus potenciales y capacidades y actúa a la vez como ‘amortiguador’ de los vaivenes del mercado laboral y modelo de solidaridad y responsabilidad social.

7.1 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El plan estratégico de ciudadanía e integración (2007-2010) es el marco en el que se vienen desarrollando las distintas políticas públicas destinadas a la integración de los solicitantes de asilo y refugiados en el ámbito estatal. Políticas que se han llevado a cabo a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración y de su Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, órgano encargado de desarrollar la política definida por el gobierno en materia de inmigración e integración de los inmigrantes.

Una de las seis premisas fundamentales de este plan se refiere a la “incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes a este efecto”, siendo uno de sus objetivos fundamentales el empleo.

En los presupuestos para la ejecución del mencionado plan, el ámbito del empleo contaba en 2008 con 51.973.151 euros, mientras que el 2009 esta partida era de 51.487.458 euros, lo que supone un 11% del presupuesto total del Plan.

Las políticas públicas de integración laboral de las personas refugiadas han sido más bien puntuales y las referencias concretas a este colectivo escasas. De hecho, el análisis de dichas políticas es difícil porque existen pocos instrumentos e indicadores que puedan ser útiles para dicho análisis. Uno de los indicadores usados para evaluar la evolución de las políticas públicas es la dotación presupuestaria de los proyectos que ejecutan acciones y actuaciones referidas a las y los refugiados.

Este plan define sus líneas de acción a partir del contexto europeo e internacional y desarrolla el enfoque de sus políticas dentro de este marco. Uno de los elementos fundamentales de la política global de integración y en concreto en el ámbito del empleo se encuentra en el Tratado de Lisboa (2000), uno de cuyos objetivos fundamentales es que “la UE se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenido y de crear más y mejores puestos de trabajo, con una mayor cohesión social”.

En el ámbito estatal, los instrumentos financieros previstos para el desarrollo y sostenimiento de estas actuaciones se llevan a cabo a través de varias líneas de subvenciones. Entre ellas se encuentran los convenios con “entidades de reconocido

prestigio y tradición en la gestión de programas a favor de los inmigrantes, solicitantes de asilo, y otras personas a las que se ha reconocido protección internacional”. En este marco, y a través de los Presupuestos Generales del Estado, reciben financiación Cruz Roja Española, ACCEM y CEAR.

En cuanto a los instrumentos a nivel comunitario, merecen especial mención los programas para la integración laboral, cofinanciados por el Fondo Social Europeo (FSE) y enmarcados en los Programas Operativos de Lucha contra la Discriminación y que durante 2009 abarcaban los programas dirigidos tanto a inmigrantes como a solicitantes de asilo en los ejes de empleo y de inserción en el mercado laboral.

Otro fondo que merece especial atención es el Fondo Europeo de Integración (2007-2013), con un presupuesto de 825 millones de euros y cuyo objetivo es respaldar las acciones de los Estados en materia de inmigración de acuerdo a la cantidad de personas inmigrantes presentes en su territorio. Este fondo forma parte del Programa Marco de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios.

Sin embargo, el escenario en el que se han desarrollado durante 2009 las políticas públicas de empleo ha estado condicionado por la crisis económica actual, sobre lo que se profundiza en el siguiente epígrafe de este capítulo y que ha marcado las propuestas de las administraciones públicas.

Así, y pese a los discursos que situaban a la integración como un elemento central de la política migratoria frente a una mirada a la inmigración exclusivamente como mano de obra, a finales de 2008 el gobierno establecía a través del Real Decreto Ley 4/2008 de 19 de septiembre “los requisitos y condiciones que han de cumplir los trabajadores extranjeros no comunitarios, beneficiarios de las prestaciones contributivas, para poder acceder al abono acumulado y anticipado de las mismas y regresar voluntariamente a su país de origen”, tomando así una primera “medida” contra la crisis económica. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo e Inmigración destinó en 2008 un total de 461 millones de euros para desarrollar las políticas de inmigración y emigración, mientras que en 2009 la dotación fue de 444 millones de euros, reduciéndose el presupuesto en 17 millones de euros.

En cualquier caso, la mayoría de acciones dirigidas a la población extranjera no recoge acciones concretas dirigidas a las personas refugiadas, exceptuando proyectos como el de la Red Ariadna que plantea acciones concretas y trabajo en red con otras organizaciones y con la DGII, que comenzó a ejecutarse en el año 2008 y que tiene su precedente en las iniciativas comunitarias EQUAL.

La ejecución de este proyecto se realiza a través de una aplicación presupuestaria dentro de los Presupuestos Generales del Estado, que se concede de manera directa a CEAR, Cruz Roja y ACCEM para la realización de acciones dirigidas a personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas, acogidas al régimen de protección temporal

y otros estatutos de protección subsidiaria, en situación de vulnerabilidad. El objetivo central de este programa es el desarrollo de acciones que promocionen y favorezcan la integración laboral: matrículas para los cursos de formación ocupacional, ayudas de subsistencia vinculadas a estas acciones formativas o proyectos de autoempleo. Se recogen también acciones dirigidas a la sensibilización de la población general respecto al colectivo de asilo, a la formación de técnicos en integración sociolaboral en materia de asilo y de transnacionalidad, con contrapartes europeas que favorecen las buenas prácticas y el intercambio de experiencias.

La partida concreta que se destina a conseguir los objetivos y a desarrollar las medidas del PECL, es decir, la de "integración de los inmigrantes", una de cuyas prioridades es "mantener el sistema de protección a solicitantes de asilo y refugiados", también disminuyó en 2008 respecto al año 2009. La cuantía destinada en 2008 fue de 312,5 millones de euros y en 2009 el presupuesto fue de 299,9 millones de euros.

Por último hay que destacar que existen elementos vinculados a la integración laboral a través del empleo y que son de vital importancia para superar situaciones de riesgo, como que a los solicitantes de asilo se les conceda la autorización para trabajar y su inscripción automática como demandantes de empleo y/o formación en los servicios públicos de empleo desde el mismo momento de la admisión de su solicitud a trámite.

Si bien es cierto que durante 2009 algunas comunidades autónomas han suprimido las restricciones para inscribir a los solicitantes de asilo en los servicios públicos de empleo, siguen existiendo irregularidades y un endurecimiento en los requisitos de acceso a la formación y los servicios.

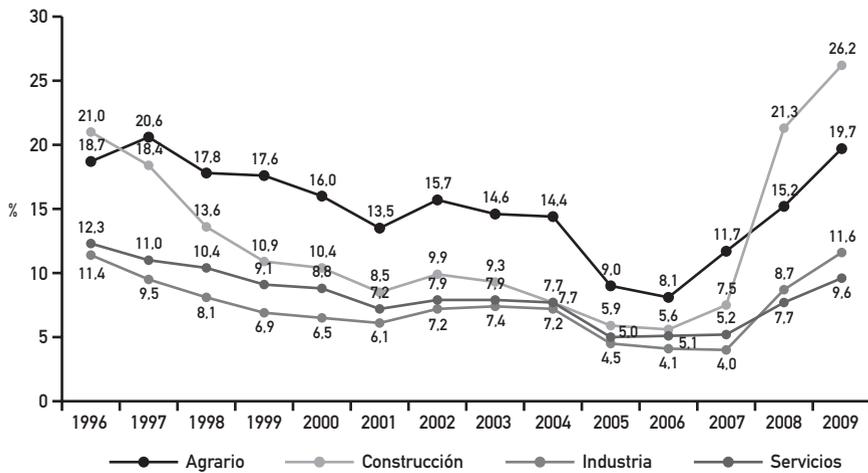
Durante 2009, en el desarrollo de las acciones de intervención se han encontrado muchas dificultades para el acceso de solicitantes de asilo y refugiados a los cursos de formación ocupacional porque, a la imposibilidad de conseguir en muchos casos los títulos académicos que exigen la administración o las academias privadas que realizan dicha formación, se unen los nuevos requisitos antes mencionados.

Para terminar, en lo que respecta a la nueva Ley de Asilo y a la espera de su desarrollo reglamentario, se está perdiendo una oportunidad única para dar una alternativa a los solicitantes de asilo a los que se les deniega el estatuto pero han realizado todo un proceso de integración sociolaboral previo que puede acabar en fracaso.

7.2 LA REPERCUSIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA

Después de un 2009 nefasto desde un punto de vista económico y que agravaba lo que ya comenzaba a ser una realidad desde el último trimestre de 2007, nos encontramos ante una crisis global que, a pesar de su común origen y de producir efectos

GRÁFICO 1
TASA DE PARO POR SECTOR DE ACTIVIDAD 1996-2009. DATOS CORRESPONDIENTES
AL 4º TRIMESTRE DE CADA AÑO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. INE. NUEVA METODOLOGÍA: EPA 2005.

parecidos en muchos aspectos, ha tenido en cada país distinta evolución y diferentes consecuencias, lo que tiene que ver, principalmente, con el modelo de desarrollo por el que se ha apostado y con la estructura económica establecida en los últimos años de crecimientos positivos. Años que en España se constatan por el vigor de las cifras de empleo y la reducción de las tasas de paro a niveles anteriores a los de comienzos de los años ochenta, tendencia que se ha roto en los dos últimos años de forma drástica para arrojar cifras de desempleo nunca conocidas hasta la fecha en democracia¹.

A pesar de la tímida recuperación en Alemania, Francia o Estados Unidos desde septiembre de 2009, la situación económica en España sigue una tendencia de deterioro intenso y rápido y, según todos los indicadores, parece que al menos hasta finales de 2010 esta tendencia no se revertirá. Y eso según las previsiones más optimistas².

Este contexto socio-económico incide de una manera especialmente negativa en el empleo, en una proporción mucho más preocupante que en otros países del entorno europeo. El barómetro del Eurostat³ de enero de 2010 certifica que la tasa de paro española duplica a la europea, a pesar de que ésta sigue creciendo y en la zona euro alcanzó en noviembre pasado el 10% por primera vez desde que existe la moneda única. Nuestro país bate el record: es el segundo de la Unión Europea, por detrás de Lituania (22,3%), con una mayor tasa de desempleo. Y la situación no parece que vaya a cambiar en los próximos años⁴.

A nadie se le escapa a estas alturas que el modelo de crecimiento español se ha basado, a diferencia del resto de países europeos y sobre todo desde finales de los

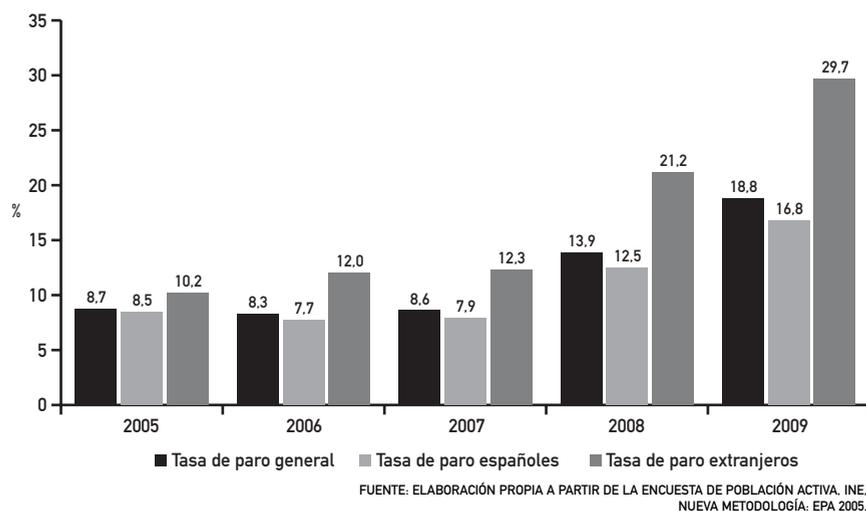
años noventa, en la llamada "economía del ladrillo". Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el peso de la construcción (tanto actividad residencial como no residencial) en el PIB español aumentó del 11,7% en 1996 al 17,9% en 2007⁵. Al mismo tiempo, este sector pasó de ocupar el 9,3% del empleo total hasta el 13% durante ese mismo periodo. Se puede afirmar, por tanto, que en los últimos años y de forma abrumadora en la última década, el verdadero motor de la economía española ha sido la construcción. No es de extrañar que durante los últimos dos años el aumento de las cifras de desempleo incidiese principalmente en este sector por encima de otros también muy golpeados, como el sector industrial y el de servicios⁶.

Es más, lo que realmente ha situado el incremento de las cifras de desempleo en los niveles actuales es precisamente el desplome de este sector, debido a que la burbuja inmobiliaria a la que venía unida ha estallado. Por tanto, cabe concluir que algunas características del mercado de trabajo español, que no generan problemas en una fase expansiva, actúan como factores de amplificación de destrucción del empleo en fases recesivas como la que se atraviesa. En general, sólo en 2009 el número de parados ha aumentado en 1.118.600 personas, lo que arroja un saldo total de 4.326.500 parados, un 18,83% de la población activa⁷, en clara tendencia ascendente durante todo 2009 y continuando una tónica que arrancó ya a finales de 2007 y atravesó 2008. Los efectos que semejante situación ha provocado en la sociedad y especialmente en los colectivos más vulnerables se hacen patentes a poco que siga ahondando en algunas cifras.

La fuerte incorporación de los inmigrantes a la población activa en los últimos años y el hecho de que este colectivo sea uno de los más afectados por el parón inmobiliario hizo que la tasa de paro entre los extranjeros ascendiese, a finales de 2009, por encima del 29,70% (frente al 16,80% entre los españoles)⁸, lo que muestra la vulnerabilidad del colectivo, del que los solicitantes de asilo y refugiados no son una excepción⁹. A pesar de la imposibilidad de tener cifras oficiales, CEAR ha constatado durante todo 2009 las dificultades que atraviesan en el actual contexto socioeconómico las personas solicitantes de asilo y refugiadas, porque en una amplia mayoría se incorporan al mercado laboral al amparo de la ley de extranjería, ya que las solicitudes de asilo son rechazadas casi en un 95%. Los equipos del área de formación y empleo de CEAR han venido realizando un continuo diagnóstico y tratando de buscar soluciones y hacer propuestas¹⁰. A lo largo de las siguientes líneas, se resume el análisis de las principales dificultades a las que se enfrentan en esta coyuntura los colectivos que centran el trabajo de la organización, en de tres aspectos: el mercado de trabajo, las prácticas administrativas y el aumento de prácticas discriminatorias y de vulneración de derechos que se están produciendo como consecuencia de la crisis, mediante el análisis y los ejemplos concretos recogidos

en el trabajo; en segundo lugar, se ofrecen una serie de propuestas/recomendaciones para paliar la situación, y unas conclusiones finales.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN TASA DE PARO ESPAÑOLES-EXTRANJEROS 2005-2009.
DATOS CORRESPONDIENTES AL 4º TRIMESTRE DE CADA AÑO



A lo largo de 2009 se constata la falta de ofertas de empleo en sectores ocupados tradicionalmente por solicitantes de asilo y refugiados y que son los más perjudicados por la crisis (construcción, hostelería y otras áreas del sector servicios). Los despidos se están cebando en personas de difícil reinserción que se han incorporado más tarde al mercado laboral y, por tanto, en una peor situación: tienen un mayor índice de contratos temporales, en empleos con poca cualificación profesional y sin que se les tenga en cuenta el bagaje formativo y laboral previo.

Ahmadou, refugiado camerunés de 40 años, llegó a España solicitando asilo hace más de cuatro años. A pesar de ser licenciado en matemáticas y física y haber trabajado en su país como profesor en un colegio durante más de 12 años, la dificultad para convalidar sus estudios (trámite que tarda entre 3 y 4 años) le instó a realizar un curso de soldadura de estructura y al poco comenzó a trabajar con el profesor del curso en una empresa del sector de la construcción, donde trabajó durante más de 3 años. Con el estallido de la crisis le despidieron de la empresa y le dejaron, como dice él, "sin futuro". Desde esa fecha ha tratado por todos los medios de encontrar trabajo, pero todo ha sido en vano: a pesar de su experiencia y formación, no ha conseguido concertar ni una sola entrevista de trabajo.

La rapidez con que se ha deteriorado el mercado de trabajo hace que se agraven las condiciones de explotación, se reduzcan los sueldos y aumenten las jornadas

laborales. Por ejemplo, inmigrantes asentados en la Comunidad de Madrid cobraron en 2009 una media de 903 euros al mes, 109 euros menos que en 2008, lo que supone una merma salarial del 10% en un año¹¹. El repunte ineludible que la economía sumergida ha experimentado y que se calcula entre el 16 y 20% del PIB¹², es consecuencia directa de la disponibilidad de un gran número de trabajadores inmigrantes que se encuentran en una situación de precariedad extrema (en Madrid, la tasa de inmigrantes que se han visto abocados a buscar alternativas en la economía sumergida ha aumentado del 18,4 al 22,3% entre 2008 y 2009¹³); No hay que obviar el menoscabo que para el Estado tiene esta situación: afecta directamente a las finanzas públicas al implicar un menor volumen de recaudación, crea incertidumbre sobre las macromagnitudes que se están manejando, provoca desigualdad entre los agentes económicos porque no operan en el mismo marco institucional y hace difícil el papel redistributivo del sector público que es de capital importancia en España, entre otros efectos negativos. Pero los perjuicios individuales para las personas abocadas al empleo irregular que obviamente necesitan comer, pagar sus facturas, alquileres e hipotecas, tienen unas claras consecuencias: la asunción de riesgos para la seguridad en el trabajo, ya que el trabajador no tendrá prestaciones si sufre un accidente o pierde su puesto de trabajo; peores condiciones de promoción profesional, al tener los trabajadores menos oportunidades de acceso a la formación continua, y riesgo de que se les abran procedimientos penales que impidan su regularización posterior si tienen antecedentes penales.

La Directiva Europea de Retorno¹⁴, a la que el Gobierno español dio impulso entre bambalinas, implica un nuevo marco jurídico que profundiza la política migratoria desarrollada en la UE en los últimos años, centrada en el control y persecución de la migración irregular, lo que afecta negativamente al pleno respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas, sin perjuicio de su nacionalidad o condición migratoria. En la misma lógica política, la aprobación de las leyes de asilo y de extranjería supone un retroceso de derechos. En el tema que nos ocupa, mientras que la nueva Ley de Asilo¹⁵ amplía las causas de revocación de permisos de residencia y trabajo y restringe las vías de acceso al asilo limitando su reconocimiento¹⁶, la Ley de Extranjería¹⁷ sólo permite la reagrupación familiar en adultos mayores de 65 años o por razones humanitarias y considera infracción grave y/o muy grave el trabajar sin permiso¹⁸. Si a esto se unen las periódicas órdenes policiales dictadas por el Ministerio de Interior para proceder a detenciones masivas de inmigrantes mediante procedimientos dudosos y discrecionales, el escenario que queda es el de un aumento significativo de los procedimientos penales contra extranjeros, a los que va a resultar cada vez más difícil tramitar su regularización por la vía del arraigo y se enfrentan a la pérdida de su estatus "legal" y su permanencia en España.

Por otro lado, el progresivo cierre de las vías legales de entrada de inmigrantes, en otro tiempo el buque insignia de la política gubernamental en materia de inmigración, junto con el Plan de Retorno Voluntario (que ha resultado un estrepitoso fracaso), y el consiguiente incumplimiento de los acuerdos con países emisores para la llegada ordenada de inmigrantes previamente formados y demandados por empresarios, no hace más que confirmar la obsesión por el control de fronteras y la visión utilitarista de la inmigración. En vez de criminalizar a las personas, debe prestarse atención prioritaria a las causas de la migración de millones de personas, las condiciones en que se realiza y la vulnerabilidad que producen esas circunstancias.

A la espera de que en 2010 se aprueben los reglamentos de desarrollo de ambas leyes, en la práctica se observa que a muchas personas les resulta imposible cumplir los requisitos de cotización a la Seguridad Social que exige la ley para la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo, ya que en la actual crisis muchas son despedidas antes de poder cumplir con este requisito. Esto conlleva que aumente de manera significativa el número de personas que se ven abocadas a la irregularidad sobrevinida. A pesar de la modificación del Reglamento de Extranjería en 2009¹⁹, que establece la posibilidad de renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo a extranjeros en paro si han cotizado a la Seguridad Social nueve meses por cada año de estancia en España, las dificultades anteriormente reseñadas se mantienen.

El ejemplo de Kareef Zaida, refugiado de Marruecos que lleva cuatro años en España, expresa esta preocupación: está desempleado desde mediados de 2009 y no sabe si podrá renovar su autorización para trabajar porque no cumple las obligaciones de cotización a la Seguridad Social que marca la ley: "además de estar sin trabajo, me produce mucha ansiedad el que de repente me quede en situación irregular y sin poder trabajar, después de todo el esfuerzo que he hecho desde que llegué a España". Por otro lado, ha aumentado notablemente la dificultad para conseguir la regularización por la vía del arraigo, porque cada vez es más complicado contar con una oferta de trabajo por un año.

Es evidente que el desarrollo de España en la última década ha estado directamente relacionado con el flujo migratorio experimentado sobre todo entre 2000 y 2007. El aporte que a la economía española ha hecho la inmigración es más que evidente, y al contrario de lo que se empieza a oír en los discursos públicos desde el inicio de la crisis ("sobran inmigrantes", "los de aquí primero, los de fuera después", etc.), los datos son más que significativos: su presencia arroja unos beneficios netos para España de unos 5.000 millones de euros y, representando el 8,8% de la población, los inmigrantes absorben tan solo el 5,4% del gasto público²⁰.

Pero en la crisis actual, que ha acelerado una profunda involución migratoria, los responsables políticos hacen públicos de forma consciente unos discursos que

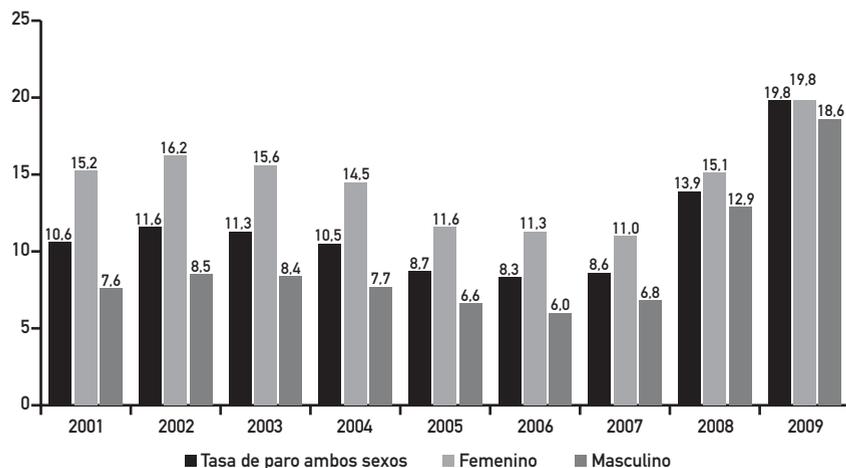
hacen visible al colectivo únicamente como mano de obra, mientras que no existe desde el punto de vista legal, social y ciudadano. Son discursos que dejan al descubierto la utilización mezquina y partidista que se hace del fenómeno migratorio. Como señala un interesantísimo estudio del *Grup de Recerca en Immigració i Innovació Política* (GRIIP) de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, “en los últimos diez años, la politización de la inmigración se ha desarrollado bajo unas características predominantes de confrontación, discrepancia y crítica entre los diferentes actores con representación en el Congreso de los Diputados... que responde, sin lugar a dudas, a mantener la crítica y las reacciones negativas de la opinión pública”²¹. Mediante estos discursos se abre la vía para alimentar todo tipo de amenazas y arranques xenófobos en la sociedad, que aumentan la vulnerabilidad social y laboral del colectivo y la generación de procesos de exclusión y discriminación.

En el mercado laboral se están detectando actitudes y prácticas tanto personales como propias de políticas de empresa (en los procesos de selección y reclutamiento de personal, en las condiciones laborales y durante la relación laboral o en el momento en que ésta termina), que generan la identificación directa del colectivo inmigrante con mano de obra y, además, barata. Durante todo 2009 se han incrementado significativamente los casos de vulneración de derechos laborales por el aumento de las exigencias de los empleadores/as, y se han constatado casos de discriminación por motivos de origen étnico, racial o por nacionalidad. Estos casos de discriminación, al menos de la calificada de indirecta, se pone de manifiesto en la proporción de extranjeros que sufren peores condiciones de trabajo que el resto de trabajadores, reciben salarios más bajos y están sobre representados en los trabajos más precarios y menos deseados. Como comenta Didier Kifua, de la República Democrática del Congo, con cuatro años de residencia en España y parado desde octubre de 2008, “tengo 10 años de experiencia como mecánico, en mi país y en España”, pero cuando acude a empresas, sobre todo ETT, a buscar empleo, percibe actitudes discriminatorias: “Fui a una ETT a pedir empleo y me dijeron que no había nada, pero que me inscribiera si quería. Mientras lo hacía, llegaron tres o cuatro personas españolas para inscribirse, como yo, y enseguida salieron vestidas con un mono de trabajo. Creo que sí dan trabajo, pero no a mí por mi color”.

Ante la dificultad de encontrar un empleo, muchos refugiados e inmigrantes en paro han acudido a la formación para mejorar sus posibilidades, pero reconocen que no es fácil acceder a la formación, sobre todo en organismos públicos. Creen que mediante determinados mecanismos se favorece a las personas de origen español, bien de forma indirecta, endureciendo los requisitos de acceso, o directa. Ana Alejandra, una refugiada colombiana de 39 años que realiza un curso de cajera en un organismo público, cuenta que directamente le han dicho que “tienen ocho plazas

disponibles para trabajar, pero ya nos han dejado ver que todas son para mujeres españolas”. Esto muestra el incremento de las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentra el colectivo de solicitantes de asilo, refugiados/as e inmigrantes ante la falta de perspectivas laborales y la dificultad de acceder a recursos formativos.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN TASA DE PARO 2001-2009 POR SEXOS. DATOS CORRESPONDIENTES
AL 4º TRIMESTRE DE CADA AÑO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. INE. NUEVA METODOLOGÍA: EPA 2005.

Si a lo anterior se suma el incremento tan significativo del número de parados masculinos²², sobre todo de aquellos que estaban vinculados a sectores especialmente afectados por la situación económica actual, se constata el aumento de una discriminación indirecta: la reducción significativa de la atención a mujeres y de su acceso a cursos y plazas de formación²³.

Parece necesario que, en esta situación de crisis, las administraciones públicas abandonen la visión utilitarista de control de flujos migratorios y necesidades del mercado de trabajo, que colocan a la inmigración exclusivamente como mano de obra e identifican al colectivo como ciudadanos/as de segunda categoría a los que no se aplican los derechos reconocidos, como la igualdad de trato, la no discriminación o la aplicación igualitaria de las leyes, lo que está generando y fomentando procesos de exclusión.

Es necesario instar desde todos los ámbitos a los responsables de políticas públicas en materia de empleo a que rectifiquen las reformas legislativas aprobadas el año pasado en materia de inmigración y asilo. Estas deben contemplar elementos que palien las presentes exclusiones del mercado laboral y de la sociedad y que permitan aprender a construir sociedades más solidarias, basadas en la

diversidad, el beneficio para la empresa y la sociedad, y en las que estos colectivos sean verdaderos agentes transmisores de la defensa de valores arraigados en las sociedades de acogida. Hay que apostar por unos procesos de integración sociolaboral que realistas y progresivos, y que fomenten realmente la integración, la interculturalidad y multiculturalidad, el enriquecimiento mutuo, la ciudadanía, la convivencia y el codesarrollo.

En la situación actual no se pueden perder los esfuerzos y recursos empleados en la integración sociolaboral de los/as solicitantes de asilo e inmigrantes. Si, como se ha señalado tantas veces, el bagaje formativo y profesional de una persona es fundamental para una inserción sociolaboral duradera y de calidad, los impedimentos actuales que los solicitantes de asilo e inmigrantes tienen para continuar sus itinerarios, hacen que se interrumpa, a veces para siempre, su completa integración en la sociedad de acogida. En este sentido, es preciso señalar que las actuales políticas de retorno, promulgadas por el gobierno en 2008, y para las que esta práctica no es un derecho sino un retorno forzoso encubierto ante el aumento del paro entre la población inmigrante, han servido en última instancia para endurecer las leyes de asilo y extranjería.

Cuando el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de diciembre de 2009 señala al paro como el principal problema que existe actualmente en España, en el 78,9% de las primeras respuestas, seguido de los problemas de índole económica y de la clase política y los partidos políticos, con un 47% y un 13,6% respectivamente, nos atrevemos a aventurar que tanta gente no puede estar equivocada. Hagan sus cábalas, seguramente la conclusión será la misma.

7.3 A FONDO: LAS COOPERATIVAS, UNA ALTERNATIVA DE AUTOEMPLEO COLECTIVO

Atravesamos un momento histórico en el que el sistema económico capitalista ha alcanzado de una manera u otra a todo el planeta. La globalización de este modelo neoliberal es causa de extrema desigualdad, injusticia, exclusión y marginación social. El fin último del capitalismo es la obtención de beneficio y la acumulación de poder, y en ningún caso la universalización del derecho al trabajo y otros derechos humanos. Resulta necesario plantear modelos económicos y sociales alternativos que aspiren a alcanzar una verdadera equidad y justicia social.

La economía social o solidaria ofrece herramientas transformadoras para crear nuevas formas de organización de la economía, del trabajo y de la sociedad. Hace referencia al conjunto de estructuras organizativas que operan desde principios de participación democrática en las decisiones, autonomía en la gestión y primacía

de las personas sobre el capital, donde la solidaridad y la cooperación son la base, a diferencia del capitalismo, que ni es solidario ni inclusivo²⁴.

El cooperativismo como forma de organización característica de la economía social es la asociación autónoma y voluntaria de personas con el objeto de satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes a través de una empresa de propiedad colectiva y gestión democrática²⁵. Surgió en el contexto de la revolución industrial como una de las alternativas de lucha utilizadas por la clase trabajadora para defender sus derechos frente a un sistema económico explotador y excluyente y buscaba generar cambios en la sociedad con relaciones de producción más equitativas.

En 1844 nace una de las cooperativas pioneras, la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale, formada por 28 personas trabajadoras de una fábrica textil en Inglaterra como respuesta al desempleo y la precariedad laboral. Esta fue la primera cooperativa que formuló los principios que tenían que regir cualquier forma cooperativa.

La cooperativa es una empresa ciudadana, con carácter popular y arraigada en el propio territorio, dos características que las grandes empresas capitalistas no tienen. Cuenta con una cultura propia plasmada en los valores y principios cooperativos, e incorpora una dimensión ética a su finalidad, a sus procesos y resultados²⁶. Está basada en los valores de autoayuda, autoresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y en una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por el otro.

Los principios cooperativos aprobados por la Alianza Cooperativa Internacional han sido adoptados por otros organismos de ámbito internacional como la Organización Internacional del Trabajo, que los ha incorporado en la Recomendación 193/2002 sobre la promoción de las cooperativas.

El primer principio hace referencia a la adhesión voluntaria y abierta. Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios, dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio/a, sin discriminación de género, social, étnica, política o religiosa. El principio cooperativo de "puerta siempre abierta" impulsa a la solidaridad e inclusión frente a la exclusión.

El segundo principio habla de la gestión democrática por parte de las personas socias, quienes participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. En las cooperativas de primer grado cada persona socia tiene un voto cualquiera que sea el capital que aporte, a diferencia de otro tipo de empresa capitalista donde el poder viene determinado por el acceso al capital, y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática. Este principio de "una persona, un voto" fomenta la responsabilidad activa de las personas socias frente a la pasividad.

Como señala Andrés Felipe, refugiado colombiano asentado en España desde hace cinco años, “el cooperativismo es lo que más se parece a la democratización de la riqueza. El simple hecho del respeto a la asamblea, con mecanismos de gobierno compartido permite generar propuestas sociales alternativas. Construyendo cooperativas podemos resolver el problema de la precariedad con nuestros propios medios de producción”.

La participación económica de las personas socias es otro principio que sustenta el cooperativismo. Todas ellas contribuyen equitativamente al capital de su cooperativa y lo gestionan democráticamente. Este principio de “la participación en los beneficios, en función del trabajo del socio/a, no de su capital” promueve la distribución equitativa del beneficio frente a la concentración del mismo en unas pocas manos.

El cuarto principio hace referencia a la necesaria autonomía e independencia de las cooperativas respecto de los gobiernos, otras empresas, etc. Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios y socias. Son estructuras donde es posible aportar de manera muy directa capacidad, creatividad, responsabilidad, compromiso y trabajo.

Otro de los principios constitutivos hace referencia a la importancia de la educación, formación e información en dos ámbitos: el interno, dirigido a las personas que forman parte de la cooperativa, y el externo, dirigido al público en general para informar sobre la naturaleza y beneficios de la cooperación. Este principio de “escuela de democracia económica” fomenta una mentalidad abierta al otro y, en palabras de Andrés Felipe, “se hace necesario un ejercicio pedagógico de formación y capacitación hacia formas cooperativas y no competitivas si queremos trabajar en rescatar la dignidad y el derecho al trabajo”.

El sexto principio habla de la cooperación entre cooperativas, de “intercooperación” para compartir recursos o actividades y alcanzar algún objetivo común a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales y en el plano económico, social y cultural. Este principio es motor de solidaridad entre cooperativas y fortalece el movimiento cooperativo. La “intercooperación” ayuda a superar problemas típicos en las cooperativas como la falta de recursos económicos, la presencia territorial o la escasa dimensión de muchas de ellas.

El último principio hace referencia al interés por la comunidad. Las cooperativas trabajan por el desarrollo de sus comunidades, un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, desarrollando medidas aprobadas democráticamente por las socias y socios. Este principio de “desarrollo sostenible y compromiso democrático con lo local” predispone a la participación y solidaridad con el entorno humano y social que la rodea.

Si bien los principios que rigen el cooperativismo contrastan claramente con factores causantes de desajustes sociales, intrínsecos al modelo capitalista —basado en la dominación, la competitividad social, el interés del individuo, la falta de libertad real, la injusticia distributiva, o la desvinculación con el entorno medioambiental— la realidad plantea dificultades tanto estructurales como coyunturales que pueden restringir el alcance de la responsabilidad social a la que aspiran las cooperativas. Las aspiraciones de las personas cooperativistas de organizar la economía y el trabajo con criterios sociales se enfrentan con la competencia del mercado.

De entre todos los tipos de cooperativas, centraremos nuestra atención en las cooperativas de trabajo asociado, que son aquellas que tienen por objeto proporcionar puestos de trabajo a las personas socias, mediante su esfuerzo personal y directo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros²⁷. Un aspecto fundamental de las cooperativas de trabajo asociado es la gran participación de las personas socias-trabajadoras, pues éstas son trabajadoras y a la vez propietarias de la empresa, con capacidad de decisión y derechos laborales garantizados, incluyendo un puesto de trabajo digno.

El deterioro de las economías locales y nacionales, el desempleo creciente, los bajos salarios, la inestabilidad en la contratación, las excesivas jornadas de trabajo, la vulneración de los derechos laborales, o la precariedad en el trabajo son algunos de los efectos perversos del capitalismo que azotan a los grupos sociales más vulnerables, entre ellos las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. La creación de empresas y concretamente el sistema cooperativo son una alternativa a la precariedad laboral y al desempleo.

Desde la Federación Estatal de Asociaciones de Inmigrantes y Refugiados en España (FERINE), a través del Programa de Apoyo al Asociacionismo y Fortalecimiento del Trabajo en Red de CEAR, se fomenta el cooperativismo apostando por la creación de cooperativas de trabajo asociado como herramienta para las personas que se planteen crear su propio puesto de trabajo o que busquen salir de la economía informal y encontrar un empleo de calidad²⁸.

En el actual contexto de crisis económica el colectivo de personas migrantes y refugiadas está siendo el más golpeado (precariedad laboral, discriminación en el acceso al empleo y condiciones laborales, falta de reconocimiento de la capacitación profesional, nivel formativo y homologación de títulos, etc.), y el cooperativismo es cada vez más una alternativa que puede permitir poner en valor sus capacidades y conocimientos y contribuir a una mejora en su vida personal y laboral.

El autoempleo cooperativo ofrece la oportunidad de poder desarrollar las competencias profesionales reales de cada persona, permitiendo el desarrollo de todo el potencial profesional, y con ello un refuerzo de la autoestima y reconocimiento

social, ya que en muchos casos significa pasar de trabajar de la economía sumergida o en empleos de baja cualificación profesional a realizar trabajos acordes con las capacidades de cada persona.

Muchas mujeres migrantes se ven obligadas a optar por puestos de trabajo a jornada parcial o al trabajo "por horas" (como el servicio doméstico) al no poder conciliar de otro modo su vida familiar y laboral, entre otros motivos. Los valores y principios del cooperativismo apuestan por hacer efectiva la igualdad de género en el seno de la organización.

La autogestión compartida permite un trabajo en equipo en condiciones equitativas que favorece la motivación, la implicación, el compromiso y la innovación. En la empresa capitalista el trabajo en equipo se ve desvalorizado al predominar un modelo vertical y centralizado. Con la iniciativa de mínimo dos o tres personas que quieran trabajar conjuntamente es posible la creación y puesta en marcha de una cooperativa. La capacitación de las personas es más importante que el capital del que disponen, lo que se cooperativiza es el trabajo.

La legislación española en materia de cooperativismo permite elegir adscribir a las personas socias trabajadoras en el régimen general de la seguridad social (o en alguno de los regímenes especiales, según actividad) o en el régimen especial de trabajadores/as autónomos/as. Esto es relevante ya que, a excepción de las personas con estatuto de refugiado que pueden elegir trabajar por cuenta ajena o propia, a las personas solicitantes de asilo se les niega la posibilidad del trabajo por cuenta propia y a las personas migrantes con autorización de trabajo temporal y por lo tanto por cuenta ajena, se les restringe la opción del autoempleo a través de diversos requisitos financieros y administrativos que retrasan la puesta en marcha de sus iniciativas.

La posibilidad de adscribirse en el régimen general de la seguridad social es clave en el caso de las personas migrantes y refugiadas. Al poder estar incluidas en este régimen, las personas socias trabajadoras tienen derecho a las prestaciones por desempleo, siempre que se cumplan unos determinados supuestos.

La cooperativa de trabajo asociado permite llevar a cabo cualquier tipo de actividad económica y proyecto empresarial. Tiene las mismas obligaciones fiscales que otro tipo de sociedad, pero está especialmente protegida con bonificaciones y exenciones en determinados impuestos.

El cooperativismo no es sólo una alternativa al desempleo, también es una ideología, una forma de promover una sociedad más justa y equilibrada. Por ello, y en referencia a sus principios, los socios y socias que son trabajadoras lo son en cuanto que satisfacen sus necesidades económicas, sociales y personales a través del trabajo, y son ciudadanos y ciudadanas activas en cuanto que intervienen en su entorno

promoviendo la responsabilidad social y aportando elementos fundamentales para la transformación social.

La implicación de personas migrantes y refugiadas en proyectos cooperativos puede constituir un elemento clave en su proceso de empoderamiento y de integración social.

CEAR dispone de un servicio de creación de empresas cuyo objetivo es informar, orientar y asesorar a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas sobre la puesta en marcha de la actividad empresarial, haciendo posible desde la equidad e igualdad de oportunidades, la redistribución de la riqueza y la consecución de los derechos de las personas y su calidad de vida.

Pero éste es un camino plagado de dificultades para el colectivo, con múltiples obstáculos en el proceso de creación y consolidación de una cooperativa de trabajo: falta de información, formación y asesoramiento sobre esta nueva forma de hacer empresa, además de la evidente falta de financiación y el desconocimiento de los trámites burocráticos en muchos casos.

Para que el cooperativismo pueda ser una alternativa real, al igual que cualquier forma de autoempleo, es necesario que se cumplan una serie de requisitos, como tener un perfil de persona emprendedora y un proyecto viable, novedoso y realista²⁹. En el caso de las cooperativas de trabajo asociado existe el gran riesgo de adoptar políticas empresariales propias del sistema capitalista centradas en obtener el máximo beneficio posible. Resulta difícil conjugar los valores y principios cooperativos dentro de un sistema imperante que nos ha educado y formado hacia el individualismo, el control y la competitividad. Por otro lado estas cooperativas deben enfrentarse a una exacerbada competencia en un mercado globalizado y dominado por grandes empresas transnacionales que acaparan el poder económico y condicionan el poder político mientras que el tejido social se encuentra debilitado y desarticulado.

Además, existen muchas cooperativas que actúan de forma independiente sin relacionarse entre sí. Tampoco se relacionan con otros agentes de la economía social o movimientos sociales, lo que reduce enormemente las posibilidades de organización colectiva. Otra cuestión a tener en cuenta son los pocos recursos de capital con el que cuentan las cooperativas, que continuamente necesitan de financiación.

Puede también darse el riesgo de fracaso en un proyecto cooperativo si sus promotores en realidad no comparten los ideales en los que se enmarca una iniciativa así, si carecen de "espíritu cooperativo" y no pretenden fomentar la economía social, sino tan sólo enmascarar una empresa capitalista dentro de una cooperativa.

Como alternativa a esta serie de obstáculos, se propone la cooperación entre agentes de la economía social presentes en todas las fases del ciclo económico

(producción, distribución, consumo y financiación) generando a través del cooperativismo, el consumo responsable y la banca ética lo que se denomina *mercado social*, esto es, una red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios y aprendizaje común que funciona con criterios éticos, democráticos, ecológicos y solidarios en un territorio determinado, constituida tanto por empresas y entidades de la economía solidaria y social como por consumidores individuales y colectivos³⁰.

Subiendo al Sur es una cooperativa de trabajo formada por nueve personas y dedicada desde hace más de ocho años al sector de la hostelería en Madrid con un enfoque orientado al mercado social. Parte de sus miembros fundadores llegaron de su país de origen, Perú, contando con una amplia trayectoria en el movimiento cooperativo que promovió el gobierno de Velasco a finales de los años sesenta, impulsando reformas estatistas y antioligárquicas. Subiendo al Sur cuenta con un restaurante intercultural, una tienda y un servicio de catering que ofrece siempre productos de comercio justo. La cooperativa está implicada con la sociedad y su local cuenta también con un espacio que funciona como lugar de encuentro para organizaciones sociales que organizan charlas, debates, presentaciones de libros, exposiciones... Según Frank, fundador de la cooperativa, "desde mi experiencia en el Perú pienso que para que los principios cooperativos tomen cuerpo en cualquier organización es fundamental que las personas tengan espíritu cooperativo. Cuando encuentras a las personas "ideales" para el trabajo en cooperativas, aquellas que realmente quieran participar en la idea de la empresa, todo empieza a funcionar. Lo que no se puede conseguir individualmente se puede conseguir colectivamente". La iniciativa sigue evolucionando: Subiendo al Sur participa en un mercadillo autogestionado, a partir del cual ya han nacido varios proyectos orientados al consumo responsable.

El crecimiento del modelo económico social o solidario pasa también por la promoción del cooperativismo mediante acciones educativas. Los agentes sociales comprometidos con este modelo han de dotarse a sí mismos y entre sí de capacitación mediante iniciativas formativas, y han de contemplar acciones de sensibilización pública como un eje de trabajo.

Con la transformación de la sociedad hacia el respeto a los derechos humanos como objetivo de fondo, la constitución de un mercado social viable es una necesidad, y el cooperativismo aparece como una herramienta relevante en este proceso transformador. Las personas migrantes y refugiadas proceden en muchas ocasiones de contextos en los que han adquirido una trayectoria social que raramente es reconocida en la sociedad de acogida. El reconocimiento de la capacidad del migrante como sujeto activo de cambio y su incorporación a los espacios de participación, favorecerá su integración social y laboral, y contribuirá a un fortalecimiento de los modelos económicos solidarios.

NOTAS

1. *El País*, 25 de julio de 2009, Edición digital: www.elpais.com
2. La *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013* presentado por el gobierno español a la Comisión Europea en enero de este año, augura para 2010 un decrecimiento real del PIB de un -0,3% (variación anual) y un déficit público de -9,8% (necesidad de financiación en % del PIB).
3. EUROSTAT: Eurostatistics Data for short-term economic analysis. Issue number, 01/2010.
4. *Actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013*, presenta la siguiente previsión de la tasa de paro de la población activa: 2010, 19%; 2011, 18,4%; 2012, 17% y 2013, 15,5%.
5. *El País*, 13 de julio de 2009, Edición digital: www.elpais.es; "La construcción ha pasado en un año de aportar el 10,9% del producto interior bruto (PIB) español en marzo de 2008 al 10,3% en el primer trimestre de año. Aun así, esta proporción todavía casi duplica la cuota que esta actividad supone en las economías de la zona euro, que según los datos de Eurostat es del 5,8%".
6. Véase gráfico 1: Tasa de paro por sector de actividad 1996-2009.
7. Encuesta de Población Activa (EPA), Cuarto Trimestre de 2009, Instituto Nacional de Estadística; según la misma fuente, desde 2007 la tasa de paro se ha incrementado en más de 10 puntos, del 8,60% en 2007, hasta la cifra actual. En términos absolutos, el número parados se ha incrementado en 2.398.600 personas entre 2007 y 2009.
8. *Ibid.*: el total de parados extranjeros fue de 1.076.200, 296.800 más que un año antes (el 38,08% más), mientras que los ocupados sumaron 2.547.200, lo que supone 339.200 empleados menos que en 2008 (una caída del 11,75%).
9. Véase gráfico 2: Evolución tasa paro españoles-extranjeros 2005-2009.
10. En marzo de 2009, los equipos de empleo de CEAR de todas las delegaciones se reunieron en Plentzia, Bilbao, para hacer un diagnóstico de la coyuntura socioeconómica, que derivó en un documento titulado *Posicionamiento del o Área de Empleo de CEAR ante la actual situación económica*, aprobado en la Asamblea de CEAR en septiembre de 2009; así mismo, CEAR-Madrid publicó un informe en mayo de 2009 titulado *Diagnóstico de CEAR-Madrid frente al contexto de crisis actual; Re-accionando ante la crisis*, de mayo de 2009, es una iniciativa que parte de CEAR-Valencia como respuesta a las consecuencias que la actual crisis económica está deparando en la población migrante.
11. *Encuesta Regional sobre Inmigración 2009*, presentada por la Consejería de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid en enero de 2010.
12. *ABC*, 13 de enero de 2010, Edición digital: www.abc.es
13. *Encuesta Regional sobre Inmigración 2009*, enero de 2010.
14. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 16/12/2008, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea del 24/12/2008. La Directiva había sido aprobada por el Parlamento el 18/06/08 y por el Consejo el 09/12/08.
15. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
16. Para una información más amplia, consultar la publicación trimestral de CEAR *Frontera 0*, nº 10 de invierno de 2009. Disponible en www.cear.es
17. Ley 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
18. En el *Documento de propuestas y enmiendas al proyecto de Ley de Extranjería*, de CEAR, Red Acoge y Cáritas Española, presentado en rueda de prensa el 16 de septiembre de 2009, se recoge una información más amplia.
19. Real Decreto 1162/2009, de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.
20. *El País*, 16 de junio de 2008, Edición impresa, Sociedad.
21. Zapata Barrero, R., González, E. y Sánchez Montijano, E.: *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2008; Cap. 3. La politización de la inmigración en España, p.113.
22. Instituto de la Mujer: <http://www.inmujer.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/tablas/Wtrabajo2.XLS>; la tasa de paro femenino ha aumentado, entre 2001 y 2009, un 3,82%; en el mismo periodo, el paro masculino ha aumentado un 11,02%.
23. Véase gráfico 3: evolución tasa de paro 2001-2009 por sexos.
24. Véase <http://www.econlink.com.ar/economia-social>
25. La página web de la ACL es <http://www.ica.coop/es>
26. Antoni Comín i Oliveres i Luca Gervasoni i Vila (coords.). *Democràcia Econòmica vers una alternativa al capitalisme*. Projecte Democràcia Econòmica. Fundació Catalunya segle XXI. Barcelona. 2009. p.188.
27. Véase Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. También véase Coceta, Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado. La página web es www.coceta.coop
28. La página web de FERINE es <http://www.fferine.org>
29. Véase *La situación de los refugiados en España. Informe 2009 de CEAR*. Entimema. Madrid, 2009. pp. 161-163. Disponible en www.cear.es
30. Véase http://www.economiasolidaria.org/mercado_social

En el presente capítulo queremos llamar la atención, una vez, más sobre las dramáticas consecuencias para las personas que son inadmitidas a trámite o cuya solicitud de protección internacional es denegada. En 2009 se consolida la tendencia restrictiva de los últimos años en lo que a concesiones de estatutos de refugiado se refiere que agrava la situación de vulnerabilidad de las personas refugiadas sin protección, siendo mayores los obstáculos que tienen que sortear para regularizar su situación y avanzar en su proceso de integración en la sociedad de acogida.

El segundo epígrafe examina la situación de los solicitantes de asilo inadmitidos en Barajas, particularmente las personas de nacionalidad colombiana. Se evidencian así, una vez más, los criterios restrictivos adoptados por las autoridades españolas y que han generado unas condiciones de desamparo mayor para estas personas.

En el epígrafe tercero se presentan los casos de dos solicitantes de asilo extraditados a Rusia mientras su solicitud estaba en proceso. En ambos casos existían indicios de persecución en el país de origen, por lo que, con su extradición, se vulneró, por un lado, el principio de no devolución, garantía clave del derecho de asilo, y, por otro lado, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes.

Finalmente, en el epígrafe cuarto, fijamos la atención sobre las consecuencias de la denegación de la extensión familiar del asilo, profundizando en el marco jurídico

tanto del derecho internacional de los derechos humanos como en los fundamentos constitucionales que garantizan la necesidad de vivir en familia como un elemento fundamental para el refugiado.

8.1 DESPROTECCIÓN Y VULNERABILIDAD DE LOS RECHAZADOS

En el año 2009, 1.819 personas fueron inadmitidas a trámite, de alrededor de las 3.000 solicitudes fueron concedidos 179 estatutos de refugiados y 162 de protección subsidiaria, que suponen un 8% de las resoluciones firmadas por el ministro de Interior. El criterio cada vez más restrictivo de la OAR avoca a estas personas a una situación de extrema vulnerabilidad, sin darles más alternativas que las contempladas en la legislación de extranjería y, en la mayoría de los casos, ni siquiera éstas.

Estas cifras en términos relativos respecto al número de personas extranjeras sin autorización de residencia en España puede ser poco significativa, pero cuando hablamos de seres humanos las cifras siempre tienen que ser interpretadas en términos absolutos, porque detrás de cada número, de cada cifra, hay una vida cargada de miedos, pérdidas, coraje, necesidades, esperanzas, decepciones y en demasiados casos, desprotección.

Hablamos de vidas que han visto violados sus derechos fundamentales, han sido perseguidas, amenazadas, torturadas, encarceladas, etc. y cuando consiguen huir de esta persecución y al fin llegar a un país seguro reciben como única respuesta que "su relato es manifiestamente inverosímil" o "carente de vigencia actual".

Entre medias, han realizado una petición de asilo, reviviendo todo lo que han sufrido. Una gran mayoría habrá accedido a los programas de acogida de solicitantes de asilo de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración (centros o pisos de acogida, itinerarios de formación e inserción laboral, etc.). O, tras recibir la autorización de trabajo seis meses después de formalizar su petición de asilo, estarán trabajando, incluso con contrato indefinido, habrán alquilado un piso o una habitación, llevando una vida totalmente normalizada. Hasta que un día reciben la resolución del Ministerio de Interior poniendo en duda la veracidad de lo que han contado, alegando que lo han hecho de una forma genérica e imprecisa, que los problemas en su país ya se han solucionado, etc. y que, por tanto, no merecen la protección que el Estado español otorga a los refugiados e instándoles a salir del país.

A partir de ahí, las alternativas se reducen. Por lo general, deciden continuar en España y rehacer su vida, afrontando el impacto psicológico social, laboral y legal que ha provocado la denegación o inadmisión, en un marco legal e institucional que no contempla sus particularidades. La primera opción es interponer un recurso

contencioso administrativo contra la resolución del Ministerio de Interior, pero tendrán que esperar alrededor de un año para obtener una sentencia favorable.

En el caso de las solicitudes inadmitidas a trámite en frontera, serán devueltos a su país de origen y desde allí tendrán que sortear una serie de dificultades para poder interponer recurso contencioso administrativo contra la inadmisión (como se explica en este mismo informe). Si son inadmitidas a trámite en territorio, esta respuesta les llega en el plazo de sesenta días hábiles desde la petición de asilo, cortando abruptamente los recursos de acogida. Sidi¹ es un activista de derechos humanos en Pakistán que fue inadmitido a trámite:

Después de realizar la petición de asilo, mi mente empezó a descansar con la esperanza de una nueva vida, pero desgraciadamente cuando recibí la notificación de la inadmisión por parte del gobierno de España me preocupé mucho y estoy todavía preocupado sobre mi futuro y si prosperará el recurso. Estoy casado y tengo una familia que depende de mí. Ellos también están preocupados por mis actuales circunstancias. Mi hijo ha dejado el colegio porque su madre ha recibido amenazas. Mi familia vive enjaulada y no pueden salir de casa, y yo también me encuentro en la misma situación. Tras inadmitir mi caso, no puedo moverme libremente y no puedo trabajar para ayudar a mi familia, porque no tengo permiso de trabajo y vivo con el miedo de que el gobierno Español me devuelva a mi país y vuelva la persecución. Echo mucho de menos a mis hijos y estoy preocupado por el futuro de mi familia y cuando me siento así, pienso en volver, pero esta idea se va de mi cabeza cuando pienso en la persecución que viví en Pakistán.

Durante el año 2009, la Dirección General de Integración del Inmigrante decidió aprobar las prórrogas de estancia en los pisos o centros de acogida para aquellas personas que habían sido inadmitidas. Hasta entonces tenían un plazo de quince días desde la notificación de la inadmisión para abandonar el centro. Ahora este plazo se amplía a seis meses como inmigrantes vulnerables. De este modo se intenta paliar en cierta medida las consecuencias que para estas personas tiene la inadmisión a trámite, pero sin ofrecer ninguna otra solución de continuidad, posponiendo simplemente el momento de enfrentarse a la situación de vulnerabilidad a la que les arroja la inadmisión. Durante esos seis meses han podido aprender mejor el idioma y prepararse psicológicamente para la salida, pero seguirán sin tener autorización de residencia, sin poder trabajar ni obtener ingresos de forma legal para mantenerse por sí mismos.

En el caso de los y las solicitantes de asilo denegados, la resolución de denegación supone un final precipitado e involuntario de su proceso de integración en España. Los solicitantes de asilo esperan como media uno o dos años a que el

Ministerio de Interior decida sobre su petición, tiempo que aprovechan para aprender el idioma, integrarse en el mercado laboral, vivir con sus propios medios, rehacer su vida, etc. Sin embargo, todo este trabajo realizado se ve truncado cuando les es denegada su petición de asilo, retirada la tarjeta amarilla y el permiso de trabajo que lleva aparejada y son arrojados a una situación administrativa de irregularidad. Así lo explica Anthony², solicitante de asilo denegado de Costa de Marfil:

Desde que me dieron la denegación de asilo no puedo dormir por las noches y he adelgazado mucho. Me parece que me voy a volver loco, cada minuto mi cabeza da vueltas, estoy descentrado.

Mi vida en Costa de Marfil era muy tranquila hasta que empezó la guerra. Se puede decir que no volví a sentir un poco la vida hasta que entré en el centro de solicitantes de asilo de Canarias. Allí aprendí a leer y escribir, conocí a personas con un corazón muy grande. Desde que salí del centro he estado trabajando en una lavandería cerca de casa. Querían hacerme fijo, pero cuando me denegaron el asilo se lo comuniqué a mi jefe y no me pudieron renovar. Cada mañana le veo y me dice que cuando tenga papeles vaya a verle que le gusta como trabajo. Me llamaron del INEM para unas ayudas económicas pero como no tengo documentos no puedo cobrarlas. Aquí no tengo familia y mi compañero de piso me ayuda en lo que puede, yo voy vendiendo chatarra para sobrevivir.

No pienso ni un minuto en volver a Costa de Marfil. Da igual que hagan elecciones, los grupos armados continúan en mi país y si vuelvo me matarán. Mi familia no quiere decirme que está pasando para no preocuparme. Estoy cansado de todo esto, desde que llegué sólo intento olvidar todo lo que me ha sucedido.

En un sistema como el español en el que se ha vinculado el pleno goce de los derechos a la situación administrativa en que se encuentre la persona, las posibilidades de las personas refugiadas sin protección de gozar de unas condiciones dignas de vida y poder afrontar los efectos psicosociales, laborales y familiares pasa por regularizar su situación administrativa. Durante 2009, prácticamente la única vía a la que se han podido acoger continuó siendo la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, recogida en el art. 31.3 de la Ley de Extranjería y 45 del Reglamento. En anteriores informes de CEAR se han explicado estas vías y las dificultades que encuentran las y los refugiados sin protección para acceder a las mismas. Durante 2009 dichas dificultades no han desaparecido.

El primer obstáculo que ha de sortear un refugiado sin protección para regularizar su situación y así poder reemprender su integración en España es la exigencia de pasaporte y antecedentes penales para realizar cualquier trámite de extranjería. La forma precipitada en la que se ven obligados a salir de sus países o el hecho de que

muchos se hayan visto forzados a hacerlo a través de redes de tráfico de personas hace que una gran parte de los solicitantes de asilo a su llegada a España no tengan pasaporte de su nacionalidad. A pesar de que la resolución del Ministerio de Interior declara que dichas personas no han acreditado tener un temor fundado a ser perseguidas en sus países, la realidad es que en muchos casos el miedo les impide acudir a sus embajadas o autoridades de su país por temor a que tomen represalias contra ellas o sus familiares. En ocasiones, son las propias embajadas las que se niegan a expedirles dicha documentación, sin contar con las dificultades existentes en países en contextos de conflicto para la expedición de documentos oficiales.

En el caso de los antecedentes penales, además de las dificultades para obtenerlos, los refugiados sin protección se tienen que enfrentar al hecho de que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno hasta finales de 2009 no aceptaban los certificados de antecedentes penales de ciertos países, como Bangladesh, sin ofrecer ninguna alternativa a los nacionales de dichos Estados de presentar otro tipo de documento.

La geografía de los conflictos y las cada vez mayores limitaciones para la entrada legal en territorio Schengen, obligan a muchos y muchas refugiadas a embarcarse en el peligroso viaje de los cayucos o entrar a escondidas en Ceuta y Melilla. En estos casos, tendrán automáticamente una orden de devolución o expulsión, que debido al criterio de las Subdelegaciones de Gobierno de las Islas Canarias y de las Ciudades Autónomas son en la práctica irrevocables. En 2009 la Subdelegación de Gobierno de Tenerife dictó órdenes de expulsión a los solicitantes de asilo inadmitidos o denegados que no cumpliesen en el plazo de quince días la salida obligatoria aparejada a la resolución de inadmisión/denegación. Esta práctica de las Subdelegaciones de Gobierno de dictar de forma automática órdenes de expulsión y la imposibilidad de revocarlas a petición del interesado dificultaron enormemente la regularización de las personas refugiados sin protección ya que tener abierto algún procedimiento sancionador u orden de expulsión supone la inadmisión a trámite de la petición de autorización de residencia. En octubre de 2009 se produjo un cambio de criterio por parte de las Delegaciones de Gobierno a este respecto. Desde entonces, es la propia Subdelegación la que insta la revocación o el archivo de oficio, siempre que se cumplan todos los requisitos para obtener la autorización de residencia.

Otro obstáculo es la interpretación restrictiva que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno hacen de las "circunstancias excepcionales" y los medios de prueba de dichas circunstancias. Durante el 2009 siguieron sin reconocer el arraigo laboral una de los solicitantes de asilo denegados que se encontraban en España desde hacía más de dos años y podían demostrar una relación laboral de como mínimo un año por medio del certificado de vida laboral de la Seguridad

Social. El Reglamento de Extranjería establece como medio de prueba de la relación laboral resolución judicial o acta de la inspección de trabajo, vinculando este tipo de autorización de residencia a sanciones en el ámbito laboral. Sin embargo, el fundamento de este tipo de autorización de residencia no radica en la legalidad o no de la relación de trabajo, sino en el arraigo que en el caso de los solicitantes de asilo queda fehacientemente acreditado con el certificado de vida laboral. Así, el hecho de que el arraigo laboral sólo pueda ser demostrado por residentes irregulares y en referencia al trabajo irregular supone una interpretación restrictiva e inasumible del concepto jurídico de arraigo, que olvida además la realidad en España de colectivos social y laboralmente integrados como son los solicitantes de asilo.

En cuanto al arraigo familiar para hijos de españoles de origen, el gobierno sigue denegándolo a personas procedentes del Sahara Occidental y de Guinea Ecuatorial que aportan documentación española de sus padres (DNI, registro civil, etc.). Una vez más nos encontramos con la interpretación restrictiva de las Subdelegaciones de Gobierno que entienden que dicha documentación no acredita la nacionalidad española, sino tan sólo que se encontraban bajo soberanía de España como potencia colonial.

La autorización de residencia por circunstancias excepcionales para personas que no pueden acudir a su país a solicitar el visado pues pondrían en peligro su seguridad o la de su familia, podría ser una de las vías de acceso a la residencia para personas que han debido huir de su país pero que el gobierno considera que no cumplen los requisitos de la definición de refugiado, ya sea porque el peligro no se debe a uno de los motivos de la convención o porque no es una persecución individualizada. Sin embargo, dicha posibilidad está sólo en el texto del reglamento ya que la práctica habitual del gobierno durante 2009 ha sido denegar este tipo de residencias.

Todos estos ejemplos demuestran que la Ley de Extranjería es ciega a la realidad de los y las refugiadas sin protección y a sus particularidades, realizando un tratamiento del fenómeno de la inmigración sumamente mercantilista. La persona extranjera es tratada por la política migratoria del Estado español como mano de obra y no como sujeto de derechos. Pero más allá de los defectos legislativos, la práctica administrativa de las Delegaciones de Gobierno reduce aún más esta visión, interpretando restrictivamente la Ley y el Reglamento de Extranjería y omitiendo en dicha interpretación una perspectiva de derechos humanos imprescindible en la política migratoria. Estas carencias legislativas y administrativas colocan al refugiado sin protección en una encrucijada entre sus necesidades como titular de derechos humanos y lo que el gobierno español le ofrece como mano de obra, y no siempre se encuentra un punto de convergencia. Incluso en los casos en los que finalmente el refugiado sin protección consigue regularizar su situación administrativa

por las estrechas vías que la Ley de Extranjería ofrece, esta regularización siempre será deficitaria ya que no le ofrece la protección necesaria, como explica un solicitante de asilo denegado:

Cuando llegué a España y solicité protección en este país tenía mucha confianza en la democracia y las autoridades españolas, pensé que nunca permitirían la situación a la que me enfrento ahora, que soy tratado como si no fuera un ser humano. Siento que sigo amenazado por algo que desconozco y tengo miedo.

En 2008 empecé los trámites para el arraigo, y tras cinco meses me lo concedieron, pero en ese tiempo la situación de la empresa cambió, estaban despidiendo a gente y no me podían dar de alta, así que no pude recoger la tarjeta. Tardé casi un año en encontrar otra oferta de trabajo. No tengo familia en Costa de Marfil, le pedí a un amigo que me sacara los antecedentes penales, después de varios meses los consiguió pero me pidió que no volviera a llamarle porque desde entonces tiene problemas con la policía, no sé como está ahora porque he preferido no perjudicarlo más. En mayo presenté todos los papeles y todavía estoy esperando una respuesta, la empresa me pregunta impaciente cuando saldrán porque si no contratarán a otro en mi puesto.

No me queda casi dinero para pagar la habitación, si tarda un mes más tendré que irme a la calle. Lo único que espero es que me concedan la residencia, aunque eso nunca servirá para reparar los daños ni para protegerme de todo lo que he sufrido en Costa de Marfil.

8.2 LA SITUACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS INADMITIDOS EN BARAJAS

En 2009 el número de personas que solicitaron asilo en España ha descendido drásticamente y ha llegado a su nivel más bajo desde el año 2001. Las solicitudes atendidas por el Ministerio de Interior han sido alrededor de 3.000, de las cuales 427 se formularon en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas. El número de solicitudes presentadas por ciudadanos colombianos en frontera se ha visto enormemente afectado por este descenso en el número de solicitudes.

Del total de peticiones formuladas, 119 fueron atendidas por el servicio jurídico de CEAR, de las que sólo 39 fueron admitidas a trámite. Esto supuso apenas un porcentaje de un 33% de solicitudes admitidas.

Hay que destacar que al menos 11 de estas solicitudes admitidas a trámite por el Ministerio de Interior se corresponden con peticiones de menores, algunos de ellos no acompañados, cuyos progenitores se encontraban en España en calidad

de solicitantes de asilo admitidos a trámite pendientes de resolución, por lo que el porcentaje aludido resulta todavía más significativo en cuanto al número real de solicitudes en las que la Oficina de Asilo y Refugio valoró que procedía su admisión a trámite.

Es importante tener en consideración que el 21 de noviembre de 2009 entró en vigor la nueva Ley de Asilo (pendiente de desarrollo reglamentario a fecha de publicación de este Informe), lo que a juicio del servicio jurídico de CEAR dificulta aún más la admisión a trámite de dichas peticiones. Con la nueva regulación se introducen causas de denegación de protección internacional para las solicitudes formuladas en puesto fronterizo (discriminatoria respecto a las solicitudes formuladas en territorio español) y se amplía el margen de discrecionalidad por parte del Ministerio de Interior. Las peticiones formuladas en el último periodo del año 2009 se han visto afectadas por estos cambios.

Evidentemente, los criterios restrictivos adoptados por las autoridades españolas respecto a las solicitudes de asilo formuladas por ciudadanos colombianos originaron una especial situación de desamparo a los mismos tras el rechazo de su petición y la obligación de regresar a su país de origen.

Si bien las autoridades españolas informan, tras comunicarles la denegación de entrada en territorio español, la posibilidad de acceder a un tercer país, esta opción resulta en la práctica inviable, dado que precisan de un visado en la mayoría de los países por ser ciudadanos colombianos que hace que la única opción posible sea el retorno a Colombia.

En ocasiones los solicitantes han manifestado su voluntad de continuar viaje a Tel-Aviv, donde no precisan visado, pero en la mayoría de los casos las autoridades israelíes les deniegan la entrada en su territorio y son retornados al aeropuerto de Madrid-Barajas, desde donde volverán a ser retornados a Colombia.

En algunos casos, según información facilitada por los propios solicitantes, a su llegada a Bogotá son entrevistados por las autoridades colombianas respecto a la solicitud de asilo formulada en España, lo que sitúa en una situación de riesgo evidente a los solicitantes que agrava aún su inseguridad.

Igualmente, en muchas ocasiones, los solicitantes a su vuelta a Colombia se encuentran en una situación económica muy precaria, ya que muchos de ellos venden o hipotecan sus bienes para poder realizar el viaje y normalmente no pueden regresar a su población de origen ante el temor a encontrarse con sus perseguidores o porque antes de su viaje a España han tenido que desplazarse y han perdido todos sus bienes.

Las solicitudes de asilo inadmitidas en frontera no ha distinguido tampoco en el año 2009 a los familiares de ciudadanos colombianos admitidos a trámite en España.

A modo de ejemplo podemos citar el caso de R.P. y su hermana G.P, que solicitaron asilo en el año 2009, ambas hijas de un hombre cuya solicitud fue admitida a trámite en el año 2007.

R.P. había viajado a España con uno de sus hermanos en el mes de octubre de 2007. Sus solicitudes fueron inadmitidas a trámite y ambos regresaron a Colombia. Tras su llegada al país, a los 15 días, su hermano fue asesinado. El temor a sufrir nuevas represalias hizo que las dos hermanas tomaran la decisión de solicitar asilo de nuevo en España, en el caso de R.P por segunda vez.

La persecución de la familia tuvo su origen en la extorsión económica a su padre, comerciante, por grupos armados insurgentes que provocó el desplazamiento interno dentro de Colombia y que determinó la salida de varios miembros de la familia del país.

Tras la negativa de la Oficina de Asilo y Refugio a admitir a trámite su solicitud, regresaron a Colombia, volvieron a cambiar de ubicación, incluidos sus hijos y sobrinos, todos ellos menores de edad, y volvieron a sufrir presiones y amenazas que llegaron incluso al incendio de su casa mientras dormían.

La solicitud de asilo formulada por su padre se encuentra pendiente de resolución.

Situaciones dramáticas como la descrita provocan el desmembramiento definitivo de la unidad familiar, situaciones de estrés y frustración y han obligado a muchas de estas personas al desplazamiento a países limítrofes (Ecuador y Venezuela).

En estos países muchos de ellos han intentado buscar refugio, a pesar de que a causa del conflicto colombiano actores armados han cruzado la frontera en busca del control territorial de distintas regiones de estos países.

En el caso de Venezuela, cada vez son más los refugiados colombianos que se trasladan a las zonas urbanas por los problemas de seguridad en las zonas fronterizas. La presencia de grupos armados irregulares donde es posible la identificación y seguimiento de estas personas ha hecho que muchos de ellos se reubiquen en ciudades más grandes.

Sin embargo, esta solución no siempre es acertada. Si bien la imposibilidad de desplazamiento interno dentro de Colombia es un hecho, la permeabilidad de la frontera hace muy difícil su asentamiento en condiciones mínimas de seguridad y dignidad.

En el caso de P.M., solicitante de asilo colombiano, habiendo sido denegada su solicitud de asilo en España y ante la imposibilidad de permanecer en Colombia, se vio obligado a trasladarse a Venezuela. La presencia de grupos paramilitares le obligó a trasladarse a Maracaibo, núcleo urbano donde en principio se sentía más seguro al entender que no podría ser identificado. Sin embargo, las amenazas se produjeron y fue de nuevo localizado por las mismas personas que le obligaron

a desplazarse. Tuvo que abandonar Maracaibo y desplazarse a Caracas, donde, según sus propias palabras, está convencido de que será localizado de nuevo. Solicitó asilo ante las autoridades venezolanas, pero un año después no ha recibido ninguna respuesta. La única salida para él, y otros muchos como él, es permanecer escondido la mayor parte del tiempo en un barrio a las afueras de la ciudad, sin más sustento que la ayuda familiar que le llega desde España.

Al temor ante la evidente situación de inseguridad en la que se encuentran se unen los problemas de discriminación, xenofobia, desempleo y falta de oportunidades que sufren los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en Venezuela.

Especialmente dramático resultó el caso de una pareja atendida por el servicio jurídico de CEAR Madrid en el aeropuerto de Madrid-Barajas. La solicitante se encontraba en avanzado estado de gestación. Procedentes del Valle del Cauca, se vieron obligados a abandonar Colombia, vía Venezuela, tras las amenazas por parte de grupos paramilitares después de desplazarse a otros municipios de Colombia donde fueron localizados.

La solicitante dio a luz en un hospital de Madrid y a los tres días fue trasladada junto a su bebé recién nacido a la sala 4 del aeropuerto de Barajas.

La medida cautelarísima solicitada por el servicio jurídico de CEAR Madrid fue desestimada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo y la pareja y su bebé tuvieron que regresar a Venezuela, lugar desde donde habían viajado. La vista del procedimiento contencioso-administrativo está señalada para el mes de julio de 2010. La familia permanece a la espera de una resolución judicial en territorio venezolano.

Es evidente, por tanto, que la "tragedia silenciosa" que sacude Colombia y el desplazamiento forzoso de casi cuatro millones de ciudadanos colombianos hace inviable la única alternativa de vida posible que les queda a los solicitantes de asilo colombianos cuyas solicitudes fueron rechazadas por el Ministerio de Interior.

8.3 LA EXTRADICIÓN DE DOS SOLICITANTES DE ASILO A RUSIA

Durante el 2009, España procedió a extraditar a Rusia a dos solicitantes de asilo cuya solicitud estaba en proceso. En el primer caso, la solicitud de M. Gasayev se hallaba en vía de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, mientras que en el segundo el procedimiento de asilo del solicitante A. Dereka estaba en fase administrativa. En ambos casos existían indicios de persecución en el país de origen, por lo que, con su extradición, se podría haber vulnerado una de las garantías clave del derecho de asilo, el principio de no devolución, establecido

en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual dispone que "ningún Estado contratante podrá por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas". Ambas extradiciones podrían vulnerar también la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo artículo 3 prohíbe la expulsión, devolución o extradición de una persona a un Estado en el que haya razones fundadas para creer que esa persona estaría en peligro de ser sometida a tortura a la vista de la existencia de violaciones de derechos humanos en ese Estado, como es en este caso la Federación Rusa.

M. Gasayev era un ciudadano de la República de Chechenia, actualmente integrada en la Federación Rusa que, como otros muchos chechenos a consecuencia de la primera guerra de 1994, tuvo que huir para buscar protección. Regresó a Chechenia en 1997 pero, en 1999, tuvo que volver a escapar para buscar protección fuera del territorio de esta República, como consecuencia de la ofensiva militar rusa.

Chechenia declaró su independencia de Rusia en 1991, tras lo cual estallaron dos importantes conflictos armados, el primero entre 1994 y 1996 que se resolvió con la independencia de facto de esa República caucásica. El segundo comenzó en 1999 y acabó en el año 2003 con la instalación en la región de un gobierno partidario de Moscú. Durante el segundo conflicto armado entre 3.000 y 5.000 personas sufrieron desaparición forzada y muchas más murieron a causa de bombardeos indiscriminados en ataques a gran escala contra asentamientos, tras haber sido tomados como rehenes o debido a explosiones. No se han llevado a cabo jamás investigaciones nacionales ni internacionales completas sobre estos delitos³. Se calculan en 200.000 los chechenos que tuvieron que refugiarse a consecuencia de la segunda guerra y, de ellos, unos 168.000 buscaron protección en la vecina República de Ingusetia, como es el caso de M. Gasayev, que allí vivió junto con sus padres en un albergue para refugiados de la ciudad de Sleptcovskaya.

En la noche del 21 al 22 de junio de 2004, un número indeterminado, cercano a los 200 guerrilleros chechenos y de otras Repúblicas vecinas del norte del Cáucaso, atacaron diversas dependencias del Ministerio de Interior y de las fuerzas de seguridad rusas en las ciudades Nazran, Karabulak y Sleptcovskaya de la República de Ingusetia, causando gran número de víctimas, daños materiales y sustrayendo armamento.

La noche de los ataques M. Gasayev se encontraba en su domicilio, junto con su familia. Un amigo de su padre escuchó los disparos y explosiones y llamó por teléfono a la casa de la familia. El señor Gasayev atendió al teléfono. En esa época M. Gasayev

trabajaba para una empresa encargada de la confección de pasaportes para el Ministerio de Interior y los días 21 y 22 de junio cumplió con su habitual jornada laboral.

Tras los ataques, las Fuerzas de Seguridad Federales o FSB (antiguo KGB) fueron a los campos de refugiados chechenos en busca de los autores o colaboradores, desmantelando mediante la represión gran parte de los campamentos y albergues de refugiados, obligando a regresar a estos a Chechenia y practicando numerosas detenciones seguidas de torturas. En el contexto de esa represión militar el señor Gasayev fue detenido y trasladado a la Oficina Central del FSB de la región de Ingusetia a finales del mes de agosto de 2004. Durante tres días fue torturado con la intención de que hablara respecto a las personas implicadas en las actividades de la guerrilla que él desconocía. Al cuarto día fue trasladado junto con otro detenido en una furgoneta. Inicialmente les dijeron que los iban a matar, aunque finalmente los abandonaron en una zona despoblada. En el mes de mayo de 2005 M. Gasayev tuvo conocimiento de que había sido señalado como participante en los ataques de junio de 2004 por un conocido que estaba en prisión bajo interrogatorio del FSB Posteriormente el falso acusador se desdijo de las acusaciones. La asesinada periodista Anna Politkovskaya escribió un artículo en el periódico *La Nueva Gaceta*⁴ hablando de ello. La persona que denunció falsamente a M. Gasayev posteriormente hizo público, mediante una carta dirigida a la organización de derechos humanos denominada Memorial, que durante los interrogatorios no tuvo asistencia de abogado, que fue sometido a presiones físicas y psíquicas, consistentes en golpes, torturas con electricidad y amenazas de asesinato de sus familiares y que así fue forzado a declarar contra sí mismo y contra otros, entre los cuales mencionó al Sr. Gasayev. Afirmó también que más tarde se retractó ante el Tribunal de sus falsas declaraciones porque no reflejaban hechos reales y manifestó que conocía a Gasayev pero que este no tomó parte en ninguna acción ilegal.

Ante el temor fundado de ser nuevamente detenido, torturado y encarcelado, M. Gasayev huyó del país escondido en un camión, embarcó en un ferry que finalmente llegó a España y, el 3 de junio de 2005, con asistencia letrada de CEAR, solicitó asilo ante la Jefatura Superior de Policía de Bilbao.

M. Gasayev nunca ocultó la persecución de que era objeto por parte de la Federación Rusa y, cuando tuvo conocimiento por su familia de que la fiscalía rusa había cursado una orden de busca y captura contra él, hizo llegar dicho escrito a la Oficina de Asilo y Refugio para su incorporación a su expediente de asilo. La solicitud de asilo, que llevaba en proceso de instrucción más de año y medio, fue denegada al poco tiempo de la detención del solicitante. Contra dicha resolución formuló petición de reexamen, reiterando lo ya manifestado en la solicitud de asilo y aportando nuevos elementos probatorios.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) trasladó a la Oficina de Asilo y Refugio diversa información que la organización rusa Memorial había puesto a disposición de la oficina del ACNUR en Vladikavkaz relativa a las imputaciones efectuadas contra M. Gasayev, obtenidas bajo tortura. El ACNUR manifestaba su convicción de que, en caso de que el solicitante de asilo fuera extraditado a Rusia, no habría una investigación con las debidas garantías y adjuntaba comunicaciones de distintas organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional, la Federación Internacional de los Derechos Humanos y *Human Rights Watch*, solicitando a las autoridades españolas que no se extraditara al interesado a la Federación Rusa.

El reexamen de la solicitud de asilo fue desestimado, por lo que contra dicha resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo y se solicitaron medidas cautelares de suspensión de la entrega del solicitante a la Federación Rusa, las cuales también fueron finalmente denegadas. La Audiencia Nacional aprobó la solicitud de extradición, fundamentando su decisión en las garantías dadas por la fiscalía rusa respecto a que el Sr. Gasayev no sería condenado a muerte ni a cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional. La fiscalía rusa dio también garantías de que, mientras estuviera privado de libertad, podría recibir las visitas del Comité de Naciones Unidas contra la Tortura.

La Asamblea General de la ONU y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura han manifestado que tales garantías diplomáticas no eximen a los Estados de las obligaciones que tienen contraídas en virtud del derecho internacional de no enviar a ninguna persona a lugares en los que puedan estar expuestas a violaciones de los derechos humanos. Además, el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura no realiza visitas periódicas a centros de detención y Rusia no forma parte de los instrumentos internacionales que permiten tales visitas, por lo que las garantías dadas por la Federación Rusa no resultaban dignas de crédito y en ningún caso eximían a España de su obligación, en virtud del derecho internacional, de no proceder a la extradición del Sr. Gasayev a un país en el que estaría en peligro de ser sometido a torturas u otros malos tratos.

La organización rusa de derechos humanos Memorial ha investigado y documentado los casos de personas que han sido declaradas culpables de diversos delitos en relación con el ataque de junio de 2004. Esta organización encontró datos que sugieren que las investigaciones llevadas a cabo fueron irregulares, que a los sospechosos se les torturó y sometió a malos tratos y que se les negó el acceso a un juicio con las debidas garantías. Asimismo, a lo largo de los últimos años, Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos han investigado multitud de casos en los que se han presentado cargos contra personas de origen checheno

e ingusetio por delitos relacionados con el terrorismo y por los que han sido condenados a partir de confesiones y testimonios extraídos bajo tortura. Por todo ello, Amnistía Internacional solicitó acciones urgentes de envío de llamamientos instando a las autoridades españolas a que no procedieran a la extradición de M. Gasayev a la Federación Rusa, con independencia de las garantías diplomáticas anunciadas, dado que estaría en peligro de ser sometido a torturas u otros malos tratos, ni tampoco trasladaran al Sr. Gasayev a un tercer país en el que pudiera correr el riesgo de ser extraditado a la Federación Rusa, señalando que la devolución forzosa a la Federación Rusa constituiría una infracción de las obligaciones internacionales de España⁵.

Finalmente M. Gasayev fue extraditado y entregado a las autoridades rusas el 30 de diciembre de 2008 mientras se hallaba pendiente ante la Audiencia Nacional el recurso interpuesto contra la denegación de asilo. CEAR considera que la extradición a Rusia entrañaba para esta persona un grave riesgo de sufrir malos tratos y tortura a manos de las autoridades, así como que España vulneraba de ese modo el ya mencionado principio de no devolución.

La extradición también causó grave preocupación al Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos Humanos en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, quien recabó información sobre el caso Gasayev en su visita a España en mayo de 2008. En su informe final recalcó la existencia de un acuerdo generalizado en el sentido de que las garantías diplomáticas no funcionan con respecto al riesgo de tortura o malos tratos, protestó por la extradición llevada a cabo a pesar de sus reiteradas peticiones en contra e instó a las autoridades españolas (incluida la Audiencia Nacional) a cumplir sus obligaciones internacionales derivadas de la prohibición absoluta de la tortura⁶.

En el otro caso de solicitante de asilo ruso extraditado, el servicio jurídico de CEAR tuvo conocimiento de la ejecución de la extradición el 7 de julio de 2009, mientras estaba pendiente la aportación al expediente administrativo del relato pormenorizado de las actividades políticas en Rusia del solicitante llamado A. Dereka y de la persecución a que éste había sido sometido por las autoridades de su país, a fin de que la Oficina de Asilo y Refugio pudiera evaluar su solicitud de asilo. La entrevista inicial de asilo se realizó el 24 de junio de 2009 en el Centro Penitenciario Madrid V de Soto del Real. En dicha solicitud el funcionario del centro se limitó a cumplimentar el formulario oficial, por lo que se solicitó al interesado que realizara un escrito de alegaciones en su idioma que pudiera traducir CEAR para su aportación a la Oficina de Asilo y Refugio. Asimismo, se facilitó el nombre de la abogada del procedimiento de extradición para que le entregara

la documentación referida a la persecución que alegaba por parte de las autoridades rusas y su posterior traducción. El solicitante llevaba desde el 12 de junio en huelga de hambre en la prisión, decía que prefería morir aquí a ser llevado a una cárcel rusa.

A. Dereka, de 31 años y originario de la ciudad de Krasnodar, al sur de Rusia, se presentó como candidato a la alcaldía de dicha ciudad en las elecciones de 2005. Anteriormente había trabajado como agente del Servicio Federal de Seguridad (FSB), donde consiguió desarticular una red de corrupción supuestamente relacionada con el gobierno regional, que motivó la persecución de las autoridades. Su familia aseguraba que la fiscalía llegó a amenazarlo de muerte como represalia y lo acusó de estafa, un delito que negaba haber cometido. Se dictó orden de busca y captura internacional en su contra en noviembre de 2005, cuando al parecer el interesado se encontraba en Ucrania.

La mencionada acusación fue el motivo esgrimido por las autoridades rusas para solicitar su extradición⁷. La fiscalía rusa, como en el caso antes expuesto, aseguró que el extraditado gozaría de los derechos de defensa y que no sería sometido a penas o tratos inhumanos, así como que el delito que se le imputaba no tiene prevista pena de muerte.

A. Dereka fue detenido en Tarragona y trasladado a la prisión de Soto del Real en diciembre de 2008. La extradición se produjo en absoluto secreto la noche del 3 de julio de 2009, sin que hubiese sido resuelta la solicitud de asilo presentada por el Sr. Dereka. Unas horas después de que CEAR denunciara públicamente el caso, el ministro de Interior inadmitió a trámite la solicitud de asilo, de manera que, en violación de la propia ley, primero se procedió a extraditar un ciudadano en peligro y cinco días más tarde se decidió sobre su solicitud de asilo. En este caso CEAR señaló que la OAR olvidó notificar a la Audiencia Nacional que este ciudadano ruso era solicitante de asilo, lo que fue rechazado por el Ministerio de Interior, que derivó las responsabilidades en el Ministerio de Justicia argumentando que este departamento tiene las competencias para paralizar dicha extradición. Tras esto, el servicio jurídico de CEAR solicitó que se paralizara la entrega a las autoridades rusas si todavía se estaba a tiempo, así como que en caso contrario el gobierno español averiguara dónde se encontraba el extraditado y en qué situación. CEAR también exigió una investigación urgente para establecer responsabilidades en este tipo de prácticas que violan la legalidad nacional e internacional, ponen en peligro a personas que se encuentran bajo protección y dejan muy en entredicho los discursos y declaraciones sobre protección de los derechos humanos en España. Ninguna de estas demandas ha sido atendida hasta la fecha.

8.4 A FONDO: LAS CONSECUENCIAS DE LA DENEGACIÓN DE LA EXTENSIÓN FAMILIAR DEL ASILO

El artículo 10.1 de la derogada Ley de Asilo establecía: "Se concederá asilo, por extensión, a los ascendientes y descendientes en primer grado y al cónyuge del refugiado o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad y 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".

Durante la vigencia de la extinta ley, CEAR denunció la sistemática denegación de este derecho por parte de la OAR al ampararse en la mayoría de edad del familiar a quien se pretendía hacer extensivo el estatuto de refugiado o, en la mayoría de los casos, al resolver la inexistencia de una dependencia familiar respecto del refugiado. Precisamente, la OAR ha convertido este concepto jurídico indeterminado en una mera dependencia económica que dista mucho del espíritu proteccionista que debe inferirse de la normativa reguladora del derecho de asilo.

La Constitución, en sus artículos 18 y 39, reconoce la vida familiar como un derecho. Se considera que la vida familiar, además, favorece el arraigo del extranjero en el país de acogida.

La familia es un elemento fundamental de la sociedad que por tal motivo merece la protección tanto de la sociedad como del Estado, así también la protegen el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 16 de la Carta Social Europea y el 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales⁸.

Por su parte, el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares de Naciones Unidas (a la que ningún país de la UE se ha adherido aún) subraya que son "los Estados parte, reconociendo que la familia es el grupo básico natural y fundamental de la sociedad, y tiene derecho a protección por parte de la sociedad y el Estado, quienes adoptarán las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia del trabajador. Los Estados parte tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migrantes con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo".

En virtud de lo expuesto, se deberá, por tanto, conciliar el derecho a vivir en familia que ostentan los extranjeros con tarjeta de residencia en España con la

soberanía del propio Estado, aunque hay que tener presente que los Estados tienen un amplio margen de decisión en la adaptación de todas estas normas y tienen que someterse únicamente a las directivas europeas y a la legislación interna.

En su sentencia 113/1989, el Tribunal Constitucional estableció: "La potestad de mediación legislativa de los derechos no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador ordinario, de forma que cuando el legislador tenga que establecer requisitos o limitaciones al ejercicio de un derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responde a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la debida proporcionalidad con dichas finalidades".

El TC también ha establecido en distintas sentencias que en ocasiones se puede considerar inconstitucional una medida legislativa cuando ésta intenta proteger un bien o interés y a su vez resulta lesionado un derecho fundamental por considerarse o resultar desproporcionada⁹.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha precisado el significado del concepto "familia", partiendo del contenido del artículo 8 del CEDH citado e incluso del artículo 12 del mismo, que proclama el derecho a fundar una familia.

Tampoco puede obviarse la mención a los artículos 142 a 153 del Código Civil, que consagra la dependencia familiar económica como un derecho del dependiente y una obligación del prestamista.

En definitiva, pues, la familia es una institución social de la que se desprenden no sólo vínculos jurídicos que justifican el establecimiento de unos parámetros mínimos de obligaciones y derechos entre parientes (dependencia económica), sino que, además, crea un nexo sentimental entre sus integrantes que deriva, ineludiblemente, en la dependencia emocional-afectiva, dependencia hasta tal punto determinante en el libre desarrollo de la personalidad individual que las injerencias o disfunciones de la misma pueden ocasionar ansiedad, depresión, angustia o inadaptación social en una persona.

En última instancia, las disposiciones normativas referidas no sólo articulan una protección jurídica de la familia desde el punto de vista de las obligaciones y derechos que dimanán del parentesco, sino que abogan también por el necesario amparo de un ambiente familiar estable y saludable como pilar imprescindible en el desarrollo y equilibrio personal de un individuo. Por tanto, el derecho a la vida familiar es un derecho fundamental del extranjero, cuyo fundamento jurídico reside en el artículo 8 del Convenio de Roma, así como en el artículo 18 de la Constitución siempre que se circunscriba al círculo familiar que constituye su vida privada y su intimidad.

La nueva Ley de Asilo parecía abogar sin cortapisas por esta protección de la familia al reflejar en su artículo 35.1 que “se garantizará el mantenimiento de la familia de los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria en los términos previstos en los artículos 36 y 37”. No obstante, de la lectura literal del artículo 36 se desprende, de nuevo, la referencia a la mayoría de edad y a la independencia familiar como causas de denegación del derecho a la extensión familiar del asilo, pese a la inservible referencia a la valoración individual de cada caso.

Por ello, es razonable aventurar que el criterio de independencia económica continuará prevaleciendo sobre la necesidad de dispensar estabilidad emocional al refugiado y protección efectiva a sus familiares. Precisamente, es la desprotección a la que quedan abocados los familiares la que, como se explicará a continuación a partir de un caso real que en la actualidad el servicio jurídico de CEAR defiende ante la Audiencia Nacional, acaba convirtiéndoles en dependientes económicos del refugiado, por lo que podría afirmarse que la OAR invierte los términos de la propia lógica proteccionista de la Ley de Asilo.

Carlos Enrique, un ciudadano colombiano que obtuvo el estatuto de refugiado en 2006, solicitó la extensión familiar de asilo para sus padres, pero la OAR la denegó por las siguientes razones:

De las alegaciones del interesado y demás datos contenidos en el expediente se deduce que no existe dependencia familiar respecto al refugiado [...] En modo alguno procede la aplicación de la extensión familiar a favor de los solicitantes a la luz del artículo 10 de la Ley de Asilo, pues no existe dependencia económica (Leonardo es estudiante universitario, indicio de estabilidad económica) y, además, los propios solicitantes forman un núcleo familiar lo suficientemente amplio y estable como para prestarse mutua asistencia y apoyo tanto económico como afectivo.

Los solicitantes aportan un certificado expedido por COLSANITAS en el que se acredita que la solicitante trabajó como ejecutiva en Cuenta entre junio de 2004 y abril de 2007, retirándose voluntariamente. Se alega la edad, 70 años, como razón suficiente por sí sola para justificar la extensión familiar al grupo de solicitantes. Lo cierto es que el solicitante no es un hombre familiarmente asilado, un anciano solitario cuya familia se encuentra en España: en modo alguno, sino que tenía un claro entorno familiar, pues convivía con su esposa, Yolanda., y también tenía a su hijo Leonardo. Lo curioso es que todo el grupo familiar reside en Colombia y se solicita la aplicación de la figura de la reagrupación familiar alegando la presencia del hijo-hermano en España, pervirtiendo el sentido de esta figura e invirtiendo los términos de la lógica de la misma.

Como se ha visto, la OAR señala que “Leonardo es estudiante universitario, indicio de estabilidad económica”. Ante todo, resulta relevante resaltar que en su

solicitud Carlos Enrique pidió la extensión familiar del asilo única y exclusivamente para sus padres. No se entiende muy bien por qué la OAR analiza en la instrucción la capacidad económica del hermano del refugiado, aunque seguramente les interesaba demostrar la solvencia económica de éste para convertir a los padres del refugiado en dependientes de él.

En todo caso, la conclusión de que ser estudiante universitario es signo de estabilidad económica es una opinión absolutamente subjetiva. De hecho, estas suposiciones de la OAR distaban mucho de la realidad toda vez que, de nuevo, había obviado la dimensión proteccionista de la extensión familiar del asilo. Leonardo se hallaba desplazado de su municipio de residencia habitual a consecuencia de las amenazas que recibía por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con el propósito de localizar a su hermano Carlos Enrique.

Su vida errante y la imposibilidad de obtener un empleo estable le llevó a depender económicamente dependiente de Carlos Enrique, quien sufragaba sus gastos de manutención, alojamiento y vestido mediante el envío periódico de dinero. La OAR pretendía, pues, que los padres del refugiado dependieran económicamente de quien, a su vez, era dependiente de aquel.

Puede profundizarse en el concepto de que es la necesidad de protección la que ocasiona la dependencia económica. Al respecto, la OAR aseguró: "Los solicitantes aportan un certificado expedido por COLSANITAS en el que se acredita que la solicitante, Y., trabajó como ejecutiva en Cuenta entre junio de 2004 y abril de 2007, retirándose voluntariamente."

Otra afirmación que no daba por probado nada, sino que se limitaba a especular. La renuncia de Yolanda, madre del refugiado, no fue, en modo alguno, voluntaria. Su marido y ella se vieron obligados a abandonar su país debido a la persecución y amenazas de muerte motivadas por la intención de los paramilitares de encontrar a su hijo refugiado. Esta persecución, unida a la situación de inseguridad general del país, y más concretamente, su ciudad de residencia, Cali, y a la falta de protección por parte las autoridades motivaron su partida al exilio sin que, de ninguna de las maneras, pudiese hablarse de una renuncia voluntaria al puesto de trabajo.

Pero incluso los propios argumentos de la OAR, dirigidos a establecer la independencia económica de unos familiares respecto de un refugiado, carecen de una fundamentación consistente y desconocen la realidad personal del núcleo familiar en el país de origen. "Se alega la edad, 70 años, como razón suficiente por sí sola para justificar la extensión familiar al grupo de solicitantes". Nos hallamos ante una nueva afirmación categórica de la instrucción que distaba mucho de la realidad. La edad del padre del refugiado se esgrimió como una causa más que pudiera justificar la extensión familiar del asilo pero, en modo alguno, como razón única y suficiente.

Aún así, si se entendía que la edad del padre, 70 años, podía revestir trascendencia en el caso, máxime si teníamos en cuenta que la propia OAR presumía independencia familiar en los ascendientes menores de 65 años, entre otras cuestiones, como las económicas o sanitarias. Las edades de los padres del refugiado les imposibilitaban acceder al mercado laboral en Colombia, ya que allí la edad de jubilación obligatoria se establece, para los hombres, en 60 años y, para las mujeres, en 55.

De igual modo, se puso de manifiesto que en Colombia existían unos salarios mínimos anuales para las pensiones más altas. Esto implicaba que ningún colombiano podría cobrar una pensión que superara los nueve millones de pesos (2.865 euros) anuales. Las matemáticas no fallaban: si, en el mejor de los casos, los padres del refugiado cobraban esas cantidades, sumadas las pensiones de ambos arrojarían una pensión de 477,5 euros mensuales. Dicha cantidad era considerada por el Ministerio de Interior como independencia económica. Tal vez por ello, era el refugiado quien sufragaba los gastos universitarios de su hermano Leonardo y no sus padres.

En definitiva, resultaban infundadas las razones esgrimidas por la instrucción para motivar la denegación de la aplicación de la extensión familiar en favor de los interesados, al considerar, como si de una causa tasada se tratara, que no correspondía la extensión porque no había dependencia económica.

No obstante, la OAR sí pretendió hacer una breve referencia a la inexistencia de dependencia afectiva en los siguientes términos:

Lo cierto es que el solicitante no es un hombre familiarmente asilado, un anciano solitario cuya familia se encuentra en España: en modo alguno, tenía un claro entorno familiar, pues convivía con su esposa, Y., y también tenía a su hijo Leonardo. Lo curioso es que todo el grupo familiar reside en Colombia y se solicita la aplicación de la figura de la reagrupación familiar alegando la presencia del hijo-hermano en España, pervirtiendo el sentido de esta figura e invirtiendo los términos de la lógica de la misma.

En relación con la lógica de la figura de la extensión familiar de la solicitud de asilo, ésta no es, ni puede ser, otra que la de la protección jurídica de la familia como principio rector de la vida política y social. Ésta es la lógica que subyace en el espíritu del artículo 10 de la Ley de Asilo. Pese a ello, alegaba la instrucción "Lo curioso es que todo el grupo familiar reside en Colombia y se solicita la aplicación de la figura de la reagrupación familiar la presencia del hijo-hermano en España, pervirtiendo el sentido de esta figura e invirtiendo los términos de la lógica de la misma".

En primer lugar, cabe señalar que no fueron los padres del refugiado quienes solicitaron la extensión familiar del asilo, sino su hijo, Carlos Enrique. Los términos de lógica de la extensión familiar del asilo no son más que los de la protección jurídica de la familia. Se debía a una cuestión fundamental en el caso. Al refugiado,

por los motivos que le obligaron a exiliarse y la protección recibida por parte del gobierno español, le es absolutamente imposible regresar a Colombia; por tanto, la única opción válida para la reagrupación familiar pasa por que se lleve a cabo en territorio español.

La reagrupación familiar es un derecho cuyo fundamento jurídico reside en los artículos 10, 13 y 18 de la Constitución. Es necesario destacar que vivir en familia es un elemento fundamental para el refugiado y el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias que entren en la esfera de su competencia para facilitar su reencuentro con los sujetos que integraban su núcleo familiar en el país de origen¹⁰.

Como ya se ha señalado, la protección jurídica de la familia es uno de los principios rectores de nuestra política social, que debe estar presente en la práctica judicial y en la actuación de todos los poderes públicos, como señalan los artículos 39 y 53.3 de la Constitución. Más aún, como afirman la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la mayoría de los instrumentos internacionales que se encargan de los mismos, "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

Se trata de la protección jurídica de la familia en su más amplia acepción, lo que incluye la salvaguarda de las dependencias sentimentales y afectivas que se trazan entre diferentes parientes. En este sentido, si bien es cierto que en Colombia los padres del refugiado cuentan con Leonardo, en España cuentan con su hijo Carlos Enrique, a quien sólo pueden ver en este país debido a su imposibilidad para viajar a Colombia por su condición de refugiado, con su nuera y con su nieta. Se observa, pues, que no sólo existe dependencia afectiva entre hijo y padres, sino también entre suegros y nuera y abuelos y nieta.

Aún se podría ahondar más en esta dependencia emocional-afectiva. Los vínculos sentimentales que se establecen entre miembros de una familia pueden manifestarse de varias maneras y una de ellas, de manera innegable, es el temor a que le ocurra algo malo a personas a las que se quiere. Al respecto, cobra especial relevancia el estatuto de refugiado reconocido al solicitante de la extensión familiar, dado que supone el reconocimiento explícito por parte de España de que su vida y su integridad física corren peligro en Colombia. Por extensión, también pueden correr peligro las vidas de sus padres.

Son numerosos los informes de organismos internacionales que documentan la persecución que sufren los familiares de sindicalistas en Colombia. La propia OAR, en la instrucción de numerosos expedientes de solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos, ha llegado a reconocer que "es muy cierto que en Colombia los familiares de una persona perseguida pueden ser objeto de persecución sólo por causa de su condición de tales familiares".

La sensación de incertidumbre, el temor fundado de Carlos Enrique a que se pueda atentar contra la vida de sus padres como venganza o represalia por su huida le causa angustia, ansiedad y serios trastornos adaptativos, dado que está más preocupado por la suerte que puedan correr sus padres en Colombia que por emprender una labor de integración social real y efectiva.

Llegados a este punto, cobra especial relevancia la vertiente proteccionista de la extensión del derecho de asilo. Esta figura jurídica no puede asimilarse a la reagrupación familiar regulada en el marco general de extranjería, puesto que en el caso de los refugiados debe estar estrecha e ineludiblemente unida al concepto de protección, a la necesidad de facilitar soluciones efectivas y estables y al imperativo jurídico y humanitario de prestar asistencia a los refugiados para auxiliarles en la reconstrucción de sus vidas en el país de acogida.

Por personas dependientes debe entenderse, en el marco de la legislación de asilo, aquellas personas que dependen sustancial o directamente de otra, en particular por motivos económicos, pero también, y fundamentalmente, en virtud de una dependencia emocional. El principio de dependencia debe referirse, en estos casos, no sólo al núcleo familiar más cercano, sino también a otros miembros (como los padres de un refugiado) que desde un punto de vista económico o emocional están vinculados al cabeza de la unidad familiar o a la persona que mantiene dicha familia.

En definitiva, la extensión familiar del asilo no debe ser entendida como una simple remisión al régimen de extranjería, como una mera dependencia económica entre parientes, sino como la necesidad y la obligación de dispensar a los refugiados y a sus familiares una protección real y continuada en el tiempo. La sistemática denegación de extensiones familiares de asilo por parte de la OAR, amparándose en criterios puramente económicos, aboca tanto a los familiares como al propio refugiado a un estado de desprotección incompatible con el espíritu de la legislación de asilo.

La desprotección de los familiares de los refugiados, quienes en la mayoría de los casos se convierten en el objetivo de los agentes de persecución como represalia a la huida del refugiado, supone un peligro real e inmediato para su vida o su integridad física; una vida errática de desplazamiento interno abocada a la inestabilidad social y laboral que, precisamente, acaba por convertirles en dependientes económicos del refugiado.

Y significa también desprotección para el propio refugiado, dado que existen una serie de factores dentro del proceso migratorio que entrañan un riesgo para su salud mental. Por una parte, encontramos los factores de tipo premigratorio, que incluyen todos aquellos eventos acontecidos en el país de origen y que pueden ser calificados en mayor o menor medida de traumáticos (en función de los acontecimientos). Es decir, encontramos procesos traumáticos y postraumáticos en

extranjeros provenientes de conflictos bélicos, encarcelamientos, tortura, catástrofes naturales, etc.

Pero, además, pueden acontecer otra serie de sucesos que serían característicos del país de acogida y que se conocen como postmigratorios. De entre todas las variables a las que podríamos asociar estos factores estresantes, podemos referirnos a situaciones en el país de origen que propician la marginalidad, la situación socioeconómica y las consecuencias sociolaborales asociadas, trastornos por estrés postraumático como consecuencia de acontecimientos en país de origen y el choque cultural.

Es frecuente que las personas refugiadas sufran procesos de separación familiar mientras parten al exilio, encuentran un país de acogida y superan los complejos y lentos trámites de la solicitud de asilo. Sin embargo, muchas veces esta ruptura familiar, que se produce por razones ajenas a la voluntad del refugiado, perdura mucho más tiempo debido a la denegación de la solicitud de la extensión familiar del derecho de asilo.

Las consecuencias de la separación familiar se manifiestan en los siguientes aspectos: la ansiedad por la separación y ruptura de vínculos emocionales estables, una situación que se da en adultos pero presenta una alta incidencia en el colectivo migrante infantil; la situación familiar monoparental, que origina estrés en el adulto por el exceso de tareas asociadas y consecuencias negativas en el desarrollo evolutivo del menor; el estrés causado por las demandas económicas de manutención de los familiares en origen en el caso de que la situación laboral no permita satisfacerlas; la dilación en el tiempo de objetivos migratorios establecidos; y, sobre todo, el temor fundado a que sus familiares sean perseguidos en su país.

La protección dispensada por el estatuto de refugiado debe implicar una estabilidad emocional y paliar de manera definitiva el temor fundado del refugiado a ser perseguido pero, mientras ese miedo persista, aunque sea extrapolándolo a la vida e integridad física de sus familiares, no puede hablarse de ningún modo de una protección real y efectiva.

NOTAS

1. Nombre ficticio para guardar el anonimato de la persona.
2. Nombre ficticio.
3. Cfr. Amnistía Internacional, *Federación Rusa: La normalización de Chechenia exige rendición de cuentas* (16-4-2009), <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/federacion-rusa-nomalizacion-chechena-rendicion-cuentas-20090416> (último acceso 4-4-2010).
4. Informe de Amnistía Internacional de 2005, correspondiente a 2004.
5. *España* (22-2-2008). *Amnistía Internacional pide al Gobierno que no extradite a un ciudadano checheno a Rusia*, <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/amnistia-internacional-pide-al-gobierno-que-no-extradite-a-un-ciudadano-checheno-a-rusia> (último acceso 4/4/2010); *España* (12-12-08). *¡Detengan la extradición a Rusia!*, <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/detengan-la-extradicion-a-rusia> (último acceso 4/4/2010).

6. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Mission to Spain (A/HRC/10/3/Add.2)*, n° 40, n° 64, <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/docs/A.HRC.10.3.Add.2AEV.pdf> (ultimo acceso 4/4/2010).
7. *El Mundo*, 9 de julio de 2009, "El Gobierno extradita a un ex espía ruso que había pedido asilo".
8. El artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales reconoce "a toda persona el derecho al respeto a su vida privada y familiar". Por otro lado, establece: "No habrá injerencias de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que en una sociedad democrática sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de delitos, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás".
9. STC 204/1997, de 25 de noviembre (f. j. 2º y 5º), STC 123/1997, de 1 de julio, (f. j. 3º) y STC 67/1997, de 7 de abril (f. j. 7º).
10. La reagrupación familiar, el intento de permanecer unido a los familiares más allegados, ha sido insistentemente apoyada por el Tribunal Supremo en distintas sentencias (entre otras, de 28 de diciembre de 1998 [RJ 1998, 375], de 24 de abril de 1994, 19 de diciembre de 1995 [RJ 1995, 9883], 2 de enero de 1996, 12 de mayo de 1998 [RJ 1998, 4958] y 21 de diciembre de 1998 [RJ 1998, 10223]).

CONCLUSIONES

1. Comenzamos este informe 2010 con el análisis de las causas del éxodo de las personas refugiadas en varios países del mundo. En América hemos asistido en 2009 con preocupación al golpe de Estado en Honduras, con su secuela de represión y desplazamiento incipiente de miles de personas, en especial los sectores más movilizados contra la dictadura; con todo, Colombia continua reservándose el dudoso privilegio de ocupar un lugar central en los movimientos de desplazados forzados en toda la región; en el informe destacamos el papel de países como Ecuador en la acogida a esta población, donde a pesar de las dificultades, constatamos un volumen de reconocimientos que debería hacer reflexionar a numerosos estados más enriquecidos.

2. Lamentablemente, esta conclusión no se limita a un continente. El desplazamiento y refugio de personas en Sri Lanka, R.D. Congo y Timor Oriental, países en los que, pese a tener conflictos de diverso carácter, las consecuencias para la población civil desplazada y refugiada son muy similares. La violación de los derechos humanos y la consecuente huida forzada de población en estos países han sido la consecuencia de los conflictos políticos y armados, con componentes religiosos, étnicos y políticos, así como las luchas por los recursos naturales, la propiedad de la tierra y la independencia política, que han servido de argumento para sustentar conflictos que todavía perduran. La herencia del colonialismo es un factor siempre presente.

3. En los análisis que presentamos en el informe se refleja, con total claridad la impotencia de la comunidad internacional, no sólo para eliminar las causas sino para garantizar, al menos, un retorno perdurable con garantías de no repetición a las víctimas de estos conflictos.

4. En el 2009, poco más de 3.000 personas accedieron al procedimiento de asilo en España. Un 33% menos que el año anterior. Esta es si duda la cifra más baja en la historia del asilo en España, al menos desde 1989, año en el que se iniciara a contabilizar las cifras. 454, el 8%, solicitaron asilo en puesto fronterizo, 83, el 1%, en embajadas y el resto, 2.462, 41% en territorio. Los países de origen del mayor número de solicitantes de asilo en España en 2009 fueron Nigeria (459), Costa de Marfil (304), Colombia (247), Argelia (181), Guinea (130), R.D. Congo (113) y Camerún (112).

5. Las enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo en España hacen que año tras año, las cifras de solicitudes de asilo descendan en número y cada vez de forma más preocupante. La consolidación de las políticas de control de fronteras provoca también un frenazo en el número de personas que buscan protección en nuestro país, aunque se mantienen o recrudescen en muchos casos la sistemática violación de derechos humanos en sus países de origen.

6. El estudio de las condiciones de los CIE recogido en el informe nos permite concluir que alrededor de una de cada cuatro personas internas tendría uno o más motivos para pedir asilo, una cifra veinte veces superior a la del número de personas que lo hacen. Una conclusión sin duda muy preocupante, provocada por la falta de información y asesoramiento eficaz; se destaca que el porcentaje de inadmisión en estos casos nos se diferencia sustancialmente del resto.

7. Uno de los mayores retrocesos que ha supuesto la nueva Ley de Asilo es la supresión de la posibilidad de pedir asilo en las embajadas españolas. Aunque recoge todo un capítulo relativo a las solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados, dicha posibilidad queda supeditada a la discrecionalidad de los funcionarios encargados del acceso y los trámites burocráticos. En el informe hemos analizado la importancia que el asilo ante representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero ha cumplido en los últimos casos presentados en 2009, como un mecanismo para el acceso a la protección internacional ante las crecientes dificultades para alcanzar un territorio seguro por otras vías.

8. En 2009 el porcentaje de admisiones a trámite ha descendido ligeramente con respecto al año 2008, manteniéndose constante, como en años anteriores, las motivaciones principales para su denegación: la inverosimilitud de los datos y hechos descritos por los solicitantes, y la no alegación de ninguno de los motivos que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado. En el informe exponemos la argumentación de dos sentencias judiciales que estiman la demanda de personas

que vieron inadmitida a trámite su petición, lo que evidencia como los criterios empleados por el Ministerio del Interior pueden caer en la arbitrariedad.

9. Siguiendo la tónica de anteriores informes, hemos comprobado al estudiar la admisión a trámite de las solicitudes de asilo presentadas en España el año pasado, el caso concreto de las personas procedentes de Afganistán. Mientras el Estado español orienta buena parte de sus fondos de cooperación al desarrollo destinados a Asia a las tareas de reconstrucción de Afganistán, manteniendo un importante contingente militar en la zona, no muestra la misma preocupación por la suerte de los ciudadanos y ciudadanas afganas que buscan asilo en nuestras fronteras, ya que sigue siendo una situación excepcional.

10. El análisis de las condiciones de acogida de las personas solicitantes de asilo en el aeropuerto de Barajas reflejan una dura situación, en condiciones que no son las más idóneas, aunque como destaca el informe son las mejores que existen en el conjunto del territorio español; según la información recogida, las carencias de estas condiciones se agravan al tener que revivir los solicitantes hechos traumáticos en las entrevistas con los entrevistadores de asilo, sin una atención social y psicológica con suficiente alcance.

11. El índice de protección en 2009, es decir, de personas con una respuesta favorable del Gobierno, ha aumentado ligeramente con respecto al año anterior; sin embargo, no podemos hablar de que España esté comprometida suficientemente con las personas refugiadas, ya que, año tras año, se sitúa a la cola de Europa. En 2009, sólo concedió un 4% de estatutos de refugiado en el total de las resoluciones firmadas por el ministro y un 4% restante de protección subsidiaria; esto significa que el 92% de los casos no mereció, a juicio del Gobierno, ningún tipo de protección internacional.

12. Ante la política de denegación sistemática del derecho de asilo mantenida por España, la vía judicial se convierte en una importante salida para las personas refugiadas. En el informe hemos destacado los avances en el reconocimiento de la persecución por razón de género en vía judicial. Dos sentencias del Tribunal Supremo suponen el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y de la población LGTB.

13. La información recogida y analizada durante los últimos meses de 2009 muestra las repercusiones de la nueva Ley de Asilo, una vez entrada en vigor. En concreto, se destaca en el informe la disminución de las garantías en el procedimiento de solicitud de asilo, tanto en frontera como en territorio.

14. Durante el primer semestre de 2010, la política comunitaria de asilo e inmigración ha estado dirigida por España desde la presidencia de la UE. No ha sido una presidencia con grandes novedades, ya que las grandes líneas políticas de actuación

se establecieron en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, acordado en París en octubre de 2008.

15. El informe recoge las denuncias que se han dirigido a las autoridades griegas por su política de asilo, en la que el control de fronteras prevalece sobre el respeto de los derechos humanos hasta unos niveles que ha provocado el rechazo expreso del ACNUR.

16. Durante 2009, el Gobierno español tramitó varios procesos de extradición contra tres refugiados kurdos, a pesar de su condición de asilados en la UE, lo que, de llevarse a cabo, hubiera incumplido la prohibición de expulsión y devolución, el denominado *non refoulement*. Estos ejemplos, que analizamos en el informe, son una muestra de la debilidad del proyectado Sistema Europeo Común de Asilo, al ofrecer cada país miembro de la UE un tratamiento muy distinto para unos mismos supuestos de hecho.

17. El informe presta una especial atención al proceso de transposición de las directivas europeas, con graves incumplimientos en los plazos y los contenidos, lo que es un mal antecedente para el avance del SECA.

18. En el informe se describe cómo la integración de las personas refugiadas, pese a tener un carácter individual y personal, tiene que ser analizada desde un punto de vista sistemático. Las políticas públicas puestas en marcha manifiestan una falta de coherencia que favorece poco a los procesos de integración; el contexto socioeconómico, que se caracteriza por una crisis aguda, coloca al colectivo de personas refugiadas en una situación de mayor vulnerabilidad. Por último, hemos analizado la diferencia que la perspectiva de género implica en los procesos de integración de las mujeres y los hombres refugiados.

19. Se detecta la prioridad por una política centrada en el control de los flujos migratorios. La crisis ha tenido repercusión en las políticas públicas, que han incidido en el retorno voluntario como atenuante de los efectos socioeconómicos del desempleo en detrimento de otras herramientas orientadas a la integración y la inclusión social del colectivo, y que han difundido en el imaginario colectivo la idea de que las personas inmigrantes y asiladas son meros instrumentos al servicio de nuestro mercado de trabajo.

20. El informe constata un recorte paulatino de las partidas presupuestarias dirigidas a la integración de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, pese al compromiso internacional que supone su acogida. El informe incide en la necesidad de que las administraciones públicas realicen un esfuerzo para promover y favorecer la inserción laboral de las personas refugiadas a través de los instrumentos de los que disponen en el actual contexto, para facilitar los procesos integradores que con mucho esfuerzo se desarrollan desde hace años y que la actual política de recortes presupuestarios pone en serio peligro.

21. La crisis económica, cuyas devastadoras consecuencias en el mercado laboral ha hecho de la destrucción de empleo una constante durante 2009, ha situado la tasa de paro en cotas sin precedentes. Los tres ámbitos analizados, el mercado de trabajo, las prácticas administrativas y la vulneración de derechos, arrojan significativos datos que son preocupantes y ante cuya evolución hay que estar alerta.

22. La creación de cooperativas por parte de las personas refugiadas, como una apuesta sólida por encontrar alternativas laborales dignas, que aprovecha sus potenciales y capacidades, actúa a la vez como "amortiguador" de los vaivenes del mercado laboral y profundiza en un modelo de solidaridad y responsabilidad social.

23. El informe llama la atención, una vez, más sobre las dramáticas consecuencias para las personas que son inadmitidas a trámite o cuya solicitud de protección internacional es denegada. En 2009 se consolida la tendencia restrictiva de los últimos años en lo que a concesiones de estatutos de refugiado se refiere; el endurecimiento de la leyes de extranjería agrava la situación de vulnerabilidad de las personas refugiadas sin protección, siendo mayores los obstáculos que tienen que sortear para regularizar su situación y avanzar en su proceso de integración en la sociedad de acogida. Los solicitantes de asilo inadmitidos en Barajas, en particular los de nacionalidad colombiana que se estudian en el informe, enfrentan a unas condiciones de desamparo mayor, ya que con el antecedente de la devolución se les cierra más la vía de la protección internacional y sufren un grave menoscabo económico.

24. Los dos casos de solicitantes de asilo extraditados a Rusia, mientras su solicitud estaba en proceso o en fase de revisión jurisdiccional, cuando en ambos existían indicios de persecución en el país de origen o al menos riesgo de sufrir torturas, son un claro ejemplo de vulneración del principio de no devolución, garantía clave del derecho de asilo.

25. Las consecuencias de la denegación de la extensión familiar del asilo han sido estudiadas a fondo en este informe; a partir de una inmersión en el marco jurídico, tanto del derecho internacional de los derechos humanos como en los fundamentos constitucionales que garantizan la necesidad de vivir en familia como un elemento fundamental para la persona refugiada, el estudio de su aplicación práctica saca a relucir los obstáculos y dificultades en una de las consecuencias más graves del desplazamiento forzado: la separación de sus seres queridos.

La nueva Ley de Asilo, como hemos podido comprobar a lo largo del Informe, introduce significativos cambios en la práctica administrativa; esta última es la que determina, en última instancia, que la protección internacional no se limite a un mero ejercicio retórico.

CEAR, en su valoración de la ley, destacó la labor desempeñada por los distintos grupos parlamentarios y su receptividad a las propuestas formuladas por las organizaciones sociales, ante un texto que no contó con la suficiente consulta en su fase de redacción ministerial; a pesar de lo anterior, no dejamos de expresar nuestra insatisfacción con el resultado final.

No es el momento de reiterar aquí el análisis y valoración de la ley aprobada, pero éstos, junto a la realidad expuesta en el Informe y lo que venimos denominando como la crisis del derecho de asilo, nos lleva a formular como propuestas de este Informe 2010 un conjunto de iniciativas concretas para el desarrollo reglamentario, muy apegadas al día a día del asilo en España.

El gobierno y los ponentes parlamentarios del proyecto de ley, ante las críticas de las organizaciones sociales y el ACNUR por la desaparición de garantías en el procedimiento de asilo (por ejemplo, el carácter suspensivo del informe del ACNUR en frontera o la desaparición del reexamen en territorio), utilizaron como recurso acudir a la normativa general de procedimiento administrativo o contencioso-administrativa;

aunque su introducción mejoró el proyecto inicial, conllevó un retroceso con respecto a la normativa anterior y, lo que es más relevante en este momento, otorgó una gran relevancia en la configuración del sistema de protección al desarrollo reglamentario de la ley y la práctica administrativa.

Con la finalidad de contribuir a la mejora del sistema de protección, presentamos un conjunto de propuestas que pretenden minimizar el efecto negativo de los retrocesos que introduce la ley, reforzar las garantías y, sobre todo, impedir que la práctica administrativa vacíe de contenido un derecho, hoy puesto en cuestión como consecuencia de las políticas migratorias.

El nuevo reglamento es una oportunidad al mismo tiempo, para superar las lagunas y la falta de coordinación con la legislación de extranjería, una vez aprobada la reforma introducida por la LO 2/2010.

1. DERECHO A LA ASISTENCIA JURÍDICA E INTÉRPRETE

La referencia del artículo 18.1 b) de la ley al derecho a la asistencia jurídica e intérprete debe ser desarrollada. En opinión de CEAR, habría que contemplar el derecho a asistencia letrada en los mismos términos que recoge el artículo 22.2 de la ley de extranjería en su actual redacción, que hace referencia a todos los procedimientos en materia de protección internacional, con todo lo que ello supone.

En especial, se debe establecer una redacción en el reglamento similar al artículo 16.1 de la directiva 2005/85, que garantice, en cualquier momento del procedimiento, el acceso del abogado a la información que obre en el expediente del solicitante y a obtener copia del mismo. La denegación de dicho acceso nunca podrá ser referida a la totalidad del expediente y en todo caso, deberá ser motivada, y siempre que dicho acceso supusiera la divulgación de información o de fuentes que comprometan la seguridad nacional, la seguridad de organizaciones o personas que proporcionan la información o la seguridad de las personas a las que se refiere la información; o cuando se vieran comprometidos los intereses de la investigación de las solicitudes de protección por parte de las autoridades competentes de los estados miembro o las relaciones internacionales de estos últimos. Estas causas deberían recogerse en el reglamento.

CEAR propone que, para evitar dudas y dilaciones, se establezca un procedimiento de representación legal mediante apoderamiento apud acta, contemplado en la normativa ordinaria de procedimiento administrativo, para tener acceso al expediente o continuar los trámites pertinentes.

Por último, el derecho a intérprete debe contemplarse desde la experiencia práctica de las solicitudes de asilo y referirse a una lengua en la que puedan expresar

su situación de persecución. El intérprete debe reunir, además, los requisitos necesarios en cuanto a formación y especialización en la materia.

2. ACCESO A LAS DEPENDENCIAS FRONTERIZAS Y CENTROS DE INTERNAMIENTO

El artículo 19.4 de la ley establece el derecho de los solicitantes de protección internacional a entrevistarse con un abogado en las dependencias fronterizas y los CIE; en sede parlamentaria se adoptó el término "abogado" en sustitución de "representantes legales", que desde CEAR entendemos que es más correcto y evitará prácticas restrictivas.

La referencia legal a limitaciones, más allá de las normas de funcionamiento de las citadas dependencias y centros, estableciendo condiciones para el ejercicio de este derecho, debe ser precisada ahora en el reglamento recogiendo el tenor literal de la normativa europea (directiva 2005/85). También entendemos que debería establecerse la obligatoriedad de motivar suficientemente cualquier restricción al acceso a los abogados que se realice en esta materia.

En resumen, el abogado del solicitante de asilo tendrá acceso a los centros de internamiento y dependencias fronterizas, con el fin de entrevistarse con el mismo para informarle sobre la formalización de la solicitud o su desarrollo. Sólo se podrá limitar la posibilidad de visitar a los solicitantes en los recintos cerrados cuando sea necesaria objetivamente para la seguridad, el orden público o la gestión administrativa del recinto, o para garantizar un examen eficiente de la solicitud, siempre y cuando no se vea seriamente limitado o imposibilitado el acceso del abogado y, con ello, el ejercicio del derecho a la asistencia letrada del solicitante. En este último supuesto, para que no se viera seriamente limitado o imposibilitado el acceso al abogado, se debería establecer que la entrevista fuera realizada en otro lugar.

Por último, el reglamento debe determinar el órgano competente para elaborar el folleto informativo que se debe entregar a los solicitantes y estar disponible en los lugares de entrada de ciudadanos extranjeros, así como concretar el proceso para elaborarlo y su contenido esencial; deben establecerse pautas claras para su conocimiento suficiente en el interior de las dependencias fronterizas y centros de internamiento, como su publicación en tablones y otros lugares visibles, y garantizar su comprensión por parte de los solicitantes. Debería contemplarse también un mecanismo de transmisión de la información a las personas analfabetas.

En opinión de CEAR, es oportuno regular específicamente los casos de polizones, incluyendo en el mismo lo recogido en los apartados sexto y séptimo de las Instrucciones Conjuntas de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, de la

Dirección General de Política Interior y de la Dirección General de Inmigración de 28 de noviembre de 2007. Por otro lado, la organización considera que el reglamento debe prever el trato dispensado a los polizones, para conseguir que tengan derecho a asistencia letrada y derecho a intérprete desde la primera entrevista y no, como en la actualidad, desde que manifiestan su deseo de solicitar protección internacional. No podemos olvidar que en la actualidad, una materia de tanto calado se regula a través de una norma de rango inferior al que corresponde. Igualmente debería desarrollarse vía reglamento, la necesidad de que existan folletos informativos y que estén a disposición de los extranjeros en las embajadas y consulados españoles que informen adecuadamente sobre la posibilidad de acceso a la justicia para recurrir todas aquellas resoluciones dictadas por las autoridades españolas, y de los trámites necesarios para ello.

3. PLAZOS DE LAS SOLICITUDES EN FRONTERA Y CIE

Con la nueva ley se amplían los plazos del procedimiento en frontera, aunque se mantienen significativas indefiniciones que deben ser aclaradas en el reglamento. En opinión de CEAR, se debe mantener el cómputo de las 72 horas para la resolución en las solicitudes iniciales en puesto fronterizo. En los 14 años de aplicación de este plazo se ha demostrado que su cumplimiento no genera grandes dificultades ni a la administración ni a las demás partes implicadas, además de suponer una limitación de los plazos de detención de los solicitantes de protección internacional. En la práctica, tras la entrada en vigor de la Ley, se ha mantenido el plazo de 72 horas para las solicitudes en frontera y el de 4 días hábiles para las solicitudes formalizadas en los CIE.

Los plazos también se amplían al contabilizar el plazo del reexamen en días. Aunque inicialmente se habló de incluir los días inhábiles en el cómputo (también para la notificación de la respuesta definitiva que son otros dos días), en la práctica no se ha cumplido y el reglamento es una buena oportunidad para corregirlo. Esta modificación no tiene más justificación que la comodidad de los funcionarios que trabajan en este ámbito, máxime si tenemos en cuenta la falta de instalaciones adecuadas (restricciones a la movilidad, ausencia de luz natural, inexistencia de espacios específicos para menores...), incluso en el aeropuerto de Madrid-Barajas, principal puesto fronterizo en número de solicitantes de asilo en los últimos años.

Es necesario que se desarrolle expresamente el artículo 21.3 de la ley, estableciendo la obligatoriedad de comunicar al solicitante la adopción de la ampliación del plazo en él reflejada y otorgándosele la posibilidad de presentar alegaciones y documentación en su defensa frente a la posible resolución denegatoria y a la aplicación de lo recogido en el artículo 25 f) de la misma.

4. PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES (OBLIGACIONES DEL SOLICITANTE)

La OAR, en el documento de contestación a nuestras propuestas a la ley, remitió al desarrollo reglamentario algunas de las propuestas formuladas por CEAR en este punto. El artículo 8 de la directiva 2005/85 establece expresamente que los Estados miembros “garantizarán que las solicitudes de asilo no se rechacen ni excluyan del examen por el único motivo de no haberse presentado tan pronto como era posible”. CEAR considera que el reglamento debe especificar esta consideración al referirse al plazo de presentación, matizando que la comparecencia deberá producirse con la mayor prontitud posible desde la entrada en España o desde que se hayan producido los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o de daños graves, salvo que existan circunstancias personales que justifiquen la demora.

5. PRESENTACIÓN DE LAS SOLICITUDES (GARANTÍAS DEL SOLICITANTE)

Para evitar dilaciones en la formalización de la solicitud de asilo por causas imputables a la administración, debería el reglamento establecer un plazo máximo para la formalización de la solicitud de asilo una vez expresada la voluntad de hacerlo. El establecimiento de este plazo limitaría plazos excesivos de privación de libertad en puesto fronterizo y el riesgo de devolución. El reglamento debe precisar el tipo de documentación provisional que acredite la voluntad de solicitar asilo en nuestro país en espera de la formalización.

En opinión de CEAR, la solicitud de asilo deberá formalizarse en el plazo más breve posible desde que el extranjero manifieste dicha intención, debiendo quedar convenientemente acreditada dicha circunstancia; si la petición se presentara en territorio, la cita para la formalización deberá materializarse en un plazo de setenta y dos horas, reduciéndose a veinticuatro horas en los supuestos de petición en puesto fronterizo. A partir de este plazo, empezarían a contar los plazos para la admisión a trámite de las solicitudes.

6. FORMALIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES

Se deben reflejar en el reglamento las condiciones para formalizar las peticiones de protección internacional, llevando a cabo un desarrollo exhaustivo del artículo 17 de la Ley en cuanto a la presentación de la solicitud, como las situaciones en las

que se debe producir un consentimiento del solicitante (por ejemplo, la renuncia a la asistencia letrada en las solicitudes en territorio, de conformidad con lo recogido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo), la obligatoriedad de que el contenido de las entrevistas le sea leído tanto al solicitante como a su abogado, para que pueda dar su conformidad y para que, en caso contrario, la disconformidad se vea reflejada mediante diligencia motivada. Asimismo, debe recogerse la obligatoriedad de que se entregue copia completa al solicitante del escrito de formalización y de las entrevistas que con él se mantengan a lo largo del procedimiento.

El apartado cuarto del artículo 17 de la ley recoge la necesidad de entrevista personal e individual a los solicitantes y establece que, de forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes en el momento de la solicitud, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la misma. Entendemos que el reglamento debe recoger que la decisión en relación a este requerimiento debe ser motivada, para evitar arbitrariedades o automatismos que puedan retrasar el procedimiento.

Es necesario desarrollar reglamentariamente los requisitos que deben cumplir las entrevistas que se realicen a los solicitantes, tanto en la forma de realizarse y las condiciones en que se produzcan, como en la forma de reflejar su contenido en los formularios de solicitud.

7. SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EMBAJADAS Y CONSULADOS

La nueva regulación sobre solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados, no debería convertirse en una actuación discrecional de los funcionarios diplomáticos en la decisión del traslado a España. Además de desarrollar este procedimiento, sería muy importante el mantenimiento de la posibilidad, prevista en el actual reglamento, del traslado urgente a España a propuesta del ACNUR, en aquellos casos en los que refugiados individuales reconocidos bajo su mandato, se encuentren en situación de alto riesgo o desprotección, en un tercer país.

Debería añadirse a la regulación actual un artículo que recogiese las condiciones de acceso de las personas que manifiesten su intención de solicitar la protección internacional, tanto en los controles de entrada como en los puestos de información de las embajadas y consulados, estableciendo la obligatoriedad de darles un acceso preferente a los mismos, eliminando en la medida de lo posible las restricciones que se puedan aplicar al resto de ciudadanos no españoles.

Por último, debería reflejarse la determinación de personal específico encargado de la recepción y tramitación de las solicitudes, que deberá recibir la formación adecuada para, en consonancia con lo recogido en la ley y, en concreto, con el artículo 13.3 de la directiva 2005/85, realizar las entrevistas y la formalización de las solicitudes de asilo. Igualmente, la negativa por parte de la embajada del traslado urgente a España o de proporcionar visado para entrada en territorio nacional, debería ser de forma motivada, con posibilidad de ser recurrida en alzada conforme a lo previsto en la normativa ordinaria de procedimiento administrativo.

8. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La entrevista inicial no puede en ningún caso suplir la necesidad de la audiencia personal que la Directiva 85/2005 exige en el procedimiento en su artículo 12. Este trámite (que resulta obligatorio, aunque con excepciones, es posterior a la solicitud y anterior a la decisión respecto a la misma) debe ser precisado en el reglamento. CEAR ha defendido insistentemente la entrevista al solicitante de asilo en fase de instrucción como un elemento imprescindible para la adecuada evaluación de las solicitudes de de protección internacional, ya que en la actualidad la mayoría de los expedientes son resueltos sólo con la entrevista inicial.

Consideramos importante desarrollar la referencia al reconocimiento del papel de las organizaciones especializadas en la protección a refugiados, con explícita referencia a la incorporación en los expedientes de los informes relativos a los casos, ya sean de naturaleza jurídica, psicosocial u otra. El gobierno, en el proceso de elaboración de la actual ley, se comprometió a crear en el reglamento un órgano de participación y colaboración con las organizaciones sociales; CEAR propone que sea un mecanismo que permita la audiencia de estas en el estudio de los casos sometidos a estudio en la CIAR.

9. INFORMACIÓN SOBRE PAÍS DE ORIGEN

En cuanto a la evaluación de las solicitudes desde el punto de vista de la información del país de origen del solicitante (COI), de acuerdo con los debates que se están produciendo en la UE y la experiencia de algunos países, la aprobación de la nueva ley, que coincide con la puesta en marcha del Plan Nacional de Derechos Humanos, permite buscar nuevas opciones para un análisis más objetivo e imparcial.

Desde CEAR proponemos la creación de una comisión de expertos, con una dotación que permita el funcionamiento de un oficina permanente, encuadrada en los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado en el Consejo de Ministros del 12 de diciembre de 2008, con un carácter paritario entre los candidatos presentados por los representantes de los distintos ministerios con competencias en la materia y los que promuevan organizaciones de la sociedad civil (centros de derechos humanos de las universidades, asociaciones de defensa y promoción de los derechos humanos...). Esta comisión de expertos elaboraría informes periódicos sobre distintos países en aplicación de las normas sobre COI y los dictámenes sobre materias o casos específicos que fueran sometidos a su estudio por las partes.

10. TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO CON CRITERIOS DE GÉNERO

Es preciso recordar la importancia de una normativa para la tramitación adecuada de protección internacional con criterios de género u orientación sexual. Según se ha manifestado en varias ocasiones, existen unas orientaciones de carácter interno en la Oficina de Asilo y Refugio, pero ni tienen un rango definido, ni se conocen suficientemente, ni se han aplicado de manera eficaz. En este sentido, sería conveniente incluir una referencia al enfoque de género u orientación sexual en el reglamento de asilo y desarrollar su contenido de acuerdo con las "Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967", así como la "Guía para la protección internacional de las personas perseguidas por motivos de género" editada por France terre d'asile, Consiglio Italiano per i Refugiati y CEAR, en una orden ministerial.

11. RECURSO DE REVISIÓN

En el artículo de la ley que regula el régimen de recursos se remite al procedimiento administrativo ordinario en España. Ante la crítica de CEAR por la eliminación del reexamen en territorio contemplado en la anterior Ley de Asilo, mecanismo que permitía una revisión de los casos de una manera flexible y ágil, la ponencia del congreso introdujo una referencia al recurso de revisión de la Ley 30/1992 de procedimiento administrativo.

Con ello, se elimina la especificidad del reexamen en territorio de la solicitud de protección internacional, que demostró su utilidad para la revisión de casos ante nuevas pruebas que pudieran aportarse. Aunque el asilo es, como así se establece, un procedimiento administrativo, no hay la menor duda de que es un procedimiento especial, tanto en el fondo como en la forma, por todo lo que ello conlleva, en orden a la protección de las personas y salvaguarda de sus derechos. Por esto mismo, por las dificultades que para el solicitante puede suponer la obtención de pruebas, desde CEAR entendemos que en el reglamento puede mantenerse esta especificidad.

Debe contemplarse, en concreto, la no limitación de plazo para formular la revisión de las resoluciones de asilo. Además, debería considerarse un plazo con silencio positivo para su admisión a trámite y, si esta se produce, que el solicitante sea de nuevo documentado como "admitido a trámite", con todos los beneficios que ello le supone, en especial, su autorización de permanencia en España. Los casos sometidos a revisión deben ser estudiados en la CIAR e informados por el ACNUR.

12. DERECHOS SOCIALES

La ley ha incorporado parte de los contenidos de la directiva 2003/9, por lo que queda pendiente trasponer el grueso de la normativa, como son el derecho de los solicitantes a recibir información sobre las condiciones de acogida, unidad familiar, escolarización y/o educación de menores y el empleo y/o la formación profesional. La ley establece el derecho de los solicitantes de protección internacional a que se le proporcionen servicios sociales y de acogida "siempre que carezcan de recursos económicos", servicios que deben determinarse reglamentariamente ahora con la mayor amplitud.

La ley también prevé la posibilidad de reclamar el reembolso de los gastos "si se comprobara que la persona solicitante dispone de suficientes medios para cubrir los costes inherentes a los servicios y prestaciones reservados a personas que carezcan de recursos económicos". Nuestra valoración de este precepto admite matices en función de si analizamos derechos como la asistencia sanitaria, los servicios sociales o los servicios de acogida para solicitantes de asilo. De acuerdo con la normativa que regula en nuestro país la cobertura de la asistencia sanitaria, la reclamación a los solicitantes de asilo resultaría lógica en relación con conceptos reservados para quienes carecen de recursos económicos. Sin embargo, hay que tener en cuenta cómo los servicios sociales y de acogida previstos para solicitantes de protección internacional responden a una acción de protección a los refugiados que se dirige a contrarrestar el menoscabo sufrido por el carácter forzoso de la huida de su país

de origen y su situación de grave vulnerabilidad psicosocial. En este sentido la exigencia de cualquier reembolso debería limitarse con una alusión al mantenimiento del “nivel de vida adecuado que les permita subsistir” que debiera operar como límite en la interpretación de los casos.

Asimismo se debe incluir el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para el colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo.

13. ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

De acuerdo con la reflexión que acabamos de exponer, entendemos que, de acuerdo con el artículo 13 de la directiva 2003/9, también se debieran recoger en el reglamento los principios que inspiran la materia de las condiciones de acogida, en especial que ésta deberá estar disponibles desde el momento de la presentación de la solicitud, que la prestación de las condiciones de acogida deberá mantenerse en tanto no se den las mínimas condiciones (conocimiento del idioma, autorización de trabajo, etc.) en garantía de la dignidad y autonomía personal y del mantenimiento de un nivel de vida adecuado que permita subsistir a los solicitantes de asilo, con referencia específica a personas con necesidades especiales.

Todas las personas que en virtud de los procedimientos de sean devueltos a España, deberían de contar con la atención social y jurídica necesaria, así como con el acompañamiento social necesario para retomar su vida en España.

14. AUTORIZACIÓN DE TRABAJO SOLICITANTES PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CEAR desempeñó una labor reivindicativa constante para que el reglamento de asilo todavía vigente hasta que se apruebe el nuevo, contemplara la concesión automática de la autorización de trabajo a los seis meses de formalizada la solicitud de asilo, que calificamos como “avance histórico” en la acogida a los solicitantes de asilo en España.

La nueva ley se ha limitado a realizar una remisión a su desarrollo reglamentario. La reivindicación de la autorización de trabajo para los solicitantes de protección internacional ha sido una constante en la actividad pública de CEAR, ya que constituye el mejor instrumento para la acogida de solicitantes de asilo, evitando su dependencia a las ayudas y la falta de autonomía, siendo además un instrumento eficaz para la recuperación de personas que han debido abandonar sus países de

origen en circunstancias dramáticas. Es importante tener en cuenta que, tanto la acogida como las prestaciones sociales tienen una duración determinada y en la inmensa mayoría de los casos, estas se terminan antes que los solicitantes reciban la resolución a su solicitud. Ante el silencio de la ley, proponemos que, al menos, se mantenga la anterior regulación.

15. CONDICIONES DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN FRONTERA

Ninguna persona que solicitara protección debería ser detenida, y menos los niños, niñas, personas ancianas, mujeres embarazadas, enfermos, discapacitados y en general cualquier persona en situación de vulnerabilidad. Consideramos que la detención no es un estado adecuado para la determinación de estatuto de asilo, y esto debería ser tenido en cuenta por las autoridades.

El reglamento debe regular las condiciones mínimas que deben de cumplir las dependencias en las que se encuentran los solicitantes de asilo y garantizar que cumplen al menos con la normativa de centros que prestan atención residencial existente en las Comunidades Autónomas en las que se ubican. Toda persona mantenida en retención debería poder comunicarse con las personas que deseara y poder recibir visitas. Toda persona solicitante de asilo que se encuentra en frontera debe tener acceso a asistencia jurídica, social, médica, psicológica y de intérprete gratuita y eficaz. Debería existir un sistema oficial de inspección y control de las dependencias en puestos fronterizos, que pudiera canalizarse a través de la Oficina del Defensor de Pueblo ante el especial riesgo en este tipo de situaciones.

El reglamento debe contemplar que todos los aeropuertos internacionales, puertos y fronteras terrestres del Estado deberían de contar o preveer un protocolo de atención básico que garantizara los derechos de las personas que llegan a frontera y soliciten asilo.

16. EFECTOS DE LAS CONCESIONES DE PROTECCIÓN

Es un gran avance la equiparación entre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria que ha realizado la ley, recogiendo la reivindicación de las organizaciones sociales; el reglamento debería coordinar la referencia a la residencia permanente con la modificación aprobada de la ley de extranjería, que a partir de ahora se califica de "larga duración". Ante las dificultades constatadas durante estos primeros meses de aplicación de la ley, proponemos que se establezca un plazo máximo de

diez días para la documentación de los beneficiarios de protección internacional, así como la especificación de los organismos competentes para su tramitación.

Asimismo, es necesario establecer en el reglamento el tipo de documentación que se va a entregar a los beneficiarios de la protección subsidiaria, entendiendo que la misma debería equipararse a la entregada a los refugiados; en este sentido sería necesario reflejar la exención de solicitar y obtener cédula de inscripción para aquellas personas que carezcan de pasaporte, de forma análoga a como se hace con los refugiados reconocidos. El reglamento debería precisar la alusión a "cuando sea necesario" que recoge el artículo 36.1 d) de la Ley; también debería quedar excluida la obligatoriedad de presentación de antecedentes penales de forma expresa, pues la mayoría no puede obtener dicha certificación que, hasta el día de hoy, es obligatoria.

17. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DENEGATORIAS (RAZONES HUMANITARIAS)

Al regular los efectos de las resoluciones denegatorias, la ley introduce la posibilidad de permanencia en España por razones humanitarias "determinadas en la normativa vigente". Desde CEAR entendemos incluida en la "normativa vigente" otras normas aparte de la específica de protección internacional. No obstante, sería conveniente hacer una especificación al respecto en el reglamento.

En principio consideramos un paso positivo incorporar a la ley el contenido del actual artículo 31.4 del reglamento de asilo (que ahora será sustituido), aunque entendemos que, si la CIAR y/o el Ministerio del Interior entienden que concurren razones humanitarias distintas de las que amparan las figuras de protección internacional, debería darse acceso directo a una residencia en España sin que hubiera de instruirse un procedimiento administrativo distinto al amparo de la normativa de extranjería.

Consideramos muy oportuno además, proponer una mención en el reglamento que facilite la regularización de solicitantes de asilo denegados en los supuestos de arraigo social y laboral, en cuanto colectivo específico afectado por particularidades específicas.

18. MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD FAMILIAR

La ley regula la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional. Se detalla el derecho de opción de los refugiados o beneficiarios de protección internacional a ejercitar el derecho de reagrupación familiar de familiares

respecto a los que cabría ejercitar el derecho de extensión familiar. Dicha posibilidad se excluye cuando los beneficiarios ostenten distinta nacionalidad. En caso de opción por la reagrupación familiar se flexibilizan los requisitos respecto a la normativa vigente de extranjería.

Se establece la garantía del mantenimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria. Se establece que durante la tramitación de una solicitud los miembros de la familia que se encontrasen en España "serán autorizados a residir con carácter provisional" condicionada a la resolución de la solicitud y en los términos que reglamentariamente se determinen.

En opinión de CEAR, el reglamento en modo alguno debe excluir la consideración como solicitantes de asilo en nuestro país de los familiares amparados por la extensión familiar que se encuentren en España en tanto familiares dependientes del solicitante de asilo principal.

19. PRUEBAS MÉDICAS EN LA EXTENSIÓN FAMILIAR

La ley contiene una previsión al respecto de la realización de pruebas médicas para establecer los vínculos familiares. Consideramos que, a priori, con el matiz añadido en la tramitación parlamentaria, es beneficioso el establecimiento de esta posibilidad, sobre todo en orden a evitar situaciones de trata de menores. Ahora bien, al mismo, en opinión de CEAR, las mismas deben ser realizadas sólo cuando existan dudas razonables del parentesco sanguíneo. Del mismo modo, habría que tener en cuenta que este tipo de pruebas son muy difíciles de realizar en determinados países, por ello proponemos que el reglamento contemple que estas pruebas podrán realizarse en España, en caso de ser imposible su realización en el país de origen.

20. MENORES

La problemática específica de los menores no acompañados y los graves problemas en torno a su tratamiento en nuestro país, denunciados por organizaciones nacionales e internacionales, aconsejan sentar bases sólidas en relación a la garantía del acceso al procedimiento de asilo por su parte. También deberían quedar resueltas en este reglamento las dificultades prácticas en relación con la defensa jurídica y la asistencia letrada de los menores no acompañados. Los problemas en relación a casos en los que la minoría de edad no pueda ser establecida con

seguridad aconsejarían concretar los criterios a tener en cuenta en la determinación de la edad. La ausencia de referencias jurídicas concretas en relación a este asunto enquina una inseguridad jurídica que tiene consecuencias muy graves ya que no queda claro en qué casos y circunstancias las autoridades consideran que la edad no puede ser establecida con seguridad.

Así, viene siendo habitual que muchos menores no acompañados, a pesar de poseer documentos oficiales (pasaportes o certificados de nacimiento) indicativos de dicha minoría, vean cuestionada su minoría de edad y se les practique la llamada prueba de edad, poco fiable y muy criticada, a pesar de no demostrarse en ningún momento la falsedad de su documentación. Desde CEAR entendemos que el reglamento debería establecer el régimen jurídico aplicable a las solicitudes de asilo formuladas por menores de edad no acompañados, tanto en las cuestiones precedentes como en otras planteadas en la directiva como el principio de interés superior del menor o la necesidad de tener en cuenta sus circunstancias de edad durante la entrevista y el desarrollo del procedimiento.

De acuerdo con las previsiones de la directiva y la normativa española específica, se debe precisar en qué casos un menor no acompañado puede formalizar la solicitud de asilo por sí mismo y en qué casos no. Desde CEAR proponemos que se establezca explícitamente esta cuestión para evitar confusiones y clarificar las condiciones de acceso de los menores no acompañados al procedimiento de asilo y de acuerdo con los principios que se derivan de la normativa de protección de menores, entendiendo como uno de sus principales derechos, el de ser escuchado.

21. OTRAS PERSONAS VULNERABLES

La ley no recoge las exigencias de las directivas comunitarias que establecen un alto nivel de protección de los colectivos específicos, por lo que el reglamento es una buena oportunidad para efectuar esta transposición. Aunque se hace referencia a la conveniencia de tener en cuenta la situación específica de personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de especial vulnerabilidad, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones y víctimas de trata de seres humanos, se limita a remitir al reglamento ahora en elaboración.

Debería trasponerse el artículo 20 de la directiva 2003/9 que considera que las víctimas de la tortura u otros actos graves de violencia deben recibir el tratamiento

preciso para reparar los daños producidos por tales actos así como la responsabilidad de los estados por velar y procurar su rehabilitación. Entendemos que los deberes estatales exigen una ampliación de este precepto, con el establecimiento de medidas para garantizar tratamientos de reparación y rehabilitación a las víctimas.

Se debería aplicar el Protocolo de Estambul en caso de que la persona solicitante de protección alegue haber sufrido violencia y/o tortura, para realizar un adecuado reconocimiento de salud, con informe médico legal forense que se incorporaría al expediente de asilo.

22. REASENTAMIENTO

En la disposición adicional primera de la ley se hace una referencia al reasentamiento; incluyendo en el redactado el mandato de un cupo anual de reasentamiento que el gobierno ya ha concretado para 2010.

La selección de los casos debería realizarse a partir de los informes preparados por el ACNUR y misiones de selección, en coordinación con las misiones diplomáticas españolas. Dichas misiones de podrían llevar a cabo dos veces al año a países de la primera acogida de los refugiados. La CIAR sería el órgano decisorio de los casos de reasentamiento en España, en sesiones especiales, aplicando los criterios establecidos por el ACNUR y la legislación internacional sobre refugiados. Las organizaciones sociales participarían como observadoras en las sesiones de CIAR sobre reasentamiento, debido a la experiencia y conocimientos que éstas pueden aportar sobre temas de refugiados; a partir de dichas sesiones se facilitaría la información necesaria de los casos para la preparación en la acogida e integración local de los refugiados reasentados, objetivo último del reasentamiento.

El reglamento debe establecer procedimientos especiales para los casos de urgencia, en situaciones en que los refugiados tengan problemas de protección o problemas médicos que ponen en peligro sus vidas y que demandan evacuación urgente. Por último, también se debe especificar la colaboración con las organizaciones sociales en el proceso de selección, la preparación de la acogida y apoyo en el proceso de integración de los refugiados reasentados, facilitando información sobre España, seguimiento individual de cada caso, servicios médicos y de salud, asesoramiento legal, atención psicosocial, formación (escolarización, formación en el idioma, habilidades sociales, formación profesional y ocupacional), orientación laboral y búsqueda de empleo, acceso a los servicios sociales generales y acceso a la vivienda.

23. FORMACIÓN PARA LOS FUNCIONARIOS

En lo relativo a la formación de los empleados públicos y demás personas que se ocupan de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria el reglamento ofrece una oportunidad para concretar mecanismos eficaces.

Cabe recordar en este punto la insistencia de la directiva de normas mínimas de acogida en la formación adecuada de los profesionales que trabajen en los centros. Según su artículo 24, se deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los profesionales que trabajen en este ámbito hayan recibido la formación básica necesaria con respecto a las necesidades de los solicitantes de asilo, tanto hombres como mujeres, no sólo los dependientes directamente de los organismos públicos sino también los de las organizaciones de otro tipo responsables de la aplicación de la directiva.

Este mandato se refuerza con carácter especial en el artículo 19.4 para las personas que trabajen con menores no acompañados, con una referencia expresa a la formación adecuada sobre las necesidades del menor. Por todo ello, se debe establecer la obligatoriedad de una formación mínima para el trabajo en este ámbito, reforzada en el caso de los menores y grupos vulnerables, así como prever cursos para formación de personal en todos los organismos responsables en este ámbito. Por otro lado, la tramitación de las solicitudes de asilo con criterios de género requiere de criterios de actuación claros y una formación específica.

Es necesario desarrollar en el reglamento los aspectos relativos a la formación de los funcionarios que participan en el procedimiento, tanto los que formalizan las entrevistas iniciales, como los que instruyen los expedientes, de forma que se fije un curriculum mínimo para los mismos, que les permitan dar cumplimiento a los deberes recogidos en el artículo 17.6 de la ley y en el artículo 13.3 a) de la directiva de procedimientos.

24. COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En cuanto a la cooperación de las administraciones públicas y, en especial, la coordinación de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, la disposición adicional cuarta de ley desarrolla una previsión genérica. Cuando los nuevos estatutos de algunas comunidades han asumido competencias en esta materia, en especial la acogida, CEAR considera que debería crearse un mecanismo de coordinación entre las distintas administraciones que permita un dialogo

fluido y coordine con eficacia el conjunto de las actuaciones, que podría ser un consejo similar al existente en el ámbito de la extranjería con participación de los agentes sociales. Su principal finalidad consistiría en garantizar la obligación del Estado de garantizar una adecuada coordinación entre las administraciones de cara a facilitar el acceso a las personas solicitantes de asilo a los diferentes recursos sociales, formativos y sanitarios normalizados.

25. DESARROLLAR LA PROTECCIÓN A LOS APÁTRIDAS

Desde CEAR seguimos considerando que la nueva Ley de Asilo hubiera debido dedicar un título a la apatridia y sus aspectos fundamentales, configurando así un marco general de esta figura de protección internacional en nuestro país, que hasta ahora sólo tiene un rango reglamentario. Ante la opción del legislador de excluirla de su contenido, consideramos que, al menos, debería modificarse su reglamento específico (RD 865/2001, de 20 de julio). Los años transcurridos desde la aprobación del reglamento de apatridia han permitido constatar las lagunas de esta normativa. CEAR considera oportuno introducir las siguientes reformas tendentes a garantizar su situación administrativa de los solicitantes de apatridia y apátridas en España.

Reconocer la autorización para trabajar y acceso a ayudas sociales de los solicitantes de apatridia, sobretodo teniendo en cuenta la demora en la resolución de estas solicitudes y ya que en el actual artículo 5 del reglamento no lo contempla; creemos que bastaría con introducir una regulación similar a la de los solicitantes de asilo. Asimismo, consideramos necesario equiparar en el reglamento las prestaciones sociales dirigidas a la integración de los apátridas con estatuto concedido.

Por otra parte, consideramos imprescindible introducir un procedimiento de reagrupación familiar con respecto a los apátridas reconocidos que contemple la peculiaridad de este colectivo, ya que, por ejemplo, los familiares ni tienen, ni pueden obtener, un título de viaje en muchos casos. Consideramos que los familiares susceptibles de ser reagrupados deberían ser, al igual que en el caso de los refugiados, los ascendientes y descendientes en primer grado, y el cónyuge del apátrida (o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad y convivencia) salvo en 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.

Debido a la complejidad del asunto y a las situaciones tan diversas en que se encuentran, tanto los apátridas como sus familiares, creemos que, en ciertos casos, se les debería el trato más favorable con arreglo a la legislación de extranjería que

podría concretarse en la expedición, por parte de las autoridades diplomáticas españolas en el país de origen, de un título de viaje y de un visado de residencia. Una vez en España, se les documentaría con un permiso de residencia por circunstancias excepcionales, sin perjuicio de que puedan, una vez aquí, solicitar el reconocimiento del estatuto de apatridia.

1. EL DERECHO AL RETORNO DE LOS REFUGIADOS PALESTINOS

CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ

*Profesora Contratada Doctora. Área de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales. Universidad Carlos III de Madrid*

1.1 CUESTIONES INTRODUCTORIAS

La denominada cuestión de los refugiados está vinculada no sólo al origen mismo del conflicto palestino-israelí¹, sino también a su solución. Y ello porque el retorno de los refugiados se ha conectado en la práctica con un objetivo más amplio: la consecución de la paz entre palestinos e israelíes. Así, los diversos intentos de acabar de forma negociada con el conflicto han ligado la cuestión de los refugiados a la celebración de un acuerdo de paz. Dicho acuerdo debería permitir, en primer lugar, el ejercicio del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación. Sólo resuelta esa primera cuestión y creado, en su caso, un Estado palestino cabría abordar otras cuestiones. Entre ellas, cómo articular el retorno de los casi cinco millones de refugiados palestinos que viven, aún hoy, fuera de sus hogares². Es en este punto donde la reflexión sobre la articulación de soluciones duraderas a la cuestión de los refugiados palestinos adquiere relevancia. Tal y como he mantenido en otras ocasiones " esta

aproximación ha colocado el derecho al retorno cuya consecución, si bien no jurídicamente, es extremadamente compleja desde el punto de vista político, en el centro del conflicto. Y a los individuos que debían retornar en una suerte de transitoriedad que ha devenido permanente. Los propios palestinos, por lo demás, se han resistido a ceder a los intentos de Israel y, en menor medida, de la Comunidad Internacional a normalizar su situación, que ellos están determinados a no dejar de percibir como transitoria³. Sin embargo, y debido precisamente a que no se ha alcanzado una solución en más de sesenta años, hablar del derecho al retorno de los refugiados palestinos exige poner de manifiesto dos tipos de consideraciones.

La primera es de carácter cuantitativo⁴. Cuando hablamos de derecho al retorno de los refugiados palestinos debe tenerse en cuenta que la cuestión se ha agravado a lo largo de los años al incorporarse a este colectivo, ya de por sí numeroso, un importante número de desplazados internos por el conflicto. Desde un punto de vista ahora conceptual debe, por tanto, distinguirse a los refugiados, en sentido estricto, de los desplazados internos palestinos. En primer lugar, por tanto, debe responderse a la siguiente pregunta: ¿Quiénes son los refugiados palestinos?⁵ Las Instrucciones sobre Requisitos Consolidados y Registro de la UNRWA, aprobadas en 2006⁶, definen como refugiado palestino a toda persona cuyo lugar habitual de residencia se encontraba en Palestina en el periodo comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948, que perdió su hogar y sus medios de vida como consecuencia del conflicto de 1948 y que se refugió en cualquiera de las áreas del campo de operaciones de la UNRWA y a sus descendientes. Son también refugiados palestinos, aunque no reúnan esas condiciones, aquellos que huyeron a países en los que no opera la UNRWA⁷ y los que en 1948 se encontraban fuera de Palestina y no pudieron volver porque Israel no lo permitió. En segundo lugar, integran el grupo de los desplazados internos, de un lado, aquellos palestinos que huyeron de sus hogares y que permanecen dentro de que lo es hoy el Estado de Israel y, de otro, aquellos que se han visto —y se siguen viendo— obligados a huir de los Territorios Palestinos Ocupados por Israel desde 1967 y sus descendientes. Todos ellos, si están registrados, son beneficiarios de los servicios de la UNRWA. Además, pueden beneficiarse de esos servicios personas no registradas que se desplazaron forzosamente como consecuencia de las hostilidades de 1967 y las que la siguieron y personas no registradas que viven en campos de refugiados y comunidades. Debe tenerse en cuenta, también, que están bajo el mandato del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aquellos palestinos que están fuera del área de operaciones de la UNRWA y no excluidos, por tanto, de la protección otorgada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados⁸. Volveremos enseguida sobre esta cuestión.

La segunda es de carácter material. Si bien cabe considerar a los palestinos titulares del derecho inalienable a retornar a sus hogares, lo cierto es que las obligaciones de la comunidad internacional no deben limitarse únicamente a promover las condiciones en las que el ejercicio de dicho derecho sea posible. Siendo esta una obligación que, desde luego, incumbe a Estados y organizaciones internacionales, lo cierto es que la asistencia y la protección debida al colectivo de desplazados forzosos por el conflicto va más allá de eso. Se trata de analizar aquí, por tanto, no sólo el origen de la formulación del derecho al retorno y su contenido, sino también, y sobre todo, las alternativas que cabría barajar para dar soluciones duraderas al problema de los desplazados palestinos en tanto no se concreta el mencionado retorno.

1.2 LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y LA CUESTIÓN DE LOS REFUGIADOS PALESTINOS: LA LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS

La búsqueda de una solución al conflicto palestino-israelí forma parte de la agenda de Naciones Unidas (ONU) desde hace décadas. El impulso del diálogo entre las partes y los llamamientos para que cumplan con la legalidad internacional han sido constantes desde los inicios del conflicto. No es este el lugar en el que se examinarán estas iniciativas. Sí debe ser mencionado, sin embargo, que la cuestión de los refugiados ha estado presente en este contexto desde dos puntos de vista. De un lado, la Organización ha asumido desde el principio la tarea de proporcionar asistencia al colectivo de refugiados palestinos. De otro, ha proclamado —y reiterado— su derecho al retorno vinculándolo a la consecución de una paz justa y duradera. Se trata de desarrollar ahora, sucintamente, ambos aspectos.

La Resolución 302 (IV), de 8 de diciembre de 1949 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) instituyó el "Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina (Naciones Unidas)" (UNRWA, en sus siglas en inglés) para dar asistencia humanitaria a los —entonces— más de 700.000 palestinos que se vieron obligados a abandonar su hogar como resultado de la guerra árabe-israelí de 1948⁹. Su mandato ha sido periódicamente renovado desde entonces¹⁰. Desde 1949, por tanto, pivota en torno a la UNRWA la tarea de asegurar la asistencia de los refugiados dentro del área operacional que le ha sido asignada¹¹. El hecho de recibir la asistencia de la UNRWA impide a los refugiados palestinos acogerse a la protección acordada, dos años después, por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. En efecto, su artículo 1.D establece que la misma "no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia

de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”. Añade, sin embargo que “cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de esta Convención”. Volveremos más adelante sobre las implicaciones —y posibles interpretaciones— de esta disposición. Baste subrayar ahora que el marco jurídico-institucional diseñado por la comunidad internacional a favor de los refugiados palestinos preveía la asistencia (que no la protección) temporal de la UNRWA¹² en tanto se diesen las condiciones para el ejercicio efectivo del derecho al retorno¹³.

La Resolución 194 (III) de la AGNU inauguró, en efecto, una serie de pronunciamientos de la Organización relativos al derecho de todas las personas desplazadas por el conflicto, en 1948, 1967 o en algún momento posterior, a retornar a sus hogares en el Estado de Israel o en los territorios palestinos ocupados. En esta Resolución, de 11 de diciembre de 1948, la Asamblea General dispuso “que debe permitirse a los refugiados que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos, que lo hagan así lo antes posible, y que deberán pagarse indemnizaciones a título de compensación por los bienes de los que decidan no regresar a sus hogares y por todo bien perdido o dañado cuando, en virtud de los principios del derecho internacional o por razones de equidad, está pérdida o este daño deba ser reparado por los gobiernos o autoridades responsables”¹⁴. Estamos de acuerdo con Takkenberg cuando afirma que se trata de un derecho del que son titulares los desplazados forzosos sobre la base del Derecho internacional general que se ha visto plasmado convencionalmente en las cláusulas sobre retorno de los refugiados que se han incorporado a los acuerdos de paz en las dos últimas décadas, las Convenciones de Ginebra sobre Derecho internacional humanitario y la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵.

El mantenimiento de una situación prevista inicialmente como transitoria durante más de sesenta años, que no se ha visto acompañada de una reformulación del esquema recién descrito, ha colocado a los palestinos —refugiados y desplazados internos— en una situación de vulnerabilidad que exige, en mi opinión, la articulación de instrumentos y medidas capaces de asegurar, más allá de la asistencia, la protección de los derechos de las personas que integran este colectivo. Estas soluciones, que denominaremos duraderas, no deben concebirse como incompatibles con el futuro ejercicio del derecho al retorno que, ya se ha dicho, cabe considerar inalienable.

1.3 CONCLUSIÓN: LA PROTECCIÓN DE LOS DESPLAZADOS FORZOSAMENTE POR EL CONFLICTO PALESTINO Y LAS ALTERNATIVAS AL RETORNO

Debe deducirse de lo hasta aquí expuesto, por tanto, que ni la puesta en marcha de programas de reasentamiento o de protección temporal en terceros países¹⁶ de los que pueda resultar beneficiario este colectivo, ni la integración en los países de residencia¹⁷ o en un tercer país a partir de la obtención del estatuto de refugiado previsto en la Convención de Ginebra deben concebirse como obstáculos o impedimentos al ejercicio del derecho al retorno. Se trata, por el contrario, de asegurar la mejor protección de los derechos de los desplazados forzosamente por el conflicto en tanto se den las condiciones para el logro de dicho ejercicio.

Una protección que, hasta ahora, no se ha visto asegurada a través de estos mecanismos a los que, de otra parte, los Estados de la comunidad internacional se han resistido a recurrir. Así, y en primer lugar, los programas de reasentamiento de la población refugiada palestina son escasos y han alcanzado a un número muy menor de individuos¹⁸. En segundo lugar, los Estados donde están transitoriamente acogidos la mayor parte de los refugiados desde 1948 y en los que opera la UNRWA les han dado un trato que cabe considerar desigual y han evitado la plena integración¹⁹. Y, por último, los Estados que han recibido solicitudes de asilo de refugiados palestinos en virtud de lo previsto en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados han interpretado de modo restrictivo la denominada cláusula de exclusión contenida en el artículo 1.D de dicha Convención.

Como se ha dicho, el segundo inciso de este artículo dispone que la protección o asistencia prestada al potencial refugiado por un órgano u organismo distinto del ACNUR —en este caso, la UNRWA— haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de aquella persona se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la misma tendrá *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de la Convención. En general, los Estados han aplicado la cláusula de exclusión y lo han hecho, incluso, cuando el solicitante de la protección se encuentra fuera del área de operaciones de la UNRWA y la haya abandonado voluntariamente. Han entendido, en ese caso, que el solicitante de la protección puede regresar a dicho área y seguir recibiendo, así, la asistencia que proporciona. Esto es, en tanto la UNRWA exista de hecho y sea posible que el refugiado palestino regrese a su área de operaciones deberá operar la cláusula de exclusión prevista en el artículo 1.D de la Convención de Ginebra. Tal y como ya se ha puesto de manifiesto, esto “supone desconocer una variedad de situaciones en las que dicha asistencia cesa de facto. Entre ellas, la situación de aquellos refugiados que residan fuera del área de operaciones de la

Agencia, o situaciones tales como la ocupación militar de dicho área o la interrupción de los programas de la Agencia”²⁰.

Siendo los Estados parte en la Convención los encargados de aplicarla unilateralmente, no es de extrañar que se hayan constatado en este punto interpretaciones divergentes que vienen a consagrar, en definitiva, un régimen desigual de protección en función del país de solicitud²¹. Resulta, por ello, de interés terminar este análisis con una referencia a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Municipal de Budapest ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)²² en relación con la interpretación del artículo 12.1.a) de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida²³. Dichas cuestiones se plantean en el marco del rechazo de las autoridades húngaras a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada realizada en 2007 por la señora Bolbol, una palestina apátrida, realizada al amparo del artículo 1.D de la Convención de Ginebra. Dicha negativa fue recurrida por la señora Bolbol ante el Tribunal Municipal de Budapest el cual acordó la suspensión del procedimiento y preguntó al TJUE, en lo que aquí interesa, si procedía considerar, de un lado, que una persona disfruta de la protección y asistencia de un organismo de las Naciones Unidas por el mero hecho de que tiene derecho a dicha protección o asistencia, o es necesario que haya obtenido efectivamente la protección o la asistencia y, de otro, si el cese de la protección o asistencia del organismo se refiere a la estancia fuera de su área de operaciones, al cese de su actividad, al hecho de que ya no pueda otorgar la protección o asistencia, o bien a un impedimento objetivo por el cual la persona legitimidad no pueda obtener la protección o asistencia.

El asunto sigue pendiente de resolución ante el TJUE. Sí se han hecho públicas recientemente las Conclusiones de la Abogada General²⁴. La misma contiene importantes afirmaciones que afectan a nuestro objeto de análisis. La Abogada General parte de que la Directiva 2004/83 está concebida para hacer efectivas a través de normas comunes las obligaciones internacionales que los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han asumido internacionalmente. Así, y dado que todos ellos son parte en la Convención de Ginebra de 1951, la Directiva debe interpretarse en consonancia con ella. Pero para ello deben, a juicio de la Abogada General, resolverse cuatro cuestiones, cuatro “áreas de opacidad”.

En primer lugar, debe aclararse la expresión “personas que reciban actualmente protección o asistencia”. Una expresión que limita de dos maneras, espacial y temporalmente, la posibilidad de recibir la asistencia de la UNRWA. En opinión

de a Abogado General, desde un punto de vista espacial, una persona estará bajo el ámbito de aplicación del artículo 1.D si reside en el área de operaciones de la UNRWA. De otro lado, la expresión "actualmente" no debería limitarse al año 1951. Así, considera que debe entenderse que aquellas personas que habitualmente reciban protección o asistencia de la UNRWA están excluidas de la Convención de 1951.

En segundo lugar, habría que determinar si es necesario, para aplicar la cláusula de exclusión contenida en el artículo 1.D, que esas personas estén recibiendo efectivamente protección y asistencia o si bastaría con que estuviesen legitimadas para ello. La Abogado General es contundente en este punto: el artículo 1.D sólo afecta a las personas que realmente se acogieron a la protección o asistencia de un órgano u organismo distinto del ACNUR. La Abogado General discrepa así del propio ACNUR, quien en su Declaración sobre el artículo 1.D de la Convención²⁵ entendió, restringiendo más que la Abogada General el número de palestinos que podrían recibir la protección prevista en la Convención de Ginebra, que el término "recibir" debía incluir a los refugiados palestinos que reciben o son elegibles para recibir asistencia o protección de la UNRWA.

En tercer lugar, y es esta en mi opinión una pregunta clave, debe analizarse en qué circunstancias habría que considerar que esa protección o asistencia ha cesado por cualquier motivo. Para empezar, la Abogado General entiende que lo determinante es saber si la persona ha dejado de recibir protección y asistencia. Y no, por tanto, si la UNRWA ha dejado de proporcionarla en un área determinada. Los motivos por los que ya no se recibe dicha asistencia, y en particular la cuestión de si se dejó de recibir voluntariamente o no, son relevantes. Pero no a los efectos de excluir totalmente a los palestinos de la Convención de Ginebra de 1951. He aquí la interpretación propuesta por la Abogada General, quien distingue entre las personas que abandonan voluntariamente la zona de operaciones y, en consecuencia, la asistencia de la UNRWA, y las que consideran que los acontecimientos exteriores que escapan a su control han determinado la inasistencia. En el primer caso, esas personas dejan de recibir la asistencia de la UNRWA y podrían, por tanto, solicitar una evaluación individual de su situación de acuerdo con el artículo 1.A de la Convención de Ginebra. Sin embargo, no podrían invocar *ipso facto* los beneficios derivados de la misma. Dicha invocación queda reservada a aquellos palestinos que se encuentran involuntariamente en esa situación.

Y la distinción es, en la interpretación propuesta por la Abogado General, esencial. Así, la última cuestión a dilucidar en su opinión es precisamente el significado de la expresión "esas personas tendrán, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de esta Convención". Considera en este punto que tener derecho *ipso facto* implica "la concesión automática del estatuto de refugiado, sin más evaluación de la persona"²⁶.

Y en este mismo sentido debe ser interpretado el artículo 12.1.a) de la Directiva 2004/83, que, como se ha indicado, coincide literalmente con el artículo 1.D de la Convención de Ginebra²⁷. En consecuencia, la Abogado General propone al TJUE que una persona que se ha acogido efectivamente a la asistencia de la UNRWA pero ya no se encuentra en la zona geográfica correspondiente y, por motivos ajenos a su voluntad, ha dejado de disfrutar de dicha asistencia tendrá derecho a obtener automáticamente el estatuto de refugiado.

Cualquiera que sea la respuesta que en el futuro proporcione el TJUE tendrá la virtualidad de homogeneizar en los Estados miembros la interpretación de una disposición de la Convención de Ginebra cuya interpretación unilateral ha dado, como se ha dicho, resultados ciertamente dispares. Pero si el TJUE decide seguir la propuesta de la Abogada General, las posibilidades de los refugiados palestinos de recibir la protección contenida en la Convención de Ginebra se multiplicarán de modo evidente. El TJUE contribuiría así, en mi opinión, a paliar las consecuencias de la evidente incapacidad de la comunidad internacional de reformular los instrumentos previstos hace más de sesenta años para proteger y asistir a los refugiados y desplazados por el conflicto palestino-israelí y cuyo alcance se ha mostrado claramente insuficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- AKRAM, S.M. y REMPEL, T.: *Temporary Protection as an Instrument for Implementing the Right to Return of Palestinian Refugees*. Boston University International Law Journal. Boston. 2004, vol. 22, nº 1, pp. 1-162.
- BADIL: *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2008-2009*. Badil. Belén. 2009.
- BITAR, M.: *Unprotected Among Brothers: Palestinian in the Arab World*. Refugee Studies Centre Working Paper, 2008, nº 44. Disponible en: <http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/RSCworkingpaper44.pdf> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
- DUMPER, M.: *The Future for Palestinian Refugees. Toward Equity and Peace*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, Londres. 2007.
- QUINGLEY, J.: "Displaced Palestinians and a Right to Return". *Harvard International Law Journal*, 1998, vol. 39, nº 1, pp. 171-229.
- MASALHA, N.: *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem*. Pluto Press. Londres. 2003.
- MORRIS, B.: *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*. Cambridge University Press. Cambridge. 2003.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C.: *Desplazamiento forzado de la población y seguridad humana en el marco del conflicto palestino-israelí*, en ESCUDERO ALDAY, R. (ed.): "Segregados y recluidos. Los palestinos y las amenazas a su seguridad". Los Libros de la Catarata. Madrid. 2008.
- RADLEY, K.R.: "The Palestinians Refugees: The Right to Return in International Law". *American Journal of International Law*. 1978, vol. 72, pp. 586-514.
- REEDS, L.A.: *Sixty Years in Limbo: The Duty of Host States to Integrate Palestinian Refugees under Customary International Law*. New York University Law Review. 2006, vol. 81, pp. 351-384.
- REMPEL, T.M.: "Who are Palestinian Refugees?" *Forced Migration Review*. 2006, nº 26, pp. 5-7.
- VIGH, H.: "Crisis and Chronicity: Anthropological Perspectives on Continuous Conflict and Decline". *Ethnos*, 2008, vol. 73, nº 1, pp. 5-24.

2. LA RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR LOS DESCENDIENTES DE LAS REFUGIADAS Y LOS REFUGIADOS ESPAÑOLES A LA LUZ DE LA LEY DE MEMORIA HISTÓRICA

AMANDA MEYER

Abogada

1. *La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la Ley.*
2. *Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.*
(Artículo 11 de la Constitución Española 1978)

1. *Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*
2. *A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.*
(Artículo 15 de la Declaración Derechos Humanos)

El 27 de diciembre de 2007 se publicaba en el BOE la Ley 52/2007, “*por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*”. Por primera vez desde el fin de la dictadura, concretamente 29 años después de la promulgación de la Constitución española de 1978, las Cortes Generales aprobaban una Ley que condenaba el franquismo y que en su exposición de motivos explicitaba que “*la presente Ley asume la condena del franquismo contenida en el Informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa firmado en París el 17 de marzo de 2006, en el que se denunciaron las graves violaciones de Derechos Humanos cometidas en España entre los años 1939 y 1975*”.

Es una ley que probablemente no satisface al conjunto de las personas representadas por la dictadura franquista, y que llega tarde. Sin embargo, también es una herramienta que puede y debe ser utilizada para iniciar el camino de la reparación, la verdad y la justicia para las personas que sufrieron la dictadura, para sus familiares y, cómo no, también para una sociedad que debe interpretar acertadamente la versión histórica del pasado, comprendiendo el sufrimiento padecido, interiorizando valores democráticos y, de esta manera, construyendo futuro democrático.

La ley, más conocida como Ley de Memoria Histórica, recoge una serie de medidas y establece procedimientos específicos para obtener una Declaración Personal, de contenido rehabilitador y reparador, para todas aquellas personas que sufrieron la represión de la dictadura y para sus familiares. La ley quiere ser, en primer lugar, una herramienta para el conocimiento de nuestra historia, para que la sociedad española y las nuevas generaciones conozcan la realidad de los y las que padecieron la

persecución durante los años de la guerra civil y de la posterior dictadura fascista, para que se les honre. En definitiva, para fomentar la memoria democrática.

Se pretende con esta ley el reconocimiento a quienes perdieron la vida, a sus familiares, a las personas que perdieron su libertad al padecer prisión, deportación, confiscación de sus bienes, trabajos forzados o internamientos en campos de concentración, dentro o fuera de las fronteras españolas. También a quienes durante el largo periodo de la represión lucharon por la defensa de los valores democráticos, como los integrantes del Cuerpo de Carabineros, los brigadistas internacionales o los combatientes guerrilleros. E incluye la ley el reconocimiento a las personas que fueron empujadas a un largo e irreversible exilio, y, en muchos casos, a la pérdida de la nacionalidad española.

Una de las consecuencias más ignominiosas de la guerra civil y la dictadura fascista en España fue el gran número de personas que tuvieron que huir a otros países por ser perseguidos por sus convicciones políticas, por defender al gobierno legítimo de la República, por su militancia política, por sus creencias religiosas, por la devastación, el hambre y la miseria que iba creciendo durante la contienda, y por el terror que infundían los golpistas. Estas personas engrosaron las filas del gran éxodo hacia otros países, que en algunos casos no les acogieron como perseguidos y refugiados del fascismo, sino como una especie de comunidad incómoda a la que no otorgaron la consideración debida. Con el tiempo, muchas personas no volvieron a España y perdieron la nacionalidad española, en muchos casos por las medidas de chantaje y represión del régimen de Franco a los que huyeron y no pudieron volver.

La ley establece el otorgamiento de la nacionalidad española a tres colectivos específicos:

- A los voluntarios de las Brigadas Internacionales, que acudieron a socorrer al gobierno republicano cuando se produjo el golpe militar del general Franco, en 1936, y que lucharon contra el fascismo. Se les permitirá acceder a la nacionalidad española sin necesidad de que renuncien a la que ostenten hasta ese momento (art. 18 de la Ley).
- A los descendientes, hasta el primer grado, de quienes hubiesen sido originariamente españoles y perdieran esa condición de nacionales al exiliarse por la guerra civil o la dictadura (Disposición Adicional Séptima de la Ley).
- A los nietos y nietas de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio (Disposición Adicional Séptima de la Ley).

Según datos del gobierno español, alrededor de 80.700 descendientes de exiliados durante la guerra civil y el franquismo tienen ya la nacionalidad española gracias a la aplicación de la Ley de Memoria Histórica y una veintena de combatientes de las Brigadas Internacionales se han hecho también españoles²⁸.

Otros casi 9.000 descendientes, hijos y nietos de aquellos que se vieron obligados a abandonar su patria al término de la guerra civil y en los años inmediatamente posteriores —un millón y medio de personas según la Fundación Pablo Iglesias— tienen aprobado el expediente para adoptar la nacionalidad de sus antepasados.

2.1 ¿QUIÉNES SE CONVIRTIERON EN REFUGIADOS Y REFUGIADAS TRAS LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA?

El inicio de la guerra civil y la posterior dictadura motivó que un buen número de españoles huyeran hacia las fronteras, evitando así la represión. A medida que se producían las victorias de los generales golpistas, con la ayuda de la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini, oleadas de españoles y españolas se dirigían a las fronteras con sus familias.

Es casi imposible estimar la cantidad de personas que protagonizaron este éxodo. Algunos expertos hablan de un millón y medio, pero la cifra es muy variable debido a las repatriaciones y emigraciones. El *Informe Vallière*, realizado a petición del Gobierno francés, ofrecía el 9 de marzo de 1939 la cifra de 440.000 refugiados, de los que 170.000 eran mujeres, niños y ancianos; 220.000 soldados o milicianos, 40.000 inválidos y 10.000 heridos.

Se iniciaba un éxodo de grandes dimensiones, como nunca hasta entonces se había conocido en la historia de España, que comenzó durante la contienda civil, pero que continuaría durante los años de dictadura fascista. Se vieron obligados a huir de España las autoridades del gobierno republicano, los soldados republicanos, dirigentes de partidos políticos y sindicatos, un gran número de profesionales e intelectuales, y numerosa población civil (mujeres, ancianos y niños y niñas). Comenzaba la gran diáspora.

La primera oleada se produjo tras la toma del País Vasco en el verano de 1936. Se calcula que unas 15.000 personas huyeron, casi en su totalidad por la frontera francesa. La segunda oleada, al final de la campaña del Norte en junio de 1937, afectó a 120.000 personas. La tercera, tras la ocupación del Alto Aragón, se produjo en la primavera de 1938. La cuarta y más importante ocurrió a finales de enero de 1939 con la caída de Cataluña, que tuvo como consecuencia el éxodo de unas 500.000 personas. En marzo de 1939, perdidos los últimos territorios republicanos, se produjo la quinta oleada de refugiados que se dirigió fundamentalmente al Norte de África.

La inmensa mayoría de los refugiados huyeron sin papeles. Los deportados españoles en Mauthausen y otros campos nazis fueron definidos como apátridas por el régimen franquista y por el nazi (triángulos azules y rojos). Muchos se incorporaron a los ejércitos aliados (Francia, URSS) o a la Resistencia en Francia y perdieron la nacionalidad por prestar servicio en ejércitos extranjeros. Francia les ofreció posteriormente la nacionalidad y muchos hijos nacieron también de padres nacionalizados.

Fueron muchos los países que acogieron a las personas refugiadas, entre los que hay que destacar a Chile, Argentina y México. Éste último es el país hispanoamericano que acogió a un mayor número de exiliados: recibió alrededor de 500 niños evacuados en junio de 1937, además de a un grupo de intelectuales españoles, y a cerca de 22.000 refugiados entre 1939 y 1948. En 1940 les ofreció la nacionalidad mexicana. Entre 1940 y 1954 nacieron en México, fecha en que se cerró el periodo extraordinario de nacionalizaciones ofrecidas generosamente por el General Lázaro Cárdenas, ocho mil setecientos cincuenta hijos de refugiados españoles.

En cuanto a los "niños de la guerra", el gobierno republicano a través del Ministerio de Instrucción Pública, los sindicatos de maestros como FETE-UGT y muchas organizaciones humanitarias nacionales e internacionales protegieron a los niños de los efectos bélicos. Muchos fueron evacuados al extranjero: Francia recibió alrededor de 20.000 niños españoles, Inglaterra unos 4.000, Bélgica alrededor de 5.000, la Unión Soviética 2.900, México 455, Suiza 800 y Dinamarca 100.

El gobierno de Franco creó en julio de 1938 una Delegación Extraordinaria de Repatriación de Menores, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, que en el año 1941 pasó al Servicio Exterior de la FET y de las JONS. Según estas fuentes franquistas, de un total de 32.037 niños en el extranjero, 20.266 habían sido repatriados en 1949. La mayor parte de ellos, considerados "hijos de rojos", sufrieron junto con sus familias humillaciones y dificultades, y fueron sometidos en las escuelas a una reeducación fascista y católica. Quienes se encontraron solos, porque su familia había muerto, estaba en la cárcel o en el exilio, fueron ingresados en orfanatos y otras instituciones del régimen, así como dados en adopciones ilegales a familias afines al régimen.

2.1 LA APLICACIÓN DE LA LEY. SEGUIMIENTO

Al momento de la publicación de la Ley de Memoria Histórica, el gobierno español estimaba que un millón y medio de personas, cuyos padres y madres, así como abuelos y abuelas, habían huido de la guerra civil y la represión franquista, serían beneficiarias de la medida de recuperación de la nacionalidad española.

El plazo del que disponían estos colectivos comenzaba a contar desde el 29 de diciembre de 2007 y termina el próximo 29 de diciembre de 2010, aunque existe la posibilidad de que el gobierno lo prorrogue.

El gobierno, a través del Ministerio de Justicia, dispuso la normativa para la adquisición de la nacionalidad española, que establecía tres tipos de solicitantes de la nacionalidad española de origen, con sus específicos trámites y requisitos. De todos los colectivos a los que van dirigidas las medidas de adquisición de la nacionalidad española, son posiblemente los nietos y nietas quienes se están encontrando con mayores problemas a la hora de hacer efectivo su derecho de adquisición de la nacionalidad, tal y como viene recogido en la Ley 52/2007. En resumen, los colectivos, los trámites que llevan aparejados y los requisitos para la adquisición de la nacionalidad son los siguientes:

A) LAS PERSONAS CUYO PADRE O MADRE HUBIESEN SIDO ORIGINALMENTE ESPAÑOLES

La ley española ya permitía optar por la nacionalidad española a las personas cuyo padre o madre hubiera sido originalmente español y nacido en España. La Ley de la Memoria Histórica amplía la posibilidad de adquirir la nacionalidad española de origen a los hijos de padre o madre español de origen, aunque no hubiera nacido en España. En este caso se les exige la presentación de un formulario y el certificado de nacimiento del solicitante y de alguno de sus progenitores.

B) LOS NIETOS Y NIETAS DE QUIENES PERDIERON O TUVIERON QUE RENUNCIAR A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA COMO CONSECUENCIA DEL EXILIO

Incluye a las personas cuyo padre o madre nació después de que el abuelo o abuela exiliados perdiera la nacionalidad española. Por tanto, su ascendiente español más cercano es algún abuelo. No es necesario que el abuelo o abuela español lo hubiese sido de origen. Los documentos que deben aportar los interesados son, además del modelo previsto para solicitar la nacionalidad: una certificación literal de nacimiento del interesado, expedida por un registro civil local en el extranjero, legalizada o apostillada si procede. El registro civil extranjero deberá informar sobre los trámites de legalización y apostilla; una certificación literal de nacimiento del padre o madre —el que corresponda a la línea del abuelo o abuela españoles— del solicitante, expedido por un registro civil consular o por un registro civil extranjero. En este último caso, la certificación deberá estar legalizada o apostillada cuando así se requiera. El registro civil extranjero deberá informar sobre los

trámites de legalización y apostilla. Si los ascendientes hubieran nacido antes de 1870, podrán aportar una certificación española de bautismo; una certificación literal de nacimiento del abuelo o abuela español/a del solicitante, expedida por un registro civil municipal situado en España. Igual que en el caso anterior, si hubieran nacido antes de 1870, podrán aportar una certificación española de bautismo; y por último, la documentación que pruebe la condición de exiliado del abuelo o la abuela. Para acreditar esta condición la ley permite tres posibilidades:

1. Documentación que acredite haber sido beneficiario de las pensiones otorgadas por la Administración española a los exiliados, que prueba directamente y por sí sola el exilio.
2. Documentación que acredite el exilio junto a documentación que pruebe la salida de España o la entrada o permanencia estable en otro Estado. El exilio podrá acreditarse mediante:
 - Documentación de la Oficina Internacional de Refugiados de Naciones Unidas y de las Oficinas de Refugiados de los Estados de acogida que asistieron a los refugiados españoles y a sus familias.
 - Certificaciones o informes expedidos por partidos políticos, sindicatos o cualesquiera otras entidades o instituciones, públicas o privadas, debidamente reconocidas por las autoridades españolas o del Estado de acogida de los exiliados, que estén relacionadas con el exilio. Dichas certificaciones o informes deberán referirse fehacientemente a los fondos documentales o archivos históricos de la entidad.

La expatriación, salida de España o permanencia en otro Estado podrá acreditarse mediante: pasaporte o título de viaje con sello de entrada en el país de acogida; certificación del registro de matrícula de la embajada o consulado español; certificaciones del registro civil consular que acrediten la residencia en el país de acogida, como inscripción de matrimonio, inscripciones de nacimiento de hijos, inscripciones de defunción, etc.; certificación del registro civil local del país de acogida que acredite haber adquirido la nacionalidad de dicho país; documentación oficial de la época del país de acogida en la que conste el año de la llegada a dicho país o la llegada al mismo por cualquier medio de transporte.
3. Se presumirá la condición de exiliado respecto de todos los españoles que salieron de España entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1955. La salida de España se podrá acreditar mediante alguno de los documentos citados arriba.

c) LAS PERSONAS QUE YA OPTARON A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA NO DE ORIGEN

Aquellas personas que ya optaron a la nacionalidad española derivativa porque su padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España, según el artículo 20.1 b) del Código Civil, pueden ahora optar además a la nacionalidad española de origen.

Sin embargo, no se contaba con instrucciones ni reglamentos que desarrollaran la Ley, no se concibieron herramientas prácticas para poner al servicio de los diferentes cuerpos funcionariales que iban a tener que tramitar las peticiones y, en definitiva, no se crearon las condiciones materiales y formativas para poner en práctica la adquisición de la nacionalidad para la descendencia de los refugiados y refugiadas de la guerra civil y la posterior dictadura fascista.

En ese marco, y ante la dificultad de aplicación del trámite que recoge la Disposición Adicional séptima de la Ley, se promulga la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 4 de noviembre de 2008, que recogía una serie de instrucciones dirigidas a los funcionarios que debían tramitar las solicitudes en las diferentes administraciones, pero que no ha solucionado el problema porque muy a menudo no es conocida y porque la libre interpretación que de esta instrucción ha hecho cada funcionario de cada administración ha contribuido en muchos casos a alargar los procesos y a impedir una efectiva aplicación de la Ley.

Dos años y medio después de la promulgación de la Ley y a pocos meses de que se cumpla el plazo dado para solicitar la nacionalidad, son muchos los inconvenientes y problemas que los descendientes de las personas refugiadas de la guerra civil y la dictadura fascista están encontrando³⁰:

- El hecho de que no exista un reglamento que desarrolle el Dispositivo Adicional Séptimo de la Ley de Memoria hace que éste quede a la interpretación del cuerpo funcional de los registros civiles municipales y los consulados, con lo que el arbitrio y la inseguridad jurídica es incommensurable.
- La existencia del Instructivo de 4 de noviembre de 2008, cuya intención era arrojar luz al procedimiento de adquisición de la nacionalidad para la descendencia de los refugiados, no es conocido por parte de los cuerpos funcionariales, lo que perjudica la aplicación del trámite y la eficacia del mismo.
- Los descendientes de los refugiados que tramitan su adquisición de nacionalidad en territorio español se encuentran en "tierra de nadie", ya que son españoles en condición irregular que tendrán que seguir realizando los

trámites de extranjería (renovación de visado de residencia y trabajo, trámites de arraigo...), con las dificultades que eso conlleva.

- La falta de recursos humanos e informáticos y la poca cobertura de algunos consulados eternizan los procedimientos y desesperan a los descendientes de refugiados, que ven cómo pasa el tiempo y se acerca el término del plazo previsto por la Ley de Memoria.
- Se hace imposible acreditar toda la documentación requerida para los descendientes de segundo grado, por carecer de ella (certificado literal del abuelo o abuela).

Es imprescindible que el gobierno resuelva los problemas que se están produciendo, para que se pueda garantizar la aplicación de la Disposición Adicional Séptima de manera efectiva y real. Como ya se ha dicho, hay decenas de miles de descendientes de refugiados españoles que ya tienen la nacionalidad española, pero se desconoce el número de personas que han optado a la adquisición de la nacionalidad, y queda menos de un año para que se cumpla el plazo para las solicitudes, a no ser que se prorrogue.

Si el colectivo de los descendientes de refugiados y refugiadas españoles se puede cifrar en aproximadamente un millón y medio de personas, el número de las que han conseguido la nacionalidad es irrisoria, y dice mucho de la ineficacia de las autoridades para poner en marcha los trámites de su adquisición.

No se puede ni se debe permitir que se vuelva a producir una injusticia con el colectivo de descendientes de refugiados, y para eso no sólo basta el cuerpo normativo de la Ley de Memoria. Es imprescindible que exista una clara voluntad política de hacer efectiva la ley, con un desarrollo reglamentario, con formación e información específica para el cuerpo funcional que interviene en el trámite de adquisición de la nacionalidad, con más medios materiales y humanos y con una coordinación clara entre administraciones del interior y el exterior, y, por supuesto, con la ampliación del plazo del trámite de adquisición de la nacionalidad, que no puede agotarse sin que uno sólo de los descendientes de los refugiados españoles se quede sin poder optar a ella.

Porque se corre el riesgo de que, a poco tiempo de su promulgación, la Ley de la Memoria fracase en el cumplimiento de uno de sus objetivos principales, reparar a las víctimas, lo que supondría un nuevo atentado contra las familias de quienes se vieron privados o desposeídos de su nacionalidad como una medida de la represión franquista, en un momento en el que la sociedad española reclama el cumplimiento efectivo de esta ley como paso inicial del camino de la verdad, la reparación y la justicia.

NOTAS

1. Tal y como afirma Dumper, "el sentimiento de que el desplazamiento de sus hogares y el exilio forzado es injusto y contrario al orden natural de la misma está en el núcleo del conflicto palestino-israelí": Dumper, M.: *The Future for Palestinian Refugees. Toward Equity and Peace*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Londres. 2007, p. 4. *Vid.*, en general, sobre la cuestión de los refugiados palestinos: Masalha, N.: *The Politics of Denial: Israel and the Palestinian Refugee Problem*. Pluto Press: Londres y Morris, B. 2003: *The Birth of the Palestinian Refugee Problem Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Se trata de las cifras proporcionadas por la UNRWA: <http://www.unrwa.org/> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
3. Pérez González, C.: *Desplazamiento forzoso de la población y seguridad humana en el marco del conflicto palestino-israelí*. En: Escudero Alday, R. (ed.): "Segregados y recluidos. Los palestinos y las amenazas a su seguridad". Los Libros de la Catarata. Madrid. 2008, p. 52.
4. Debe tenerse en cuenta, en este punto, que no existe actualmente una única fuente autorizada que nos permita determinar con absoluta fidelidad el número de refugiados (y desplazados internos) palestinos. Resulta sin embargo muy esclarecedora la labor de Badil: *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2008-2009*. Badil: Belén, 2009.
5. Rempel, T.M.: "Who are Palestinian Refugees?" *Forced Migration Review*, 2008, nº 26, pp. 5-7.
6. Las instrucciones están disponibles en: <http://www.un.org/unrwa/overview/qa.html> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
7. Irak o algunos países del norte de África.
8. Firmada en Ginebra, el 28 de julio de 1951. El texto de la Convención está disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
9. El texto de la Resolución está disponible en <http://daccessdds.un.org> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
10. Su mandato actual, en virtud de lo establecido por la Resolución 62/02 de la AGNU, caduca en 2001. El texto de la Resolución está disponible en <http://daccessdds.un.org> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
11. Otros organismos de las ONU se encargan también de proporcionar dicha asistencia. Cabe citar, entre ellos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o la Organización Mundial de la Salud (OMS).
12. Un marco que excluye del ámbito de competencias del ACNUR a aquellas personas que reciben protección o asistencia de otros órganos o agencias de las Naciones Unidas. Y, por tanto, a los refugiados y desplazados internos palestinos: *Cfr.* el Estatuto del ACNUR, anexo a la Resolución 428 (V) de la AGNU, de 14 de diciembre de 1950. El texto de la Resolución está disponible en <http://daccessdds.un.org> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
13. *Vid.*, sobre el derecho al retorno: Quingley, J.: *Displaced Palestinians and a Right to Return*. Harvard International Law Journal, 1998, vol. 39, nº 1, pp. 171-229 y Radley, K.R.: *The Palestinians Refugees: The Right to Return in International Law*. American Journal of International Law. 1978, vol. 72, pp. 586-514.
14. El texto de la Resolución está disponible en <http://daccessdds.un.org> (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
15. Takkenberg, L.: *The Status of Palestinian Refugees in International Law*. Clarendon Press. Oxford. 1998, pp. 232-234.
16. *Cfr.* Akram, S.M. y Rempel, T.: *Temporary Protection as an Instrument for Implementing the Right to Return of Palestinian Refugees*. Boston University International Law Journal. Boston. 2004, vol. 22, nº 1, pp. 1-162.
17. Sobre esta cuestión *Vid.*: Bitar, M.: *Unprotected Among Brothers: Palestinian in the Arab World*. Refugee Studies Centre Working Paper, 2008, nº 44. Disponible en: http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/RSC_workingpaper44.pdf (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010) y Reeds, L.A.: *Sixty Years in Limbo: The Duty of Host States to Integrate Palestinian Refugees under Customary International Law*. New York University Law Review, 2006, vol. 81, pp. 351-384.
18. Las recientes decisiones de Islandia y Chile de acoger, respectivamente, a una treintena de refugiados palestinos y a veintiocho familias palestinas que vivían en Irak son ejemplos suficientemente significativos en este sentido.
19. Así, por ejemplo, sólo en Jordania los refugiados palestinos tienen derecho a obtener la nacionalidad.
20. Pérez González, C. (2008): *Desplazamiento forzoso de la población y seguridad humana... op. cit.*, pp. 61-62.
21. Un análisis reciente de estas divergencias s pueden verse en Badil: *Survey of Palestinian Refugees... op. cit.*, p. 116-118.
22. Se trata del asunto C-31/09. La petición prejudicial está publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, serie C, nº 82, de 4 de abril de 2009.
23. Diario Oficial de la Unión Europea, serie L, nº 304, de 30 de septiembre de 2004. Dicho artículo establece que los nacionales de terceros países o los apátridas quedarán excluidos de ser refugiados en caso de que estén comprendidos en el ámbito de aplicación de la sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la asamblea general de las Naciones Unidas, esas personas tendrán, *ipso facto*, derecho a los beneficios del régimen de la presente Directiva.

24. *Vid.* las Conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas el 4 de marzo de 2010, disponibles en: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6 (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
25. Publicada en el contexto del fallo preliminar que estamos analizando. La Declaración está disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/7342.pdf (fecha de consulta: 23 de marzo de 2010).
26. *Cfr.* el apartado 89 de Conclusiones.
27. *Vid.*, *supra*, nota 23.
28. Datos publicados en *La ley permite a 80.700 hijos y nietos de exiliados adquirir la nacionalidad española*. Agencia EFE, 2 de abril de 2010.
29. Más información en www.portaldelexilio.org y www.exiliados.org
30. Véase los informes elaborados por la Organización Internacional de Descendientes de españoles (OIDE).

1. TEXTO DE LA NUEVA LEY DE ASILO

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

JUAN CARLOS REY DE ESPAÑA. A todos los que la presenten vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

PREÁMBULO

La vigente regulación del derecho de asilo en España, al margen de antecedentes históricos de limitada trascendencia práctica que se remontan al siglo XIX, data de 1984, año en que la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, vino a desarrollar el mandato contenido en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución.

Esta norma, primera que abordaba la institución del asilo en un marco democrático y de libertades, sufrió una profunda revisión en 1994, al objeto de adecuar el ordenamiento español a la rápida evolución en la cantidad y en las características

de las solicitudes de asilo que se produjo en el contexto de la Unión Europea en la segunda mitad de los años ochenta del pasado siglo. Contribuyó, además, a corregir las deficiencias detectadas en su aplicación y a avanzar en el régimen de protección a los refugiados, a los que, a partir de entonces, se concede el derecho de asilo en un contexto europeo de progresiva armonización de las legislaciones nacionales de asilo.

Transcurridos más de catorce años desde esta primera modificación, se ha desarrollado una política europea de asilo, que arranca con el Tratado de Ámsterdam de 1997 y que ha producido un extenso elenco de normas comunitarias que deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico interno mediante los oportunos cambios legislativos que, en algunos casos, son de gran entidad.

De entre estas normas destacan, por afectar al núcleo de todo sistema de asilo, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; y el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.

De la naturaleza misma de las normas mínimas se desprende que los Estados miembros tienen competencia para introducir o mantener disposiciones más favorables para las personas de terceros países o apátridas que pidan protección internacional a un Estado miembro, siempre que tales normas sean compatibles con lo dispuesto en las Directivas comunitarias que con la presente Ley se transponen.

La transposición de esta legislación de la Unión Europea supone la total acogida en nuestro ordenamiento de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se recoge en las Conclusiones de Tampere de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004, pues contiene las bases para la constitución de un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de los refugiados como piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de las personas refugiadas.

A su vez, desde una perspectiva de ámbito nacional, la Ley introduce una serie de disposiciones, dentro del margen que comporta la normativa europea, que responden a su voluntad de servir de instrumento eficaz para garantizar la protección internacional de las personas a quienes les es de aplicación y de reforzar sus instituciones: el derecho de asilo y la protección subsidiaria, en un marco de transparencia de las decisiones que se adoptan.

Una de ellas es el lugar destacado que se concede a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Otra es la introducción de un marco legal para la adopción de programas de reasentamiento, en solidaridad con la Comunidad Internacional en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

Por otro lado, la vigente Ley 5/1984, de 26 de marzo, a pesar de la indiscutible utilidad que ha mostrado como instrumento regulador de los mecanismos de reconocimiento de la condición de refugiado, contiene disposiciones que, con el transcurso del tiempo, han perdido eficacia, a la vez que, por su relativa antigüedad, no contempla cuestiones que en la actualidad son esenciales e insoslayables en el ámbito de la protección internacional.

Consecuentemente, y ante el alcance de las modificaciones impuestas por estos condicionantes, se ha considerado necesario, por razones de técnica legislativa, adoptar una nueva Ley que desarrolle lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 13 de la Constitución, en lugar de proceder a realizar en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificaciones parciales. Esta opción ha de permitir tanto satisfacer adecuadamente las necesidades derivadas de la incorporación del amplio elenco de actos normativos de la Unión Europea, como reflejar de modo adecuado las nuevas interpretaciones y criterios surgidos en la doctrina internacional y en la jurisprudencia de órganos supranacionales como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con el objeto de mejorar las garantías de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

La nueva Ley debe además adaptarse a los criterios que se desprenden de la doctrina y de la jurisprudencia de los tribunales en materia de asilo.

Expuesta la finalidad y la pertinencia de este nuevo texto legal, conviene justificar su estructura y contenido. Desde este punto de vista, la Ley consta de seis Títulos, completados con ocho Disposiciones Adicionales, dos Transitorias, una Derogatoria y cuatro Finales.

En el Título Preliminar se establece la finalidad de la Ley y el objeto material de regulación, determinando el contenido de la protección internacional integrada por el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. Este segundo tipo de protección internacional se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento de forma explícita, mejorando significativamente la actual situación, en que esta protección se ha venido aplicando sobre la base de unas genéricas previsiones de protección humanitaria contenidas en la Ley.

El Título I se dedica a los requisitos que deben cumplirse para dar lugar a la concesión del derecho de asilo derivado del reconocimiento de la condición de persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria. Se detallan y delimitan, también por vez primera, todos los elementos que integran la clásica definición de refugiado:

persecución, motivo de persecución y agente perseguidor. Es en este Título en el que encuentran cabida algunos de los aspectos más innovadores de la Ley, con especiales referencias a la dimensión de género en relación con los motivos que, en caso de existir persecución, pueden conducir a la concesión del estatuto de refugiado. Se incluyen igualmente, y con un detalle sin precedentes en nuestra legislación, las correlativas causas que determinan el cese o la exclusión del disfrute del derecho de asilo.

Además, el Título I dedica todo un Capítulo, de manera paralela y con arreglo a parámetros análogos, a la novedosa figura de la protección subsidiaria, que hasta ahora aparecía configurada como una institución carente de entidad propia y, por ende, desprovista de una regulación detallada de sus elementos constitutivos.

En esta línea, debe destacarse que la Ley regula la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas utilizadas con el derecho de asilo. Ello es consecuencia lógica de la voluntad de unificar en su práctica totalidad ambos regímenes de protección, atendiendo a que, más allá de las diferencias que puedan existir entre las causas que justifican uno y otro, el propósito común de ambos es que las personas beneficiarias reciban una protección, frente a riesgos para su vida, integridad física o libertad, que no pueden encontrar en sus países de origen.

El Título II se dedica en su totalidad al procedimiento a seguir para determinar las necesidades de protección de los solicitantes. Sobre este particular, cabe subrayar que el nuevo texto mejora la regulación vigente al establecer un procedimiento completo para evaluar la procedencia del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria.

El procedimiento es único para los dos tipos de protección, lo que, además de resultar coherente con la identificación que la Ley hace de los dos regímenes de protección, permitirá que, al examinar de manera simultánea—y, eventualmente, de oficio— ambas posibilidades, se eviten dilaciones innecesarias o prácticas abusivas.

En todo caso, se introducen previsiones normativas que mejoran significativamente las garantías procedimentales en el examen de las correspondientes solicitudes. Es el caso de la generalización de garantías contencioso-administrativas de carácter judicial, como son las medidas cautelares previstas en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya utilización en la práctica es actualmente incipiente y casuística, y la intervención del ACNUR, a la que se dedica el Capítulo IV, y que supone una garantía del justo funcionamiento del sistema.

El Título contiene también un Capítulo que innova nuestro sistema de protección de derechos y libertades, al dotar de respaldo legal formal a las condiciones materiales de acogida de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. De este modo, la Ley sanciona al máximo nivel jurídico la obligación de proporcionar servicios sociales y de acogida a las personas solicitantes en estado de necesidad.

El Título III de la Ley se destina al mantenimiento o recomposición de la unidad familiar de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. La Ley ha mantenido la extensión familiar de la protección internacional para los integrantes de la unidad familiar de las personas solicitantes o protegidas, al tiempo que amplía el ámbito de posibles beneficiarias, tomando en consideración que la realidad ofrece configuraciones familiares que rebasan el concepto de familia nuclear, más propio de nuestro ordenamiento en el terreno de la inmigración.

Junto a ello, la Ley incorpora un procedimiento especial y preferente de reagrupación familiar que garantiza el derecho a la vida en familia de las personas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria amparado en las previsiones de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar. El procedimiento se configura como una alternativa a la extensión familiar de derecho de asilo, hasta ahora la única opción para los refugiados, y pretende dar una respuesta más eficaz a los casos en que las personas integrantes de la unidad familiar de la persona protegida no requieren ellas mismas de protección, pero sí de un régimen de residencia y prestaciones que permitan el mantenimiento de la unidad familiar en condiciones óptimas.

El Título IV, por su parte, regula las figuras de la revocación y el cese de la protección internacional. En este sentido, se regulan las causas que motivan cada una de dichas decisiones administrativas respecto a las personas beneficiarias del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria. El Título da respuesta, así, a las nuevas exigencias derivadas de los más recientes actos jurídicos de la Unión Europea e introduce medidas adecuadas para evitar que quienes puedan suponer un peligro para la seguridad del Estado, el orden público o que desarrollen actuaciones incompatibles con el estatuto de protección internacional puedan beneficiarse de ésta.

Asimismo, se introduce un procedimiento común para la adopción de tales figuras jurídicas, y se da un paso más en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

A continuación, se ha considerado oportuno dedicar un título, el Título V, a los menores y a otras personas vulnerables necesitadas de cualquiera de las dos modalidades de protección internacional que regula la Ley. La inclusión de este Título y el tratamiento que en él se otorga a las personas a que se refiere constituyen otra novedad, que viene a subsanar la falta de referencias explícitas a ellas, en especial a los menores, y más en concreto a los no acompañados, en nuestra legislación de asilo.

Con ello, se profundiza en la mencionada línea garantista derivada del interés superior del menor y de la voluntad de evitar discriminaciones por razón de género o que afecten a personas con discapacidad, personas mayores y otras en situación de precariedad, pues alcanza a todos los ámbitos del sistema de asilo.

Por último, en la parte final de la Ley, reservada a las disposiciones que prevén regímenes especiales, situaciones transitorias, derogaciones normativas o desarrollos reglamentarios, así como la previsión de su entrada en vigor, se destaca como otra novedad en el ordenamiento español la habilitación al Gobierno de España para que lleve a cabo programas de reasentamiento en colaboración con el ACNUR y, en su caso, con otras Organizaciones Internacionales relevantes, con la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad y de dar cumplimiento al designio constitucional de cooperar con el resto de pueblos de la tierra.

La formación de todos los agentes que intervienen en el sistema de asilo, indispensable para su correcto funcionamiento, así como la colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales también se recogen en las Disposiciones Adicionales.

Con semejante enfoque, es evidente que el título competencial habilitante que sirve de base a la presente Ley —artículo 149.1.2.a de la Constitución— contiene un reclamo implícito a la mencionada internacionalización, que, por lo demás, viene impuesta por nuestro texto constitucional no sólo en virtud del artículo 93 en lo atinente a la Unión Europea, sino de forma más amplia en los mandatos interpretativo y aplicativo establecidos, respectivamente, en el apartado uno del artículo 10 y el mismo apartado del 96. La propia normativa de la Unión Europea que es objeto de incorporación se ha hecho eco de estas nuevas tendencias: el bloque actual ya comunitarizado del “acervo de Schengen” ha superado unas normas de alcance más limitado adoptadas en el marco de la anterior cooperación intergubernamental, lo que comporta una ostensible coherencia entre las acciones emprendidas por la Unión Europea y por el Consejo de Europa.

Tal correlación es apreciable, precisamente, en las normas de la Unión Europea que ahora se incorporan, entre ellas en la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, del derecho de reagrupación familiar, en donde se declara expresamente que “la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. Con parecida *ratio*, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, señala que “el Consejo Europeo, en su reunión especial de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, acordó trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención

de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 28 de julio de 1951, completada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, afirmando de esta manera el principio de no devolución y garantizando que ninguna persona sea repatriada a un país en el que sufra persecución” añadiendo, a renglón seguido, que “la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En especial, la presente Directiva tiene por fin garantizar el pleno respeto de la dignidad humana y el derecho de asilo de los solicitantes de asilo y los miembros de su familia acompañantes”.

Por último, en la elaboración de la presente Ley se han tenido en cuenta las contribuciones de aquellos agentes de la sociedad civil que se encuentran implicados en la defensa de las personas necesitadas de protección internacional.

Mención específica debe hacerse en este punto al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a quien se le reconoce el importante papel que desempeña en la tramitación de las solicitudes de asilo en España, reforzando así las garantías del procedimiento.

Igualmente, han sido objeto de consideración las aportaciones de otros actores u organismos cualificados en la materia regulada por la presente Ley, lo que, sin duda, contribuye a que la nueva regulación se vea impregnada por las tendencias más favorables del Derecho internacional de los derechos humanos.

TÍTULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY

La presente Ley, de acuerdo con lo previsto en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.

ARTÍCULO 2. EL DERECHO DE ASILO

El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

ARTÍCULO 3. LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión del artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9.

ARTÍCULO 4. LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta Ley.

ARTÍCULO 5. DERECHOS GARANTIZADOS CON EL ASILO Y LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

La protección concedida con el derecho de asilo y la protección subsidiaria consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en el artículo 36 de esta Ley y en las normas que lo desarrollen, en la normativa de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España.

TÍTULO I. DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CAPÍTULO I. DE LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO

ARTÍCULO 6. ACTOS DE PERSECUCIÓN

1. Los actos en que se basen los fundados temores a ser objeto de persecución en el sentido previsto en el artículo 3 de esta Ley, deberán:
 - a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales, en particular

los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del apartado segundo del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o bien b) ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, incluidas las violaciones de derechos humanos, como para afectar a una persona de manera similar a la mencionada en la letra a).

2. Los actos de persecución definidos en el apartado primero podrán revestir, entre otras, las siguientes formas:
 - a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual;
 - b) medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o que se apliquen de manera discriminatoria;
 - c) procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios;
 - d) denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias;
 - e) procesamientos o penas por la negativa a prestar servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento de dicho servicio conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado segundo del artículo 8 de esta Ley;
 - f) actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.
3. Los actos de persecución definidos en el presente artículo deberán estar relacionados con los motivos mencionados en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 7. MOTIVOS DE PERSECUCIÓN

1. Al valorar los motivos de persecución se tendrán en cuenta los siguientes elementos:
 - a) el concepto de raza comprenderá, en particular, el color, el origen o la pertenencia a un determinado grupo étnico;
 - b) el concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de hacerlo, en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como otros actos o expresiones que comporten una opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por ésta;
 - c) el concepto de nacionalidad no se limitará a poseer o no la ciudadanía, sino que comprenderá, en particular, la pertenencia a un grupo determinado por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes o su relación con la población de otro Estado;

- d) el concepto de opiniones políticas comprenderá, en particular, la profesión de opiniones, ideas o creencias sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias;
- e) se considerará que un grupo constituye un grupo social determinado, si, en particular:
 - las personas integrantes de dicho grupo comparten una característica innata o unos antecedentes comunes que no pueden cambiarse, o bien comparten una característica o creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella, y
 - dicho grupo posee una identidad diferenciada en el país de que se trate por ser percibido como diferente por la sociedad que lo rodea o por el agente o agentes perseguidores.

En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual o identidad sexual, y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo. En ningún caso podrá entenderse como orientación sexual, la realización de conductas tipificadas como delito en el ordenamiento jurídico español.

Asimismo, en función de las circunstancias imperantes en el país de origen, se incluye a las personas que huyen de sus países de origen debido a fundados temores de sufrir persecución por motivos de género y, o, edad, sin que estos aspectos por sí solos puedan dar lugar a la aplicación del presente artículo. 2. En la valoración acerca de si la persona solicitante tiene fundados temores a ser perseguida será indiferente el hecho de que posea realmente la característica racial, religiosa, nacional, social o política que suscita la persecución, a condición de que el agente de persecución se la atribuya.

ARTÍCULO 8. CAUSAS DE EXCLUSIÓN

1. Quedarán excluidas de la condición de refugiados:
 - a) las personas que estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la sección D del artículo 1 de la Convención de Ginebra en lo relativo a la protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando

- esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las Resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aquéllas tendrán, "ipso facto", derecho a los beneficios del asilo regulado en la presente Ley;
- b) las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia les hayan reconocido los derechos y obligaciones que son inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país, o derechos y obligaciones equivalentes a ellos.
2. También quedarán excluidas las personas extranjeras sobre las que existan motivos fundados para considerar que:
 - a) han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones relativas a tales delitos;
 - b) han cometido fuera del país de refugio antes de ser admitidas como refugiadas, es decir, antes de la expedición de una autorización de residencia basada en el reconocimiento de la condición de refugiado, un delito grave, entendiéndose por tal los que lo sean conforme al Código Penal español y que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas o el patrimonio, siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiendo entenderse incluida, en todo caso, en el término delincuencia organizada la recogida en el apartado cuarto del artículo 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con los delitos enumerados;
 - c) son culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.
 3. El apartado segundo se aplicará a las personas que inciten a la comisión de los delitos o actos mencionados en él, o bien participen en su comisión.

ARTÍCULO 9. CAUSAS DE DENEGACIÓN

En todo caso, el derecho de asilo se denegará a:

- a) las personas que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España;
- b) las personas que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad.

CAPÍTULO II. DE LAS CONDICIONES PARA LA CONCESIÓN DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

ARTÍCULO 10. DAÑOS GRAVES

Constituyen los daños graves que dan lugar a la protección subsidiaria prevista en el artículo 4 de esta Ley:

- a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material;
- b) la tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen del solicitante;
- c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno.

ARTÍCULO 11. CAUSAS DE EXCLUSIÓN

1. Quedarán excluidas de la condición de beneficiarias de la protección subsidiaria aquellas personas respecto de las que existan fundados motivos para considerar que:
 - a) han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones relativas a tales delitos;
 - b) han cometido fuera del país de protección antes de ser admitidas como beneficiarias de la protección subsidiaria, es decir, antes de la expedición de la autorización de residencia basada en el reconocimiento de la condición de beneficiario de protección subsidiaria, un delito grave, entendiéndose por tal los que lo sean conforme al Código Penal español y que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas o el patrimonio, siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiendo entenderse incluida, en todo caso, en el término delincuencia organizada la recogida en el apartado cuarto del artículo 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con los delitos enumerados;
 - c) son culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas;
 - d) constituyen un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público.
2. Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplicará a quienes inciten a la comisión de los delitos o actos mencionados en los mismos, o bien participen en su comisión.

ARTÍCULO 12. CAUSAS DE DENEGACIÓN

En todo caso, la protección subsidiaria se denegará a:

- a) las personas que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España;
- b) las personas que, habiendo sido objeto de una condena firme por delito grave constituyan una amenaza para la comunidad.

CAPÍTULO III. DISPOSICIONES COMUNES

ARTÍCULO 13. AGENTES DE PERSECUCIÓN O CAUSANTES DE DAÑOS GRAVES

Los agentes de persecución o causantes de daños graves podrán ser, entre otros:

- a) el Estado;
- b) los partidos u organizaciones que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio;
- c) agentes no estatales, cuando los agentes mencionados en los puntos anteriores, incluidas las organizaciones internacionales, no puedan o no quieran proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves.

ARTÍCULO 14. AGENTES DE PROTECCIÓN

1. Podrán proporcionar protección:
 - a) el Estado, o
 - b) los partidos u organizaciones, incluidas las organizaciones internacionales, que controlen el Estado o una parte considerable de su territorio.
2. En general, se entenderá que existe protección cuando los agentes mencionados en el apartado primero adopten medidas razonables y efectivas para impedir la persecución o el padecimiento de daños graves, tales como el establecimiento de un sistema jurídico eficaz para la investigación, el procesamiento y la sanción de acciones constitutivas de persecución o de daños graves, y siempre que el solicitante tenga acceso efectivo a dicha protección.
3. Se tendrá en cuenta la orientación que pueda desprenderse de los actos pertinentes de las instituciones de la Unión Europea o de organizaciones internacionales relevantes, al efecto de valorar si una organización internacional controla un Estado o una parte considerable de su territorio y proporciona la protección descrita en el apartado anterior.

ARTÍCULO 15. NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL SURGIDAS 'IN SITU'

1. Los fundados temores de ser perseguido o el riesgo real de sufrir daños graves a que se refieren, respectivamente, los artículos 6 y 10 de esta Ley, pueden asimismo basarse en acontecimientos sucedidos o actividades en que haya participado la persona solicitante con posterioridad al abandono del país de origen o, en el caso de apátridas, el de residencia habitual, en especial si se demuestra que dichos acontecimientos o actividades constituyen la expresión de convicciones u orientaciones mantenidas en el país de origen o de residencia habitual.
2. En estos supuestos, se ponderará, a efectos de no reconocer la condición de refugiado, el hecho de que el riesgo de persecución esté basado en circunstancias expresamente creadas por la persona solicitante tras abandonar su país de origen o, en el caso de apátridas, el de su residencia habitual.

TÍTULO II. DE LAS REGLAS PROCEDIMENTALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

CAPÍTULO I. DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

ARTÍCULO 16. DERECHO A SOLICITAR PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1. Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España.
2. Para su ejercicio, los solicitantes de protección internacional tendrán derecho a asistencia sanitaria y a asistencia jurídica gratuita, que se extenderá a la formalización de la solicitud y a toda la tramitación del procedimiento, y que se prestará en los términos previstos en la legislación española en esta materia, así como derecho a intérprete en los términos del artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000.

La asistencia jurídica referida en el párrafo anterior será preceptiva cuando las solicitudes se formalicen de acuerdo al procedimiento señalado en el artículo 21 de la presente Ley. 3. La presentación de la solicitud conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria. De este extremo se informará en debida forma al solicitante. 4. Toda información relativa al procedimiento, incluido el hecho de la presentación de la solicitud, tendrá carácter confidencial.

ARTÍCULO 17. PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

1. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.
2. La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley.
3. En el momento de efectuar la solicitud, la persona extranjera será informada, en una lengua que pueda comprender, acerca de:
 - a) el procedimiento que debe seguirse;
 - b) sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone para cumplir éstas;
 - c) la posibilidad de contactar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y con las Organizaciones no Gubernamentales legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figure el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional;
 - d) las posibles consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones o de su falta de colaboración con las autoridades; y
 - e) los derechos y prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.
4. La solicitud se formalizará mediante entrevista personal que se realizará siempre individualmente. De forma excepcional, podrá requerirse la presencia de otros miembros de la familia de los solicitantes, si ello se considerase imprescindible para la adecuada formalización de la solicitud.
5. La Administración adoptará las medidas necesarias para que, cuando sea preciso, en la entrevista se preste un tratamiento diferenciado por razón del sexo de la persona solicitante o demás circunstancias previstas en el artículo 46 de esta Ley. De este trámite se dejará debida constancia en el expediente administrativo.
6. Las personas encargadas de efectuar la entrevista informarán a los solicitantes sobre cómo efectuar la solicitud, y les ayudarán a cumplimentarla, facilitándoles la información básica en relación con aquélla. Asimismo, colaborarán con los interesados para establecer los hechos relevantes de su solicitud.

7. Cuando razones de seguridad lo aconsejen, se podrá registrar a la persona solicitante y sus pertenencias, siempre y cuando se garantice el pleno respeto a su dignidad e integridad.
8. En los términos que se establezcan reglamentariamente, se planteará la posibilidad de una nueva audiencia personal sobre su solicitud de asilo. La ponderación sobre la necesidad o no de efectuar nuevas entrevistas será motivada.

ARTÍCULO 18. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SOLICITANTES

1. El solicitante de asilo, presentada la solicitud, tiene en los términos recogidos en la presente Ley, en los artículos 16, 17, 19, 33 y 34, los siguientes derechos:
 - a) a ser documentado como solicitante de protección internacional;
 - b) a asistencia jurídica gratuita e intérprete;
 - c) a que se comunique su solicitud al ACNUR;
 - d) a la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante;
 - e) a conocer el contenido del expediente en cualquier momento;
 - f) a la atención sanitaria en las condiciones expuestas;
 - g) a recibir prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esta Ley.
2. Serán obligaciones de los solicitantes de protección internacional las siguientes:
 - a) cooperar con las autoridades españolas en el procedimiento para la concesión de protección internacional;
 - b) presentar, lo antes posible, todos aquellos elementos que, junto a su propia declaración, contribuyan a fundamentar su solicitud. Entre otros, podrán presentar la documentación de que dispongan sobre su edad, pasado —incluido el de parientes relacionados—, identidad, nacionalidad o nacionalidades, lugares de anterior residencia, solicitudes de protección internacional previas, itinerarios de viaje, documentos de viaje y motivos por los que solicita la protección;
 - c) proporcionar sus impresiones dactilares, permitir ser fotografiados y, en su caso, consentir que sean grabadas sus declaraciones, siempre que hayan sido previamente informados sobre este último extremo;
 - d) informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él;
 - e) informar, asimismo, a la autoridad competente o comparecer ante ella, cuando así se les requiera con relación a cualquier circunstancia de su solicitud.

ARTÍCULO 19. EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD

1. Solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o ésta no sea admitida. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.
2. Asimismo, la solicitud de protección suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente. A tal fin, la solicitud será comunicada inmediatamente al órgano judicial o al órgano gubernativo ante el que en ese momento tuviera lugar el correspondiente proceso.
3. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, podrá entregarse o extraditarse a una persona solicitante, según proceda, a otro Estado miembro de la Unión Europea en virtud de las obligaciones dimanantes de una orden europea de detención y entrega, o a un país tercero ante órganos judiciales penales internacionales.
4. Las personas solicitantes de asilo tienen derecho a entrevistarse con un abogado en las dependencias de los puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros. Reglamentariamente, y sin perjuicio de las normas de funcionamiento establecidas para las citadas dependencias y centros, podrán establecerse condiciones para el ejercicio de este derecho derivadas de razones de seguridad, orden público o de su gestión administrativa.
5. La solicitud de protección dará lugar al inicio del cómputo de los plazos previstos para su tramitación.
6. La resolución que admita a trámite una solicitud de asilo determinará el procedimiento correspondiente.
7. En caso de que la tramitación de una solicitud pudiese exceder de seis meses, ampliables de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para su resolución y notificación, se informará a la persona interesada del motivo de la demora.

ARTÍCULO 20. NO ADMISIÓN DE SOLICITUDES PRESENTADAS DENTRO DEL TERRITORIO ESPAÑOL

1. El Ministro del Interior, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, podrá, mediante resolución motivada, no admitir a trámite las solicitudes cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- Por falta de competencia para el examen de las solicitudes:
 - a) cuando no corresponda a España su examen con arreglo al Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país;
 - b) cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución por la que se acuerde la no admisión a trámite se indicará a la persona solicitante el Estado responsable de examinarla. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente su responsabilidad y se obtendrán garantías suficientes de protección para la vida, libertad e integridad física de los interesados, así como del respeto a los demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.
- Por falta de requisitos:
 - c) cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2.b) y en el artículo 26 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, la persona solicitante se halle reconocida como refugiada y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado, siempre que sea readmitida en ese país, no exista peligro para su vida o su libertad, ni esté expuesta a tortura o a trato inhumano o degradante y tenga protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra;
 - d) cuando la persona solicitante proceda de un tercer país seguro, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo y, en su caso con la lista que sea elaborada por la Unión Europea, donde, atendiendo a sus circunstancias particulares, reciba un trato en el que su vida, su integridad y su libertad no estén amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política, se respete el principio de no devolución, así como la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, exista la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, a recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra; siempre que el solicitante sea readmitido en ese país y existan vínculos por los cuales sería razonable que el solicitante fuera a ese país. Para la aplicación del concepto de tercer país seguro, también podrá requerirse la existencia de una relación entre el solicitante de asilo y el tercer país de que se trate por la que sería razonable que el solicitante fuera a ese país;

- e) cuando la persona solicitante hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España o presentado una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes en cuanto a las condiciones particulares o a la situación del país de origen o de residencia habitual de la persona interesada;
 - f) cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.
2. La no admisión a trámite prevista en este artículo deberá notificarse en el plazo máximo de un mes contado a partir de la presentación de la solicitud. El transcurso de dicho plazo sin que se haya notificado la resolución a la persona interesada determinará la admisión a trámite de la solicitud y su permanencia provisional en territorio español, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del procedimiento. La no admisión a trámite conllevará los mismos efectos que la denegación de la solicitud.
 3. La constatación, con posterioridad a la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional, de alguna de las circunstancias que hubiesen justificado su no admisión será causa de denegación de aquélla.

ARTÍCULO 21. SOLICITUDES PRESENTADAS EN PUESTOS FRONTERIZOS

1. Cuando una persona extranjera que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español presente una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo, el Ministro del Interior podrá no admitir a trámite la solicitud mediante resolución motivada cuando en dicha solicitud concorra alguno de los supuestos previstos en el apartado primero del artículo 20. En todo caso, la resolución deberá ser notificada a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación.
2. Asimismo, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concorra alguno de los siguientes supuestos:
 - a) los previstos en las letras c), d) y f) del apartado primero del artículo 25;
 - b) cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que

su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.

3. El plazo previsto en el apartado anterior se ampliará hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en la letra f) del apartado primero del artículo 25, el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite.
4. Contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, presentar una petición de reexamen que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicha petición, que corresponderá al Ministro del Interior, deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquélla hubiese sido presentada.
5. El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite, o la denegación de la solicitud en frontera, la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

ARTÍCULO 22. PERMANENCIA DEL SOLICITANTE DE ASILO DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD

En todo caso, durante la tramitación de la petición de reexamen y del recurso de reposición previstos en los apartados cuarto y quinto del artículo 21 de la presente Ley, así como en los supuestos en los que se solicite la adopción de las medidas a las que se refiere el apartado segundo de su artículo 29, la persona solicitante de asilo permanecerá en las dependencias habilitadas a tal efecto.

CAPÍTULO II. DE LA TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES

ARTÍCULO 23. ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA INSTRUCCIÓN

1. La Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, es el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional, sin perjuicio de las demás funciones que reglamentariamente se le atribuyan.
2. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio es un órgano colegiado adscrito al Ministerio del Interior, que está compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de los solicitantes de asilo e igualdad.

3. Serán funciones de la Comisión las previstas en esta Ley y aquellas otras que, junto con su régimen de funcionamiento, se establezcan reglamentariamente.

ARTÍCULO 24. PROCEDIMIENTO ORDINARIO

1. Toda solicitud de protección internacional admitida a trámite dará lugar al inicio, por parte del Ministerio del Interior, del correspondiente procedimiento, al que se incorporarán las diligencias de instrucción del expediente. Si fuera procedente la realización de nuevas entrevistas a las personas solicitantes, aquéllas deberán reunir los requisitos previstos en el artículo 17.
2. Finalizada la instrucción de los expedientes, se elevarán a estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que formulará propuesta al Ministro del Interior, quien será el competente para dictar la correspondiente resolución por la que se conceda o deniegue, según proceda, el derecho de asilo o la protección subsidiaria.
3. Transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya notificado la correspondiente resolución, la misma podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente y de lo dispuesto en el apartado séptimo del artículo 19 de la presente Ley.

ARTÍCULO 25. TRAMITACIÓN DE URGENCIA

1. El Ministerio del Interior, de oficio o a petición del interesado, acordará la aplicación de la tramitación de urgencia, previa notificación al interesado, en las solicitudes en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) que parezcan manifiestamente fundadas;
 - b) que hayan sido formuladas por solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente, por menores no acompañados;
 - c) que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria;
 - d) que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d), y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual;
 - e) que la persona solicitante, sin motivo justificado, presente su solicitud transcurrido el plazo de un mes previsto en el apartado segundo del artículo 17;
 - f) que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley.

2. Cuando la solicitud de protección internacional se hubiera presentado en un Centro de Internamiento para Extranjeros, su tramitación deberá adecuarse a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley para las solicitudes en frontera. En todo caso, presentadas las solicitudes en estos términos, aquéllas que fuesen admitidas a trámite se ajustarán a la tramitación de urgencia prevista en el presente artículo.
3. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio será informada de los expedientes que vayan a ser tramitados con carácter de urgencia.
4. Será de aplicación al presente procedimiento lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, salvo en materia de plazos que se verán reducidos a la mitad.

ARTÍCULO 26. EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES

1. La Administración General del Estado velará por que la información necesaria para la evaluación de las solicitudes de protección no se obtenga de los responsables de la persecución o de los daños graves, de modo tal que dé lugar a que dichos responsables sean informados de que la persona interesada es solicitante de protección internacional cuya solicitud está siendo considerada, ni se ponga en peligro la integridad de la persona interesada y de las personas a su cargo, ni la libertad y la seguridad de sus familiares que aún vivan en el país de origen.
2. Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves.

ARTÍCULO 27. ARCHIVO DE LA SOLICITUD

Se pondrá fin al procedimiento mediante el archivo de la solicitud cuando la persona solicitante la retire o desista de ella, en los casos y en los términos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, se podrá presumir que dicha retirada o desistimiento se ha producido cuando en el plazo de treinta días el solicitante no hubiese respondido a las peticiones de facilitar información esencial para su solicitud, no se hubiese presentado a una audiencia personal a la que hubiera sido convocado, o no compareciera para la renovación de la documentación de la que se le hubiera provisto, salvo que demuestre que estos comportamientos fueron debidos a circunstancias ajenas a su voluntad.

ARTÍCULO 28. NOTIFICACIÓN

A efectos de comunicaciones y notificaciones, se tendrá en cuenta el último domicilio o residencia que conste en el expediente. Cuando no prospere este procedimiento de notificación, el trámite se realizará a través del Portal del Ciudadano, del

portal electrónico de la Oficina de Asilo y Refugio y de los tabloneros de anuncios, accesibles al público, de la Comisaría de Policía correspondiente o de la Oficina de Extranjeros de la provincia en que conste el último lugar de residencia de la persona solicitante y, en todo caso, de la Oficina de Asilo y Refugio. De estos extremos se informará a los solicitantes al formalizar su solicitud, que podrán exigir que se cumpla la garantía del apartado 4 del artículo 16.

ARTÍCULO 29. RECURSOS

1. Las resoluciones previstas en la presente Ley pondrán fin a la vía administrativa, salvo en el caso de que se haya presentado la petición de reexamen prevista en el apartado cuarto del artículo 21, en que se entenderá que pone fin a la vía administrativa la resolución que decida dicha petición, y serán susceptibles de recurso de reposición con carácter potestativo y de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
2. Cuando se interponga un recurso contencioso-administrativo y se solicite la suspensión del acto recurrido, dicha solicitud tendrá la consideración de especial urgencia contemplada en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
3. La persona a quien le haya sido denegada la solicitud podrá solicitar su revisión cuando aparezcan nuevos elementos probatorios, conforme a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

CAPÍTULO III. DE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

ARTÍCULO 30. DERECHOS SOCIALES GENERALES

1. Se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, sin perjuicio, en tanto que extranjeros, de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en su normativa de desarrollo.
2. Los servicios sociales y de acogida específicamente destinados a las personas solicitantes de protección internacional se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente. 3. Si se comprobara que la persona solicitante

dispone de suficientes medios de acuerdo con la normativa vigente, para cubrir los costes inherentes a los servicios y prestaciones reservados a personas que carezcan de recursos económicos, se procederá a la reclamación de su reembolso.

ARTÍCULO 31. ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1. Los servicios de acogida, su definición, disponibilidad, programas y servicios, específicamente destinados a aquellas personas que soliciten protección internacional, se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente para atender las necesidades básicas de estas personas. La acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquéllos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales. Los servicios, ayudas y prestaciones del programa de acogida podrán ser diferentes cuando así lo requiera el procedimiento de asilo o sea conveniente la evaluación de las necesidades de la persona solicitante o se encuentre detenida o en las dependencias de un puesto fronterizo. 2. Se adoptarán, con el acuerdo de los interesados, las medidas necesarias para mantener la unidad de la familia, integrada por los miembros enumerados en el artículo 40 de esta Ley, tal y como se encuentre presente en el territorio español, siempre que se reúnan los requisitos que se señalan en la presente Ley.

ARTÍCULO 32. AUTORIZACIÓN DE TRABAJO A LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Las personas solicitantes de protección internacional serán autorizadas para trabajar en España en los términos que reglamentariamente se establezcan.

ARTÍCULO 33. REDUCCIÓN O RETIRADA DE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA

1. El Ministerio competente en el ejercicio de las competencias sobre servicios, ayudas y prestaciones de los diferentes programas de acogida, podrá reducir o retirar alguno o la totalidad de los servicios de acogida en los siguientes casos:
 - a) cuando la persona solicitante abandone el lugar de residencia asignado sin informar a la autoridad competente o, en caso de haberlo solicitado, sin permiso;
 - b) cuando la persona solicitante accediese a recursos económicos y pudiese hacer frente a la totalidad o parte de los costes de las condiciones de acogida o cuando hubiere ocultado sus recursos económicos, y, por tanto, se beneficie indebidamente de las prestaciones de acogida establecidas;

- c) cuando se haya dictado resolución de la solicitud de protección internacional, y se haya notificado al interesado, salvo lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 36 de esta Ley;
 - d) cuando por acción u omisión se vulneren los derechos de otros residentes o del personal encargado de los centros donde estén acogidos o se dificulte gravemente la convivencia en ellos, de conformidad con lo establecido en las normas internas de los mismos;
 - e) cuando haya finalizado el periodo del programa o prestación autorizado.
2. Las personas solicitantes de protección internacional podrán ver reducidos o retirados los programas de ayudas del servicio de acogida, como consecuencia de las sanciones que se deriven de la comisión de alguna de las faltas enunciadas en el apartado primero de este artículo.
 3. A los efectos del apartado anterior, el sistema de faltas y sanciones a aplicar en los centros de acogida será el que de forma reglamentaria establezca el Ministerio competente.

CAPÍTULO IV. INTERVENCIÓN DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)

ARTÍCULO 34. INTERVENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD

La presentación de las solicitudes de protección internacional se comunicará al ACNUR, quien podrá informarse de la situación de los expedientes, estar presente en las audiencias a la persona solicitante y presentar informes para su inclusión en el expediente.

A estos efectos, tendrá acceso a las personas solicitantes, incluidas las que se encuentren en dependencias fronterizas o en centros de internamiento de extranjeros o penitenciarios.

ARTÍCULO 35. INTERVENCIÓN EN LA TRAMITACIÓN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

1. El representante en España del ACNUR será convocado a las sesiones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
2. Asimismo será informado inmediatamente de la presentación de las solicitudes en frontera y podrá entrevistarse, si lo desea, con los solicitantes. Con carácter previo a dictarse las resoluciones que sobre estas solicitudes prevén los apartados primero, segundo y tercero del artículo 21 de la presente Ley, se dará audiencia al ACNUR.
3. En los casos que se tramiten las solicitudes mediante el procedimiento de urgencia, y en los casos de admisión a trámite del artículo 20, si la propuesta de

resolución de la Oficina de Asilo y Refugio fuese desfavorable se dará un plazo de diez días al ACNUR para que, en su caso, informe.

CAPÍTULO V. DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

ARTÍCULO 36. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL DERECHO DE ASILO O DE PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso:
 - a) la protección contra la devolución en los términos establecidos en los tratados internacionales firmados por España;
 - b) el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida, en una lengua que le sea comprensible a la persona beneficiaria de dicha protección;
 - c) la autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social;
 - d) la expedición de documentos de identidad y viaje a quienes les sea reconocida la condición de refugiado, y, cuando sea necesario, para quienes se beneficien de la protección subsidiaria;
 - e) el acceso a los servicios públicos de empleo;
 - f) el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles;
 - g) el acceso, en las mismas condiciones que los españoles, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;
 - h) la libertad de circulación;
 - i) el acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan;
 - j) el acceso a los programas de ayuda al retorno voluntario que puedan establecerse;

- k) el mantenimiento de la unidad familiar en los términos previstos en la presente Ley y acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse.
2. Con el fin de facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional, se establecerán los programas necesarios, procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales.
 3. Las personas con estatuto de protección internacional podrán seguir beneficiándose de todos o algunos de los programas o prestaciones de que hubieran disfrutado con anterioridad a la concesión del estatuto en aquellos casos en que circunstancias especiales así lo requieran, con sometimiento al régimen previsto para tales programas y prestaciones por el Ministerio de Trabajo e Inmigración.
 4. En casos específicos, debido a dificultades sociales o económicas, las Administraciones Públicas podrán poner en marcha servicios complementarios a los sistemas públicos de acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios educativos generales, así como servicios especializados de interpretación y traducción de documentos, ayudas permanentes para ancianos y personas con discapacidad y ayudas económicas de emergencia.

ARTÍCULO 37. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DENEGATORIAS

La no admisión a trámite o la denegación de las solicitudes de protección internacional determinarán, según corresponda, el retorno, la devolución, la expulsión, la salida obligatoria del territorio español o el traslado al territorio del Estado responsable del examen de la solicitud de asilo de las personas que lo solicitaron, salvo que, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y su normativa de desarrollo, se dé alguno de los siguientes supuestos:

- a) que la persona interesada reúna los requisitos para permanecer en España en situación de estancia o residencia;
- b) que se autorice su estancia o residencia en España por razones humanitarias determinadas en la normativa vigente.

CAPÍTULO VI. SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EMBAJADAS Y CONSULADOS

ARTÍCULO 38. SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EMBAJADAS Y CONSULADOS

Con el fin de atender casos que se presenten fuera del territorio nacional, siempre y cuando el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la Representación diplomática y corra peligro su integridad física, los Embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes de asilo a España para hacer

posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley.

El Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos.

TÍTULO III. DE LA UNIDAD FAMILIAR DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

ARTÍCULO 39. MANTENIMIENTO DE LA UNIDAD FAMILIAR

1. Se garantizará el mantenimiento de la familia de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria en los términos previstos los artículos 40 y 41 de la presente Ley.
2. Cuando, durante la tramitación de una solicitud de protección internacional, los miembros de la familia de la persona interesada a los que se hace referencia en el artículo 40 se encontrasen también en España, y no hubiesen presentado una solicitud independiente de protección internacional, se les autorizará la residencia en España con carácter provisional, condicionada a la resolución de la solicitud de protección internacional y en los términos que reglamentariamente se determinen.

ARTÍCULO 40. EXTENSIÓN FAMILIAR DEL DERECHO DE ASILO O DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. El restablecimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrá garantizarse mediante la concesión, respectivamente, del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar, a sus ascendientes y descendientes en primer grado, salvo los supuestos de independencia familiar, mayoría de edad y distinta nacionalidad. Las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias, en los casos donde no pueda determinarse sin dudas esa relación de parentesco. Asimismo, por extensión familiar, podrá obtener el derecho de asilo o la protección subsidiaria de la persona refugiada o beneficiaria de esta protección su cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género, cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido

o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente.

2. Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquéllas y la existencia de convivencia previa en el país de origen.
3. La Oficina de Asilo y Refugio tramitará las solicitudes de extensión familiar presentadas. Una vez instruidas se procederá, previo estudio en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, a elevar la propuesta de resolución al Ministro del Interior, quien resolverá.
4. La resolución por la que se acuerde la concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria por extensión familiar conllevará para los beneficiarios los efectos previstos en el artículo 36.
5. En ningún caso se concederá protección internacional por extensión familiar a las personas incursas en los supuestos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 8 y en los artículos 9, 11 y 12 de la presente Ley.

ARTÍCULO 41. REAGRUPACIÓN FAMILIAR

1. Las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrán optar por reagrupar a las enumeradas en el artículo anterior, aun cuando ya se encontrasen en España, sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten. Esta reagrupación será siempre aplicable cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria.
2. En este supuesto, que se desarrollará reglamentariamente, no se exigirá a los refugiados o beneficiarios de la protección subsidiaria, ni tampoco a los beneficiarios de la reagrupación familiar, los requisitos establecidos en la normativa vigente de extranjería e inmigración.
3. La resolución por la que se acuerde la reagrupación familiar implicará la concesión de autorización de residencia y, en su caso, de trabajo, de análoga validez a la de la persona reagrupante.
4. La reagrupación familiar será ejercitable una sola vez, sin que las personas que hubiesen sido reagrupadas y obtenido autorización para residir en España en virtud de lo dispuesto en el apartado anterior puedan solicitar reagrupaciones sucesivas de sus familiares.
5. En ningún caso se concederá protección internacional por extensión familiar a las personas incursas en los supuestos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 8 y en los artículos 9, 11 y 12 de la presente Ley.

TÍTULO IV. DEL CESE Y LA REVOCACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

ARTÍCULO 42. CESE DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

1. Cesarán en la condición de refugiados quienes:
 - a) expresamente así lo soliciten;
 - b) se hayan acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
 - c) habiendo perdido su nacionalidad, la hayan recobrado voluntariamente;
 - d) hayan adquirido una nueva nacionalidad y disfruten de la protección del país de su nueva nacionalidad;
 - e) se hayan establecido, de nuevo, voluntariamente, en el país que habían abandonado, o fuera del cual habían permanecido, por temor a ser perseguidos;
 - f) hayan abandonado el territorio español y fijado su residencia en otro país;
 - g) no puedan continuar negándose a la protección del país de su nacionalidad por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados; el Estado español tendrá en cuenta si el cambio de circunstancias es lo suficientemente significativo, sin ser de carácter temporal, como para dejar de considerar fundados los temores del refugiado a ser perseguido;
 - h) no teniendo nacionalidad, puedan regresar al país de su anterior residencia habitual por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados.
2. El cese en la condición de refugiado no impedirá la continuación de la residencia en España conforme a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración. A estos efectos se tendrá en cuenta el periodo de tiempo que los interesados hayan residido legalmente en nuestro país.

ARTÍCULO 43. CESE DE LA PROTECCIÓN SUBSIDIARIA

1. La protección subsidiaria cesará cuando:
 - a) se solicite expresamente por la persona beneficiaria;
 - b) la persona beneficiaria haya abandonado el territorio español y fijado su residencia en otro país;
 - c) las circunstancias que condujeron a su concesión dejen de existir o cambien de tal forma que dicha protección ya no sea necesaria. El Estado español tendrá en cuenta si el cambio de circunstancias es lo suficientemente significativo,

sin ser de carácter temporal, como para que la persona con derecho a protección subsidiaria ya no corra un riesgo real de sufrir daños graves.

2. El cese en la protección subsidiaria no impedirá la continuación de la residencia en España conforme a la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración. A estos efectos se tendrá en cuenta el periodo que los interesados hayan residido legalmente en nuestro país.

ARTÍCULO 44. REVOCACIÓN

1. Procederá la revocación del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria cuando:
 - a) concurra alguno de los supuestos de exclusión previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de esta Ley;
 - b) la persona beneficiaria haya tergiversado u omitido hechos, incluido el uso de documentos falsos, que fueron decisivos para la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria;
 - c) la persona beneficiaria constituya, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España, o que, habiendo sido condenada por sentencia firme por delito grave, constituya una amenaza para la comunidad.
2. La revocación de la protección internacional conllevará la inmediata aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, y, cuando así procediera, la tramitación del correspondiente expediente administrativo sancionador para la expulsión del territorio nacional de la persona interesada, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y en su normativa de desarrollo.
3. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Oficina de Asilo y Refugio dará traslado inmediato de la revocación al órgano competente para incoar el correspondiente expediente sancionador. 4. No obstante lo dispuesto en los anteriores apartados, ninguna revocación ni eventual expulsión posterior podrá determinar el envío de los interesados a un país en el que exista peligro para su vida o su libertad o en el que estén expuestos a tortura o a tratos inhumanos o degradantes o, en su caso, en el que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor o de riesgo.

ARTÍCULO 45. PROCEDIMIENTOS PARA EL CESE Y LA REVOCACIÓN

1. La Oficina de Asilo y Refugio iniciará, de oficio o a instancia de parte, cuando concurra causa legal suficiente, los procedimientos de cese y revocación de la protección internacional concedida, haciéndoselo saber a los interesados.

2. En los supuestos de cese y revocación del estatuto de refugiado y de la protección subsidiaria, la persona afectada disfrutará, además de las previstas en el artículo 17, de las siguientes garantías:
 - a) que sea informada por escrito de que se está reconsiderando su derecho de asilo o de protección subsidiaria, así como de los motivos de dicha reconsideración;
 - b) que le sea otorgado trámite de audiencia para la formulación de alegaciones.
 - c) que la autoridad competente pueda obtener información precisa y actualizada de diversas fuentes, como por ejemplo, cuando proceda, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sobre la situación general existente en los países de origen de las personas afectadas, y
 - d) que cuando se recopile información sobre el caso concreto con objeto de reconsiderar el estatuto de refugiado, dicha información no se obtenga de los responsables de la persecución de modo tal que dé lugar a que dichos responsables sean informados directamente de que la persona interesada es un refugiado cuyo estatuto está siendo reconsiderado, ni se ponga en peligro la integridad física de la persona interesada y de las personas a su cargo, ni la libertad y la seguridad de sus familiares que aún vivan en el país de origen.
3. A la vista de las actuaciones practicadas en la tramitación del expediente, la Oficina de Asilo y Refugio podrá archivar el expediente, si no fuesen fundadas las causas de cese o revocación inicialmente advertidas.
4. Completado el expediente de cese o revocación, el mismo será remitido por la Oficina de Asilo y Refugio a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Si ésta entendiese que no concurren causas suficientes para proceder a la declaración de cese o revocación, ordenará el archivo del expediente.
5. Si, por el contrario, a criterio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio procediese el cese o la revocación, aquélla elevará la propuesta de resolución al Ministro del Interior, que será quien resuelva.
6. Los ceses y revocaciones conllevarán el cese en el disfrute de todos los derechos inherentes a la condición de refugiado o persona beneficiaria de protección subsidiaria.
7. El plazo para la notificación de las resoluciones recaídas en estos procedimientos será de seis meses a partir de la presentación de la solicitud por la persona interesada o de la notificación del acuerdo de incoación del procedimiento de cese o revocación. Concluido dicho plazo, y habida cuenta de las suspensiones o ampliaciones que fuesen aplicables, se tendrá por caducado el expediente, procediéndose de oficio a su archivo.
8. Las resoluciones previstas en este Título pondrán fin a la vía administrativa y serán susceptibles de recurso de reposición con carácter potestativo ante el Ministro del Interior y de recurso contencioso-administrativo.

TÍTULO V. DE LOS MENORES Y OTRAS PERSONAS VULNERABLES

ARTÍCULO 46. RÉGIMEN GENERAL DE PROTECCIÓN

1. En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.
2. Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas a las que se refiere el apartado anterior. Asimismo, se dará un tratamiento específico a aquéllas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley.
3. Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

ARTÍCULO 47. MENORES

Los menores solicitantes de protección internacional que hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso, negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano, o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados recibirán la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen.

ARTÍCULO 48. MENORES NO ACOMPAÑADOS

1. Los menores no acompañados solicitantes de protección internacional serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores y el hecho se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal.
2. En los supuestos en los que la minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se pondrá el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá lo necesario para la determinación de la edad del presunto menor, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas científicas necesarias. La negativa

a someterse a tal reconocimiento médico no impedirá que se dicte resolución sobre la solicitud de protección internacional. Determinada la edad, si se trata-se de una persona menor de edad, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.

3. De forma inmediata se adoptarán medidas para asegurar que el representante de la persona menor de edad, nombrado de acuerdo con la legislación vigente en materia de protección de menores, actúe en nombre del menor de edad no acompañado y le asista con respecto al examen de la solicitud de protección internacional.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. REASENTAMIENTO

El marco de protección previsto en la presente Ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de Reasentamiento elaborados por el Gobierno de la Nación, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y, en su caso, otras Organizaciones Internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas.

Los refugiados reasentados en España tendrán el mismo estatuto que los refugiados reconocidos en virtud de las disposiciones de la presente Ley.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. DESPLAZADOS

La protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas será la prevista en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre.

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. FORMACIÓN

La Administración General del Estado velará por que los empleados públicos y demás personas que se ocupen de los solicitantes de protección internacional, refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria, dispongan de la formación adecuada. A estos efectos, los Ministerios competentes elaborarán programas formativos que les permitan adquirir las capacidades necesarias para el desempeño de los puestos de trabajo.

DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. COOPERACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social gestionarán los servicios y programas

específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado.

Asimismo, facilitarán el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para este colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo.

DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA. COOPERACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA
Las autoridades españolas, en el marco de la presente Ley, adoptarán todas las medidas necesarias, con objeto de reforzar el sistema europeo común de asilo y de protección internacional.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA. COLABORACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Los poderes públicos promoverán la actividad de las asociaciones no lucrativas legalmente reconocidas entre cuyos objetivos figuren el asesoramiento y ayuda a las personas necesitadas de protección internacional. Sus informes se incorporarán a los oportunos expedientes de solicitudes de protección internacional incoados por el Ministerio del Interior.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA. NORMATIVA SUPLETORIA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO

En lo no previsto en materia de procedimiento en la presente Ley, será de aplicación con carácter supletorio la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA. INFORME ANUAL

El Gobierno remitirá a las Cortes Generales un informe anual sobre el número de personas que han solicitado asilo o protección subsidiaria, el número de personas a las que les ha sido concedido o denegado tal estatuto, así como del número de reasentamientos que se hayan efectuado y número de personas beneficiarias de la reagrupación familiar; ceses y revocaciones y situación específica de menores u otras personas vulnerables.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. NORMATIVA APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS EN CURSO

Los procedimientos administrativos en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley se instruirán y resolverán de acuerdo con lo previsto en ella, salvo que los interesados soliciten expresamente la aplicación de la normativa vigente en el momento de presentación de la solicitud, por considerarlo más favorable a sus intereses.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. NORMATIVA APLICABLE A LAS PERSONAS
AUTORIZADAS A RESIDIR EN ESPAÑA POR RAZONES HUMANITARIAS

Las personas que hubieran obtenido una autorización para permanecer en España por razones humanitarias conforme a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y en los términos de lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 31 de su Reglamento de aplicación, aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, podrán beneficiarse del derecho a la protección subsidiaria previsto en esta Ley.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. DEROGACIÓN NORMATIVA

Queda derogada la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. TÍTULO COMPETENCIAL

Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el derecho de asilo.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. INCORPORACIÓN DEL DERECHO
DE LA UNIÓN EUROPEA

Mediante esta Ley se incorporan al Derecho español la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar; la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida; y la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. DESARROLLO REGLAMENTARIO

Se autoriza al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de la presente Ley.

DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. ENTRADA EN VIGOR

La presente Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley.

Madrid, 30 de octubre de 2009.

2. SOLICITUD DE CEAR Y AI PARA QUE EL DEFENSOR DEL PUEBLO PRESENTE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Don Esteban Beltrán Verdes [...] en nombre y en representación de la Sección Española de Amnistía Internacional (AI), y Doña María Jesús Arsuaga Lasa [...] en nombre y representación de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), con domicilio a efectos de notificaciones en Madrid (28020), Calle General Perón nº 32, 2º derecha, ante el Excmo. Sr. Defensor del Pueblo comparecen y, respetuosamente, DICEN:

Que en fecha 15 de octubre de 2009, tras culminar el trámite parlamentario preceptivo, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 31 de octubre (Núm. 263, Sec. I, Págs. 90860 y ss.).

Que los artículos 1, 2, 16.1, 21, 22 y 26.2 de la Ley 12/2009, a juicio de las organizaciones que suscriben este escrito, vulneran los artículos 10.2, 13.4 y 17 de la Constitución Española, como se argumentará en los fundamentos que se desarrollan a continuación.

I. ARTÍCULO 1, 2 Y 16.1. OBJETO DE LA LEY Y DEL DERECHO DE ASILO

I. 1. REDACCIÓN DE LA LEY 12/2009

El artículo 1, al delimitar el objeto de la ley, introduce una restricción relativa a las personas de países comunitarios:

La presente Ley, de acuerdo con lo previsto en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.

En el mismo sentido, el artículo 2 de la ley, al definir el concepto de la condición de refugiado, establece:

El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

Por último, también el artículo 16.1 de la ley, al regular el derecho a solicitar protección internacional, establece:

Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España.

Se excluye por tanto la posibilidad de solicitar asilo a todos los ciudadanos nacionales de un país miembro de la Unión Europea.

I.2. EL ASILO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Según establece el artículo 13.4 de la Constitución Española, título primero, capítulo primero:

La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

Por lo tanto, si bien hay discrepancias en la doctrina sobre el alcance del contenido de este precepto constitucional, que no es el momento de abordar aquí, queda claro que el asilo es un derecho de configuración legal en la Constitución Española, al mismo tiempo que se atribuye según su tenor literal a los ciudadanos de otros países y apátridas, sin exclusión alguna

La sentencia del Tribunal Constitucional 53/02, de 27 de febrero, en su fundamento jurídico cuarto, si bien no aborda directamente este asunto, no deja lugar a dudas que la configuración legal de la ley se refiere a quienes dicen ser perseguidos pero no a su ámbito subjetivo de aplicación:

Si bien es cierto que el art. 13.4 CE reconoce el derecho de asilo, hay que subrayar que el mismo precepto constitucional remite al legislador ordinario —y sobre esto último volveremos en el FJ 14— los “términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”. Estamos entonces ante una remisión al legislador ordinario para configurar el régimen de disfrute de este derecho constitucionalmente reconocido a quienes solicitan asilo en España. Atendiendo a la ubicación sistemática del precepto en el texto constitucional (capítulo I del Título I: “De los españoles

y los extranjeros”) fácilmente se colige que no estamos ante un derecho fundamental de los enunciados en el capítulo II del mismo Título I de la Constitución. Estamos, propiamente, ante un mandato constitucional para que el legislador configure el estatuto de quienes se dicen perseguidos y piden asilo en España. Los derechos del solicitante de asilo —o del ya asilado— serán, entonces, los que establezca la Ley. Obviamente, la Ley que regule el régimen de los extranjeros asilados —o peticionarios de asilo— ha de respetar plenamente los demás preceptos de la Constitución y, en especial, los derechos fundamentales que amparan a los extranjeros.

A mayor abundamiento, en el proceso de elaboración de este artículo, los constituyentes constitucionales debatieron el ámbito de aplicación de la ley para corregir su formulación en el primer borrador que sólo se refería a los ciudadanos de otros países, lo que excluía a los apátridas, quienes por definición carecen de nacionalidad (*Vid.* Pablo Santolaya Machetti, *El derecho de asilo en la Constitución Española*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 51 y ss.). La corrección de esta carencia en la redacción definitiva de la Constitución Española es una prueba de la voluntad inequívoca del legislador de establecer un ámbito subjetivo de aplicación del derecho de asilo sin ningún tipo de exclusiones.

Por último, cabe señalar en este punto que existe una reiterada jurisprudencia, en especial referida a la legislación de extranjería que, con total claridad, rechaza que la modulación de los derechos de configuración legal pueda afectar al contenido esencial del mismo, en especial a su ámbito subjetivo. Sirva como ejemplo, por citar una sentencia reciente, la STC 236/2007, de 7 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad de la nueva redacción que la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, dio al artículo 7.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ya que la misma no realizó una modulación del derecho de reunión, estableciendo condiciones a su ejercicio, sino que niega este derecho a los extranjeros que no dispongan de autorización de estancia o residencia en España, por lo que vulnera el artículo 21 de la Constitución Española (fundamento jurídico sexto):

El legislador contemplado en el art. 13 CE se encuentra asimismo limitado al regular aquellos derechos que, según hemos declarado, “la Constitución reconoce directamente a los extranjeros” (STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 2), refiriéndonos en concreto a los derechos de reunión y asociación. Ello implica, de entrada, que el legislador no puede negar tales derechos a los extranjeros, aunque sí puede establecer “condicionamientos adicionales” respecto a su ejercicio por parte de aquéllos, si bien “ha de respetar, en todo caso, las prescripciones constitucionales, pues no puede estimarse aquel precepto [art. 13.1 CE] permitiendo que el legislador configure libremente el contenido mismo del derecho, cuando éste haya venido

reconocido por la Constitución directamente a los extranjeros ... Una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales” (STC 115/1987, FJ 3). En tales casos, como se dice en la misma resolución, el mandato contenido en el precepto constitucional “constituye en puridad un contenido preceptivo del derecho [de asociación] que se impone al legislador en el momento de regular su ejercicio” por parte de los extranjeros. Para la identificación de estos derechos reconocidos ‘ex constitutione’ a los extranjeros debe tenerse especialmente en cuenta, entre otros criterios, la dicción de los preceptos del título I reconocedores de derechos, a los que remite el art. 13.1 CE, pues en ellos se hace normalmente referencia a sus titulares utilizando distintas expresiones (“todos”, “todas las personas”, “los españoles”, “nadie”, “los ciudadanos”) o también fórmulas impersonales (“se reconoce”, “se garantiza”).

I.3. LA CONVENCIÓN DE GINEBRA DE 1951

El mencionado artículo 13.4 de la CE hay que interpretarlo conjuntamente con su artículo 10.2, según el cual:

Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Por otro lado, el artículo 96.1 recoge que:

Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional.

Según la sentencia del Tribunal Constitucional 53/02, de 27 de febrero, en su fundamento jurídico tercero:

... en el ámbito del Derecho internacional general, la configuración del derecho de asilo se encuentra básicamente en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 (al que España se adhirió por Instrumento de 22 de julio de 1978, BOE de 21 de octubre), al que de forma expresa se remiten los arts. 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La referencia de la ley 12/2009 a la Convención de Ginebra de 1951 es clara; según su artículo 1.ª El término "refugiado" se aplicará a toda persona:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Asimismo este artículo añade que:

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

Por otra parte, el apartado E del mismo artículo establece que la Convención de Ginebra no será aplicable 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.

Por último, el artículo 3 de la Convención de Ginebra de 1951 prohíbe la discriminación en la aplicación de sus disposiciones por distintos motivos:

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

En conclusión, el análisis de las definiciones y exclusiones de la Convención de Ginebra no deja lugar a dudas respecto al carácter universal de su ámbito de aplicación, donde está proscrita expresamente cualquier discriminación a causa del país de origen de las personas refugiadas.

I.4. NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PROTOCOLO Nº 29

La normativa de la Unión Europea refuerza la anterior interpretación.

La directiva 2004/83/CE del Consejo de la Unión Europea, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el

reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de noviembre de 2004), en las definiciones que incluye en su artículo 2, se refiere al refugiado como el:

...nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los mencionados, no puede o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él, y al que no se aplica el artículo 12.

En el Pacto europeo sobre inmigración y asilo de octubre de 2008, el Consejo recuerda que todo extranjero perseguido tiene derecho a obtener ayuda y protección en el territorio de la Unión Europea, en aplicación de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, sobre el estatuto de los refugiados modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, y de los demás tratados correspondientes. El Consejo Europeo tras señalar los progresos alcanzados en los últimos años, gracias a la aplicación de normas mínimas en el proceso de creación del régimen de asilo europeo común, observa sin embargo que subsisten fuertes disparidades entre los Estados miembros en cuanto a la concesión de protección y las formas que ésta reviste. Tras recordar que la concesión de protección y, en particular, del estatuto de refugiado es responsabilidad de cada Estado miembro, el Consejo Europeo considera que ha llegado el momento de adoptar nuevas iniciativas para acabar de instaurar, tal como prevé el programa de La Haya, el régimen de asilo europeo común y ofrecer así, como lo propone la Comisión en su Plan de acción sobre el asilo, un nivel de protección más elevado.

En el mismo sentido, el vicepresidente Jacques Barrot, comisario responsable de Justicia, Libertad y Seguridad, ha declarado en Bruselas, el 21 de octubre de 2009, que:

La Comisión sienta hoy las últimas bases del Sistema Europeo Común de Asilo. En los últimos años se han logrado avances significativos gracias a la aplicación de normas comunes, pero todavía siguen existiendo disparidades considerables entre los Estados miembros. Nuestras propuestas suponen un gran paso adelante hacia la instauración de normas de protección más rigurosas, el establecimiento de reglas de juego más uniformes y el incremento de la eficiencia y la coherencia del sistema.

El artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su título II relativo a las libertades, garantiza el derecho de asilo estableciendo que dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

El Protocolo (nº 29) sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (1997), anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, introducido por el tratado de Ámsterdam de 1999 y conocido con protocolo español, establece una serie de supuestos en los que los se debe tomar en consideración o declarar admisible para su examen por otro Estado miembro la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado miembro. Así, en su artículo único establece:

Dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo. En consecuencia, la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado miembro sólo podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen por otro Estado miembro en los siguientes casos:

a) si el Estado miembro del que el solicitante es nacional procede, después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, amparándose en las disposiciones del artículo 15 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a adoptar medidas que establezcan en su territorio excepciones a sus obligaciones con arreglo a dicho Convenio;

b) si se ha iniciado el procedimiento mencionado en el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y hasta que el Consejo adopte una decisión al respecto;

c) si el Consejo, basándose en el apartado 1 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, ha determinado, respecto al Estado miembro del que el solicitante es nacional, la existencia de una violación grave y persistente por parte de dicho Estado miembro de principios mencionados en el apartado 1 del artículo 6;

d) si un Estado miembro así lo decidiera unilateralmente respecto de la solicitud de un nacional de otro Estado miembro; en este caso, se informará inmediatamente al Consejo. La solicitud se atenderá basándose en la presunción de que es manifiestamente infundada sin que afecte en modo alguno, cualesquiera puedan ser los casos, a la facultad de toma de decisiones del Estado miembro.

Queda claro pues, que el proceso de armonización legislativa y el sistema europeo común de asilo no eliminan la competencia de cada Estado miembro, que es quien concede la protección. Por otra parte, el protocolo nº 29 sobre solicitudes

de asilo de nacionales de Estados miembro, no establece que estas peticiones no podrán ser formalizadas en cada uno de ellos, ya que sólo contempla un mecanismo de inadmisión y rechazo acelerado de las peticiones que se formulen.

El artículo 56 de la Constitución Española establece que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno; sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional. La limitación contenida en el artículo 1, 2 y 16.1 de la Ley 12/2009 es contraria al Tratado constitutivo de la Unión Europea, en concreto al protocolo número 29 y al artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por lo que también el artículo 56 de la Constitución Española.

1.5. CONCLUSIÓN

Aunque la Unión Europea se configura como un espacio de justicia, libertad y seguridad y exista un considerable nivel de respeto y observancia de los derechos humanos, ello no excluye la posibilidad de que las violaciones de éstos y persecuciones puedan producirse. Buena prueba de ello es la abundante jurisprudencia emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenando a los diferentes Estados que componen la Unión Europea.

La exclusión de la posibilidad de que ciudadanos comunitarios pudieran solicitar asilo en distintos países de la Unión no hace sino restringir injustificadamente, tanto en el fondo como en la forma, un derecho como es el asilo, con un ámbito de protección universal, de este modo recogido en las distintas normas internacionales alegadas así como en nuestra propia Constitución, cercenando el contenido del artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Es definitiva, a juicio argumentado de Amnistía Internacional y CEAR, la redacción de los artículos 1, 2 y 16.1 de la Ley 12/2009 restringen injustificadamente el ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 e incluso de la normativa europea aplicable y, por ende, del artículo 13.4 interpretado conjuntamente en conexión con los artículos 9.3, 10.2 y 96.1 de la Constitución, lo que supone una violación evidente del principio de jerarquía normativa y por tanto un articulado contrario a Derecho.

Podría argüirse que el régimen comunitario es más beneficioso que el contemplado para los refugiados, pero este no incluye el principio de no devolución,

base primaria de este estatuto de protección internacional, máxime cuando entre los países de la UE existen mecanismos de entrega inmediata de las personas reclamadas por sus autoridades. Tampoco sería válido el argumento del carácter democrático y el respeto de los derechos fundamentales en la Unión Europea, que en caso de ser infringidos por la misma supondrían un motivo para su exclusión, ya que este no sería un proceso automático y, al contrario, podría prolongarse en el tiempo.

En consecuencia, desde Amnistía Internacional y CEAR proponemos que se declare la nulidad de la exclusión a los ciudadanos de la Unión Europea del derecho de asilo en los artículos 1, 2 y 16.1, en clara coherencia con el contenido de la Convención de Ginebra de 1951 como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

II. ARTÍCULOS 21 Y 22. SOLICITUDES PRESENTADAS EN PUESTOS FRONTERIZOS

II. 1. REDACCIÓN DE LA LEY 12/2009

El artículo 21 de la ley, sobre las solicitudes presentadas en puestos fronterizos, establece:

1. Cuando una persona extranjera que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español presente una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo, el Ministro del Interior podrá no admitir a trámite la solicitud mediante resolución motivada cuando en dicha solicitud concurra alguno de los supuestos previstos en el apartado primero del artículo 20. En todo caso, la resolución deberá ser notificada a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación.

2. Asimismo, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) los previstos en las letras c), d) y f) del apartado primero del artículo 25;*
- b) cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.*

3. El plazo previsto en el apartado anterior se ampliará hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por

concurrir alguna de las circunstancias previstas en la letra f) del apartado primero del artículo 25, el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite.

4. Contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, presentar una petición de reexamen que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicha petición, que corresponderá al Ministro del Interior, deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquélla hubiese sido presentada.

5. El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite, o la denegación de la solicitud en frontera, la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

El artículo 22 de la ley prevé la permanencia del solicitante de asilo en el puesto fronterizo:

En todo caso, durante la tramitación de la petición de reexamen y del recurso de reposición previstos en los apartados cuarto y quinto del artículo 21 de la presente Ley, así como en los supuestos en los que se solicite la adopción de las medidas a las que se refiere el apartado segundo de su artículo 29, la persona solicitante de asilo permanecerá en las dependencias habilitadas a tal efecto.

II.2. EL DERECHO A LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Según previsión del artículo 17 de la Constitución Española:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo, en los casos y en la forma que la ley prevé.

2. La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.

Aunque como veremos más adelante, la sentencia del Tribunal Constitucional 53/02, de 27 de febrero, diferenció claramente la detención penal de otras privaciones de libertad y expresamente la de los solicitantes de asilo durante los procedimientos

en frontera, esto no puede conllevar el vaciar de contenido esta previsión ni tampoco reconocer la existencia de figuras constitucionalmente intermedias entre detención y libertad, de modo que sólo las auténticas detenciones estarían plenamente protegidas por el artículo 17 de la Constitución, concepción superada desde las sentencias del Tribunal Constitucional 341/93 y 98/86 en la que se afirmó rotundamente:

Una recta interpretación del concepto de privación de libertad (17.1)... es condición necesaria para la exigencia y aplicación del integro sistema de garantías que dispone el referido artículo... no es constitucionalmente tolerable que situaciones efectivas de privación de libertad... queden substraídas a la protección que a la libertad dispensa la Constitución por medio de una indebida restricción del ámbito de las categorías que en ella se emplean... de suerte que la detención no es... sino una pura situación fáctica, sin que puedan encontrarse zonas intermedias entre detención y libertad.

A partir de la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984, 99/1985 y 117/1985, podemos afirmar que los extranjeros son titulares de los derechos y garantías de la libertad personal dispuestas en los distintos apartados del artículo 17 CE, en su condición de derecho fundamental ligado a la dignidad individual. Por lo que, a la vista de lo declarado en la STC 98/1986, la detención en frontera prevista en la disposición impugnada de quien solicita asilo sin reunir los requisitos necesarios para entrar efectivamente en el territorio del Estado (que puede llegar a tener una duración superior a diecisiete días, ya que los plazos se contabilizan en días hábiles) constituye indudablemente una privación de libertad del peticionario de asilo en tanto se resuelve la admisión de su solicitud, pues el solicitante de asilo tiene limitados sus movimientos al no poder salir de las dependencias dispuestas a tal fin, lo que resulta del empleo de la expresión "permanecerá".

En conclusión, aunque se acepte la distinción entre "detenciones" y "restricciones de la libertad", todas ellas están amparadas por el artículo 17 de la CE y en el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por lo que corresponde analizar la coherencia de este derecho con lo contemplado en la Ley 12/2009.

II.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 53/02, DE 27 DE FEBRERO

Para dilucidar nuestro juicio de inconstitucionalidad de los artículos 21 y 22 de la ley 12/2009, la sentencia del Tribunal Constitucional 53/02, de 27 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 23 de agosto de 1994 por el Defensor del Pueblo, es determinante.

La sentencia comienza por afirmar que el derecho a la libertad no es “absoluto e ilimitado”, para a continuación distinguir, utilizando el razonamiento presente en el caso Amuur del TEDH, entre “medidas cautelares de privación de libertad de carácter penal”, que serían las auténticas detenciones a las que se aplicaría el límite máximo de las 72 horas, y las “restricciones a la libertad” que tienen una finalidad distinta, como es “la protección de quien se dice perseguido con simultáneo aseguramiento de que la entrada y permanencia de los extranjeros en España se hace con pleno respeto a la Ley”, a las que no son aplicables tan estricto límite temporal, sino sólo que sea proporcional a la finalidad que se pretende:

Las restricciones a la libertad también deben ser proporcionadas. Esto es: idóneas, necesarias y ponderadas (entre las recientes, SSTC 265/2000, de 13 de noviembre, FJ 8; 103/2001, de 23 de abril, FJ 10). [...] En segundo lugar, y por lo que hace a la exigencia de necesidad, no se percibe con claridad qué otra medida menos restrictiva de la libertad puede alcanzar el mismo nivel de eficacia en la aplicación del régimen ordinario de entrada de extranjeros que la permanencia o espera de los solicitantes en “dependencias adecuadas” de frontera; téngase en cuenta, en todo caso, que la autorización de entrada provisional (a la espera de la admisión a trámite de la petición de asilo) claramente presenta dificultades aplicativas en caso de inadmisión definitiva de la petición de asilo: tanto por la necesaria localización del solicitante como por la necesidad de un traslado físico al puesto fronterizo.

Analiza a continuación la sentencia si esa privación de libertad, introducida en la reforma de 1994 en la anterior Ley de Asilo, era cierta y previsible, para inmediatamente centrarse en su proporcionalidad, y partiendo de que el solicitante de asilo no es en sentido estricto un detenido en los términos del artículo 17.2 de la CE, señala que se trata de una restricción cierta, claramente limitada tanto en relación con los sujetos afectados como en el tiempo, en el espacio y en el modo de la restricción. Es, además, una limitación plenamente controlada, aduce, tanto administrativamente, subrayando al respecto la intervención de ACNUR, como judicialmente, poniendo énfasis en este último aspecto en el carácter suspensivo del recurso si lo solicita el Alto Comisionado. Por todo ello concluye que el artículo impugnado no es contrario a los límites materiales que la Constitución establece frente a toda posible restricción en el disfrute de la libertad personal.

De otro lado, tampoco puede considerarse en abstracto y a priori que los plazos máximos de permanencia en las “dependencias adecuadas” del puesto fronterizo excedan de lo estrictamente necesario. El lapso máximo de cuatro días guarda clara relación con el tiempo mínimo que requiere la tramitación y resolución fundada de

una petición de asilo; lo mismo se puede decir respecto del lapso máximo de dos días para el reexamen. [...] A la vista de la regulación legal del trámite de admisión de la petición de asilo no puede considerarse que los plazos máximos de restricción a la libertad del solicitante de asilo excedan de lo estrictamente necesario.

II.4. EL CONTEXTO FÁCTICO NECESARIO A TENER EN CUENTA

Como es preceptivo a la hora de interpretar toda norma, es necesario valorar el contexto en el que se produce, a todos los niveles, como bien establece el artículo 3 del Código Civil:

1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

2. La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la Ley expresamente lo permita.

Así pues, antes de nada, tengamos en consideración el contexto de hecho en el que se produce una solicitud de asilo en, este caso, en frontera. La sentencia aducida en el apartado anterior habla de la estancia voluntaria de la persona solicitante en las dependencias fronterizas, que, en consecuencia, puede abandonar en cualquier momento (renunciando a su situación como solicitante de asilo). Este argumento no puede ser llevado al extremo y es preciso comprender lo complejo de la situación, como bien hacía notar en el recurso de inconstitucionalidad que motivó la sentencia comentada y la sentencia del mismo Tribunal, 179/2000, de 26 de junio:

Al respecto lo que debe señalarse es que la referida situación debe ser considerada como una privación de libertad, sin que el hecho de que quepa la posibilidad de que el extranjero pueda voluntariamente abandonar el país (posibilidad que, como ha señalado la STC 174/1999, de 27 de septiembre de 1999, FJ 5, es bastante remota dados los impedimentos económicos y los requisitos de entrada de terceros países), impida considerar que no existe dicha privación de libertad (STC 174/1999, FJ 5, en el mismo sentido STEDH de 25 de junio de 1996, caso Amuur c. Francia), pues, con independencia de que exista la posibilidad de abandonar voluntariamente el país, y al margen también de que los extranjeros carezcan del derecho fundamental a circular libremente por España (SSTC 94/1993, de 22 de marzo, FJ 3; 86/1996, de 21 de mayo, FJ 2, 174/1999, FJ 4), al no conllevar el derecho a la libertad el derecho a entrar en el

territorio nacional (ATC 55/1996, de 6 de marzo, FJ 3), lo cierto es que el recurrente se encontraba custodiado por la policía en la zona de tránsito del aeropuerto de Barajas, lo que conlleva una limitación de su libertad ambulatoria que determina una privación de libertad.

La pregunta a hacerse es si una persona perseguida, demandante de protección internacional realiza una libre elección a la hora de solicitar asilo o son las circunstancias las que le empujan a hacerlo. El dilema que debe abordarse radica en dilucidar hasta que punto puede prevalecer el control de fronteras sobre el derecho a solicitar protección internacional o viceversa. Si, en definitiva, los intereses de un Estado, legítimos por otro lado, deben prevalecer sobre la configuración de un derecho humano de carácter universal o, en caso, afirmativo cual debe ser la proporción.

La respuesta a esta serie de cuestiones, para Amnistía Internacional y CEAR no ofrece resquicio de duda alguno: la eficacia práctica de un derecho humano universal, como en este caso es el derecho de asilo, no puede ser socavado de forma absoluta por los intereses de control de fronteras de un Estado o de un grupo de Estados.

Sin perjuicio, como adelantábamos antes, de la legitimidad de estos estados de controlar sus fronteras, esta regulación no podrá desoír el contenido del derecho a solicitar protección universal. El punto de partida para lograr ese equilibrio es el conocimiento de la situación de hecho de una persona solicitante de asilo, así como de la normativa que regula las entradas y salidas.

El derecho de asilo, como bien conoce el Defensor del Pueblo, es el derecho último que le queda a la persona cuando el resto de derechos le han sido violados. No le resta más opción que huir de su país y pedir protección en otro. En estas circunstancias no se está ante lo que podría llamarse una "libre elección", no puede entenderse la posibilidad de abandono "voluntario" de las instalaciones de frontera. No puede entenderse nunca como razonable, en consecuencia, la renuncia a un derecho, un derecho que, en puridad, es el último que le queda a la persona solicitante de asilo ante la grave situación vivida.

En contestación a lo anterior, la argumentación de los Estados es el control de las fronteras, impedir lo que se ha dado en llamar el "abuso del asilo". Siendo fines legítimos, como ya hemos repetido, su regulación no puede menoscabar el derecho humano en cuestión y los que le acompañan. De este modo, no debe partirse de esta premisa (el "abuso del asilo") a la hora de valorar una solicitud, esto es, que la persona solicitante nos miente, que trata de aprovecharse del procedimiento. Estaríamos ante un punto de partida restrictivo, contrario a la jurisprudencia emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al respecto de la interpretación de los derechos humanos, así como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 13/1982, de

1 de abril; 26/1985, de 8 de marzo; 52/1989, de 22 de febrero; y 139/1990, de 17 de septiembre):

El derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictiva, sino que debe considerarse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionador o limitativo de sus derechos.

Queremos incidir en que todas estas consideraciones hacen parte únicamente de un punto de partida, de un contexto fáctico que es necesario tener en cuenta para tratar de entender lo que supone una solicitud de asilo en frontera, no estamos yendo más allá. En conclusión, no puede entenderse como una manifestación de su libre voluntad, la decisión de una persona de solicitar asilo así como la de permanecer en las instalaciones fronterizas a la espera de la resolución de su petición, no siendo razonable plantear la posibilidad de "abandono en cualquier momento", pues ello supondría la renuncia a su derecho, a su último derecho.

II.5. EL CONTEXTO NORMATIVO

La clave en la consideración de si los plazos establecidos para la petición de asilo en frontera son excesivos, estará en la proporcionalidad y ponderación de los mismos "en función de la finalidad, naturaleza y duración de la privación de libertad de que se trate" (STC 341/1993, FJ 6).

1. Para valorar esa proporcionalidad, la primera pregunta consiste en clarificar la pretensión de la administración con este procedimiento específico. Con la legislación anterior estaba bien claro: la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud de asilo de que tratara. La lógica de este procedimiento era, según el preámbulo de la anterior ley, tratar de evitar el "abuso del asilo", mediante un procedimiento acelerado y un catálogo de motivos tasados de inadmisión.

Sin embargo, con la nueva norma, la realidad es muy diferente, pues no queda nada claro que es lo que se trata de conseguir (cabe la posibilidad de inadmisión y denegación en frontera), y el solicitante, en consecuencia, desconoce a priori qué devendrá una vez hecha la petición. Para explicarlo con mayor rigor es necesario poner en relación los artículos 21 y 22 de la Ley 12/2009 con el artículo 20 de la misma.

En el mismo se establecen los motivos para la inadmisión de las solicitudes presentadas en territorio, todos, podríamos así decirlo, motivos "formales", pues no entran a valorar en ningún momento la verosimilitud de lo alegado. El primer

aspecto que llama la atención es que existan motivos de inadmisión distintos para las solicitudes realizadas en frontera y aquellas realizadas en territorio. No se refieren a procedimientos diferentes que se adapten a las circunstancias de cada caso, sino de una motivación de fondo para la toma de una decisión dependiendo del lugar donde se formulen las peticiones.

Es decir, la motivación de la admisión a trámite vendrá determinada, en primer momento, según el lugar de petición. Este argumento es discriminatorio, al tratar de manera distinta la admisión a trámite de las solicitudes de asilo, según se lleven a cabo en un lugar o en otro.

El artículo 14 de la Constitución, que establece la igualdad de los españoles ante la ley, debe ponerse en obligada relación con el artículo 14 CEDH, que establece la prohibición de discriminación a todas las personas:

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

La doctrina de este Alto Tribunal es contundente al respecto. Así, la sentencia del Tribunal Supremo 68/91, de 8 de abril:

Sólo al término de una evolución secular y ya en nuestro siglo, se ha derivado del principio de igualdad también un derecho frente al legislador (o más generalmente, frente al autor de la norma) cuyas decisiones pueden así ser anuladas por la jurisdicción competente cuando establezcan distinciones basadas en criterios específicamente prohibidos (raza, sexo, etc.) o que no guarden una racional conexión con la finalidad propia de la norma.

Sentencia que es necesario poner en conexión con dos más del Tribunal Supremo, 75/1983, de 3 de agosto, y 308/1994, de 21 de noviembre:

Para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

La cuestión se torna inevitable: ¿qué justifica la diferenciación de criterios de inadmisibilidad entre las solicitudes en frontera y las que se produzcan en territorio? En el preámbulo de la anterior ley se contenía una amplia justificación de un

proceso de inadmisibilidad que por aquel entonces era una novedad legislativa; sin embargo, en el preámbulo de la Ley 12/2009 no se hace mención alguna acerca del procedimiento de inadmisión a trámite. Ese argumento no se haya en la normativa europea; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembro para conceder o retirar el estatuto de los refugiados, no lo recoge ni en su considerando 16 ni en los artículos 24, 25 y 35, donde se regula la admisibilidad de las solicitudes de asilo.

Cabe destacar que el argumento de la evitación del "abuso del derecho de asilo", no justifica el tratamiento diferenciado, ya que sería necesario también, bajo esa lógica, en las solicitudes en territorio.

Resulta evidente, en consecuencia, que esta regulación atenta contra el artículo 14 de la Constitución, en íntima relación con el artículo 14 CEDH, al establecerse procedimientos de fondo diferentes para la resolución de la admisibilidad o no de las solicitudes de asilo dependiendo de que la petición se presente en un puesto fronterizo o en territorio nacional.

2. El siguiente punto a discutir al respecto de estos dos artículos, 21 y 22 de la Ley 12/2009, es ante qué tipo de procedimiento nos encontramos: de inadmisión o de denegación. El artículo 21.1 establece que si, en una solicitud en puesto fronterizo, se dan los requisitos de inadmisibilidad del artículo 20 (solicitudes en territorio), dicha petición podrá inadmitirse; sin embargo, en el apartado siguiente se recoge, a su vez, que:

2. Asimismo, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos:

- *los previstos en las letras c, d y f del apartado primero del artículo 25;*
- *cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.*

Dicho artículo 25 establece las causas que motivarán la aplicación de un procedimiento de urgencia para aquellas solicitudes ya admitidas a trámite y que se encuentren en distintos supuestos. En concreto, los mentados apartados c), d) y f) se ciñen a lo siguiente:

Que planteen exclusivamente cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado o la concesión de la protección subsidiaria; que la persona solicitante proceda de un país de origen considerado seguro, en los términos de lo dispuesto en el artículo 20.1.d, y del que posea la nacionalidad, o si fuere apátrida, en el que tuviera su residencia habitual; que la persona solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o de denegación previstos en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la presente Ley.

El punto de vista cambia radicalmente: ya no tenemos únicamente un procedimiento de inadmisión en frontera, sino, en los mismos plazos, uno de denegación que, sin embargo, no entra en el fondo del asunto, en la consideración de la existencia de indicios suficientes de temor fundado de persecución.

Que la conclusión de la resolución sea bien una inadmisión a trámite, bien una denegación, no es cuestión banal, todo lo contrario. La inadmisión a trámite impide la posibilidad de que una solicitud pueda ser estudiada a fondo para la determinación o no de la concesión del estatuto de protección al cumplirse una serie de condiciones tasadas por ley. La denegación, en cambio, es la resolución final del procedimiento de asilo en el cual se deniega la concesión del asilo o de la protección subsidiaria por no existir indicios suficientes del temor alegado. La admisión a trámite, por el contrario, determinará el pase a la siguiente fase, donde se determinará o no la concesión del estatuto de protección que corresponda.

La fase de inadmisión a trámite fue la gran novedad que se introdujo a nivel procedimental en la reforma de la ley anterior en 1994. La lógica de la misma era evitar solicitudes manifiestamente falsas o inverosímiles, o cuyo estudio no correspondiera a España, mediante un procedimiento acelerado que no entrara en el fondo. La jurisprudencia aplicable a esta fase y que ha venido haciendo un saludable ejercicio de interpretación de la normativa que la regula viene a alcanzar, especialmente de los artículos 5.6.b) y 5.6.d) de la antigua ley, distintas consideraciones de profundo calado. Entre estas últimas destaca la de que se está ante una fase previa en la cual no hay que entrar en el fondo, una fase de "carácter negativo" donde no es necesario aportar prueba o indicio alguno puesto que para la admisión a trámite bastaba con alegar un relato que no fuera "manifiestamente inverosímil".

En esta línea, la motivación de inadmisión-denegación que se contiene en la ley hoy vigente, se corresponde con el contenido del ya derogado artículo 5.6. Más allá de alguna diferencia puntual, la lógica es la misma. Así, los actuales artículos 20.1 a) y 20.1 b) se corresponderían con el antiguo artículo 5.6 e); los artículos 20.1 c) y 20.1 d) lo harían con el artículo 5.6 f); los contenidos en el artículo 21.2 a), el

cual se refiere al artículo 25, apartados c), d) y f), lo harían con los artículos 5.6 b), 5.6 f) y 5.6 a), respectivamente; y, finalmente, el artículo 21.2 b) se correspondería con el antiguo 5.6 d), añadiendo un nuevo concepto jurídico indeterminado como es “alegaciones insuficientes”.

Tanto Amnistía Internacional como CEAR, viendo la paridad de motivos en una y otra ley, la similitud incluso en la redacción, entendemos, en consecuencia, que es preciso tener en cuenta esta jurisprudencia y doctrina que ha venido desarrollándose durante todos estos años y antes alegada al respecto de la fase de inadmisión a trámite, a pesar del cambio normativo producido, en especial para valorar la justificación y proporcionalidad de los plazos de privación de libertad previstos.

Entonces, para que se resuelva favorablemente una solicitud, según la Ley 12/2009, bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves (artículo 26.2). La denegación, a *sensu contrario*, será cuando no haya esa serie de indicios necesaria. Sin embargo, esto no es así en las solicitudes en los puestos fronterizos, ya que para denegar una solicitud de protección internacional únicamente es necesario y suficiente con que se cumpla una condición mínima como es la incoherencia, contradicción, inverosimilitud o insuficiencia puesta “claramente de manifiesto”.

Debemos entender, pues, que los plazos previstos (cuatro días para la resolución inicial, más dos en caso de reexamen, más dos más para la resolución final, contabilizados como días hábiles en la práctica de la Oficina de Asilo y Refugio tras la entrada en vigor de la nueva ley, a pesar de las declaraciones gubernamentales contrarias a esta interpretación que prolonga la privación de libertad) son suficientes según el legislador para la instrucción de un expediente de petición de protección internacional.

II.6. CONCLUSIÓN

La cuestión es, pues, dilucidar si ese periodo de tiempo de privación de libertad, teniendo el contexto fáctico y material expuesto es proporcionado y pondera todas las vicisitudes a tener en cuenta.

1. Un breve resumen vendría a decir que no puede entenderse la posibilidad de libertad de elección del solicitante: la persona que llega a una frontera y solicita asilo se ha visto abocada a ello (este debe ser el punto de partida, no la duda sobre si se esta produciendo un fraude con la solicitud de asilo, sobre la base de un principio que prime la protección). El Tribunal Constitucional ya reconoció la dificultad de la situación de un solicitante de asilo en frontera, a todos los niveles, en sentencias anteriores.

Dicho lo anterior, no cabe más que considerar que la disparidad de argumentos de inadmisión a trámite (y denegación) según la solicitud de asilo tenga lugar en territorio o en puesto fronterizo atenta contra el derecho a la igualdad ante la ley al suponer un trato discriminatorio que no encuentra argumento alguno que lo sustente, ni en el preámbulo ni en el articulado de la Ley 12/2009 y en la Directiva 85/2005. Esta ausencia de justificación es lo que convierte dicha disparidad de criterios en una discriminación, que genera indefensión y, por tanto, proscrita por la norma constitucional.

2. Mención especial merece la posibilidad de utilizar las cláusulas de exclusión en un procedimiento en frontera, desoyendo en este punto la doctrina y la posición del ACNUR al respecto según sus Directrices sobre protección internacional de 2003. La doctrina especializada aconseja valorar primero la inclusión antes que la exclusión ya que si no se corre el riesgo, entre otros, de criminalizar a los refugiados. La instrucción del expediente es precisamente la que permite que se consideren las obligaciones de protección a los familiares o la distinción en un caso concreto de un procesamiento penal como acto de persecución. Incluso textualmente, la Convención de 1951 pareciera darle un peso más explícito a la inclusión antes que a la exclusión, siendo tal interpretación consistente en particular con la fraseología del artículo 1.F b). La exclusión es excepcional y no es apropiado considerar primero una excepción. Resulta obvio que en un procedimiento acelerado en frontera, que puede analizar en el fondo de una solicitud con todas las garantías, no se va a valorar en momento alguno la inclusión.

La Ley 12/2009, tras las críticas dirigidas al proyecto inicial, ha optado por una solución que prolonga la privación de libertad de forma desmesurada, al establecer la posibilidad de ampliar el plazo diez días más, por resolución del Ministro del Interior y previa petición del ACNUR. A juicio de CEAR y de AI, esta medida sólo puede suponer un incremento injustificado del tiempo en que la persona permanece sometida a una presión muy dura, sin que sea suficiente para poder evaluar el fondo de una solicitud de asilo, concurriendo una circunstancia de naturaleza tan compleja como las contempladas como causas de exclusión.

Los plazos también se amplían al contabilizar el plazo del reexamen. Teniendo en cuenta la falta de instalaciones adecuadas, incluso en el aeropuerto de Madrid-Barajas, principal puesto fronterizo en número de solicitantes de asilo en los últimos años. Esta situación fáctica de ausencia de instalaciones, bien conocida por la Oficina del Defensor del Pueblo, es muy significativa a la hora de valorar la proporcionalidad de la privación de libertad ante el aumento de los plazos, en especial en los casos de polizones, cuando en la práctica la persona fronteriza permanece en el buque en el que ha viajado.

En este sentido, como señala el TC:

Por último, tampoco se puede afirmar que la regulación del art. 5.7.3 LRDA sea contraria al mandato de ponderación, también comprendido en el principio de proporcionalidad. Siguiendo la indicación metodológica a que nos referimos en la STC 103/2001, de 23 de abril, FJ 10, el mandato de ponderación exige: en primer lugar, la identificación de un bien o interés de relevancia constitucional al cual sirve la limitación de otro bien constitucional; y en segundo lugar, identificar las condiciones en que un interés constitucional prevalece sobre otro. En cuanto a lo primero, la restricción a la libertad del art. 5.7.3 LRDA tiene por fin asegurar el cumplimiento de la legislación sobre entrada de los extranjeros en España —cuya relevancia para los demás países de la Unión Europea ya fue expuesta en el FJ 3— sin que con ello se ponga en riesgo la vida o la integridad de quien se dice perseguido, de acuerdo con lo que establece el Derecho internacional de los Derechos Humanos. El cumplimiento de la ley —en especial de la legislación de extranjería— es un bien constitucional con asiento en los arts. 10.1 y 13.1 CE: expresamente se refiere el art. 10.1 CE al “respeto a la Ley” como fundamento del orden político y de la paz social. Además, el art. 13.1 CE expresamente remite a la Ley el régimen de libertades de los extranjeros en España. Por lo dicho, ninguna duda puede haber que el respeto a la legislación sobre entrada, estancia y residencia en España goza de relevancia constitucional.

Por último, la sentencia insiste:

Debemos llamar la atención, con especial intensidad, sobre las garantías judiciales que asisten al solicitante de asilo. El hecho de que el solicitante de asilo no sea un “detenido” (en los términos del art. 17.2 CE) en forma alguna le priva de la tutela judicial. [...] o, también en hipótesis, la retención en el puesto fronterizo del extranjero cuya petición de asilo ya hubiera sido admitida a trámite por silencio administrativo positivo. De otro lado, ante una resolución administrativa de inadmisión a trámite de la solicitud de asilo, el extranjero disfruta de tutela judicial reforzada en el orden contencioso-administrativo: el art. 21.1 LRDA establece que el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de inadmisión tendrá tramitación preferente; y el art. 21.2 LRDA dispone que el recurso tiene carácter suspensivo en el caso de que el extranjero así lo haya solicitado y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados hubiera informado favorablemente la petición de asilo.

El incremento de los plazos no hace más que incidir en la desproporción de la medida, máxime cuando unos de los argumentos básicos de la tesis del Tribunal

Constitucional, mantenida en la STC 53/02, era la posibilidad de la entrada en territorio cuando existía discrepancia entre el ACNUR y la administración. La eliminación del carácter suspensivo del informe del ACNUR no hace sino disminuir las garantías de la persona solicitante en un puesto fronterizo, considerada básica por el Tribunal Constitucional.

3.- En definitiva, tanto Amnistía Internacional como CEAR entendemos que, por todo lo expuesto, no estamos ante un procedimiento (la solicitud de asilo en frontera) y una privación de libertad justificada, equitativa y proporcionada. Todas estas circunstancias implican que la privación de libertad de los solicitantes de asilo en frontera, que puede alcanzar hasta los veinte días, ya que cuentan sólo los días hábiles, contraviene el artículo 17.3 de la Constitución Española, al no ser ni proporcionada ni ponderar justamente los motivos de la misma.

III. ARTÍCULOS 26.2. EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES

III. 1. REDACCIÓN DE LA LEY 12/2009

El artículo 26.2 de la Ley 12/2009, sobre la evaluación de las solicitudes, establece:

Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves.

III.2. INCONGRUENCIA DE LA NORMA

Conviene recordar de nuevo el contenido del artículo 2 de la Ley 12/2009, el cual recoge que:

El derecho de asilo es la protección dispensada [...] a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados [...]

En conexión con lo anterior, sostiene el artículo 3 de la Ley 12/2009:

La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede, o a causa de dichos temores, no quiere regresar a él, y no esté incurso en algunas de las

causas de exclusión del artículo 8, o de las causas de denegación o revocación del artículo 9.

Del mismo modo, el artículo 4 de la Ley 12/2009 recoge quién será beneficiario de la llamada protección subsidiaria:

El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales, o al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños previstos en el artículo 10 de esta Ley, y que no pueden o a causa de dicho riesgo, no quieren acogerse a la protección del país de que se trate, siempre y cuando no concurra alguno de los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de esta ley.

Es en este contexto, cuando se recoge expresamente que para que una persona sea reconocida como refugiada es únicamente tener “temores fundados de ser perseguida”, cuando el texto del mentado artículo 26.2 (exigencia de indicios, no de “fundados temores” sino de “persecución o daños graves”), supone una restricción contraria al marco general que la ley establece en los artículos 2, 3 y 4 expuestos.

Respecto a la protección subsidiaria, si bien no se recoge expresamente la necesidad de los “fundados temores”, en aplicación de la jurisprudencia del TEDH al respecto del artículo 3 del CEDH y en coherencia con la misma, no cabe más que entender esa posibilidad: que el temor fundado de correr un riesgo real debe ser suficiente para la determinación de la concesión del estatuto, con independencia de haber sufrido algún tipo de daño o no.

III.3. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA

Se vulnera el principio de jerarquía normativa por los mismos motivos aducidos en el apartado anterior, al ser contraria la redacción recurrida a lo contenido en el artículo 1.A la Convención de Ginebra de 1951, así como al artículo 2.c) de la Directiva 2004/83 especialmente, así como en los artículos 4.4, 5.1, 5.2, 8.1, 10.2, 11.1.d) y 11.2 del mismo cuerpo normativo. En estas dos normas se recoge, nuevamente y sin mayor opción posible, la necesidad de los fundados temores a la hora de valorar el estatuto de protección internacional, no el establecimiento de una persecución sufrida.

III.4. CONCLUSIÓN

El actual articulado vigente, al establecer la necesidad de prueba indiciaria de persecución o de daños graves, vulnera el principio de jerarquía normativa contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, al establecer un marco más restrictivo que la Convención de Ginebra de 1951 y la Directiva 2004/83, y, del mismo modo, resulta incongruente con el ámbito de actuación establecido por la propia Ley 12/2009 en sus artículos 2, 3 y 4.

Si lo necesario para ser reconocido como refugiado o beneficiario de protección subsidiaria son los fundados temores de sufrir persecución o un daño grave, no se puede exigir para la concesión efectiva de uno u otro estatuto un régimen más restrictivo como sería la prueba de una persecución o daño grave efectivos. En consecuencia, se considera necesaria la anulación del presente artículo y su cambio, en coherencia con la norma interna y la normativa internacional aplicable.

En atención a lo anterior,

SOLICITAN, con el debido respeto al Excmo. Sr. Defensor del Pueblo, que tenga por presentado este escrito y, en uso de las atribuciones que le son conferidas por la Constitución Española en su artículo 162.1 a), interponga recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 16.1, 21, 22 y 26.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Lo que se solicita, en Madrid, a 18 de enero de 2010.

3. DICTAMEN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

ANTECEDENTES

I. Mediante escrito con registro de entrada del 21 de enero de 2010 Don Esteban Beltrán Verdes, en representación de la Sección española de Amnistía Internacional (AI) y Doña. María Jesús Arsuaga Lasa, en nombre de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) solicitan del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 16.1, 21, 22 y 26.2 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, por considerar que estos preceptos vulneran los artículos 9.3, 10.2, 13.4 y 17 de la Constitución.

La Ley en cuestión fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

II. Las entidades peticionarias de recurso plantean en primer término su disconformidad con la redacción dada a los artículos 1, 2 y 16.1. Dichos preceptos son del siguiente tenor:

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley, de acuerdo con lo previsto en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como el contenido de dicha protección internacional.

Artículo 2. El derecho de asilo

El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

Artículo 16. Derecho a solicitar protección

1. Las personas nacionales no comunitarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en [...]

Aunque la petición se dirige formalmente contra la totalidad de los preceptos transcritos, los razonamientos de los peticionarios aluden exclusivamente a la mención a los nacionales no comunitarios y los apátridas, lo que de contrario implicaría excluir de la posibilidad de solicitar asilo o protección subsidiaria a los nacionales de países comunitarios o, más propiamente, a los nacionales de Estados que se hallen integrados en la Unión Europea.

En apoyo de su tesis los peticionarios argumentan que el artículo 13.4 de la Constitución establece un derecho que si bien no tiene naturaleza de derecho fundamental constituye un mandato constitucional para que el legislador configure el estatuto de quienes se dicen perseguidos. Este mandato establece también el ámbito subjetivo, que en este caso son los nacionales de otros países y los apátridas, de donde coligen que no cabe introducir ningún tipo de exclusión.

La exclusión de la posibilidad de solicitar asilo a los nacionales de países comunitarios supondría, en el criterio de los peticionarios de recurso, una vulneración del contenido esencial del derecho de asilo tal y como se configura por la norma constitucional, dado que supone negárselo a una serie de ciudadanos extranjeros en virtud simplemente de la nacionalidad que ostenta.

En la misma línea los peticionarios consideran que la redacción dada a los preceptos citados vulnera el artículo 10.2 del texto constitucional, al desconocer la universalidad que debe otorgarse al término de "refugiado" de conformidad con el artículo 1.A de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (aunque no se indica, los peticionarios se refieren no a la definición original sino a la resultante del llamado Protocolo de Nueva York), al tiempo que vulnera la prohibición de discriminación contenida en el artículo 3 de la citada Convención. La Convención de Ginebra forma parte del derecho español por haberse cumplido con los trámites previstos en el artículo 96.1 de la Constitución, conforme al cual las disposiciones de un tratado "sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional".

Las entidades solicitantes del recurso entienden que los preceptos controvertidos introducen una modificación sustancial en la Convención de Ginebra y que al hacerlo vulneran no solo el derecho interno español (art. 96.1 Constitución), sino también el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos e incluso el derecho primario de la Unión Europea; en concreto el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el Protocolo 29 (tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha quedado numerado como Protocolo 24), sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (hoy Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante en esta resolución TFU).

Los peticionarios concluyen que si bien la Unión Europea constituye un espacio en que la observancia de los derechos humanos puede considerarse habitual, ello no excluye la posibilidad de violaciones que aún siendo de la mayor gravedad no supondrían la exclusión automática del Estado responsable sino solo el inicio de un proceso de duración indefinida.

Por ello los preceptos cuestionados vienen a restringir en opinión de los peticionarios el ámbito de protección del derecho de asilo, sin que la posibilidad que los ciudadanos de la Unión tienen de acogerse a las llamadas "libertades fundamentales" que les permitan circular y residir libremente en cualquier Estado miembro se considere una alternativa aceptable, dado que dichas libertades no son absolutas y no queda asegurado el principio de no devolución.

III. La siguiente cuestión objeto de reproche de inconstitucionalidad por parte de los peticionarios se refiere a la regulación dada a la formulación de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos, contenida en los artículos 21 y 22 de la Ley. Dichos preceptos establecen lo que sigue:

Artículo 21. Solicitudes presentadas en puestos fronterizos

1. Cuando una persona extranjera que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español presente una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo, el Ministro del Interior podrá no admitir a trámite la solicitud mediante resolución motivada cuando en dicha solicitud concurra alguno de los supuestos previstos en el apartado primero del artículo 20. En todo caso, la resolución deberá ser notificada a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación.

2. Asimismo, el Ministro del Interior podrá denegar la solicitud mediante resolución motivada, que deberá notificarse a la persona interesada en el plazo máximo de cuatro días desde su presentación, cuando en dicha solicitud concurra alguno de los siguientes supuestos:

a) los previstos en las letras c), d) y f) del apartado primero del artículo 25;

b) cuando la persona solicitante hubiese formulado alegaciones incoherentes, contradictorias, inverosímiles, insuficientes, o que contradigan información suficientemente contrastada sobre su país de origen, o de residencia habitual si fuere apátrida, de manera que pongan claramente de manifiesto que su solicitud es infundada por lo que respecta al hecho de albergar un fundado temor a ser perseguida o a sufrir un daño grave.

3. El plazo previsto en el apartado anterior se ampliará hasta un máximo de diez días por resolución del Ministro del Interior, en los casos en los que, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en la letra f) del apartado primero del artículo 25, el ACNUR, de manera razonada, así lo solicite.

4. Contra la resolución de inadmisión a trámite o de denegación de la solicitud se podrá, en el plazo de dos días contados desde su notificación, presentar una petición de reexamen que suspenderá los efectos de aquélla. La resolución de dicha petición, que corresponderá al Ministro del Interior, deberá notificarse a la persona interesada en el plazo de dos días desde el momento en que aquélla hubiese sido presentada. 5. El transcurso del plazo fijado para acordar la inadmisión a trámite, o la denegación de la solicitud en frontera, la petición de reexamen, o del previsto para resolver el recurso de reposición sin que se haya notificado la resolución de forma expresa, determinará su tramitación por el procedimiento ordinario, así como la autorización de entrada y permanencia provisional de la persona solicitante, sin perjuicio de lo que pueda acordarse en la resolución definitiva del expediente.

Artículo 22. Permanencia del solicitante de asilo durante la tramitación de la solicitud

En todo caso, durante la tramitación de la petición de reexamen y del recurso de reposición previstos en los apartados cuarto y quinto del artículo 21 de la presente Ley, así como en los supuestos en los que se solicite la adopción de las medidas a las que se refiere el apartado segundo de su artículo 29, la persona solicitante de asilo permanecerá en las dependencias habilitadas a tal efecto.

Nuevamente aunque la tacha de inconstitucionalidad que plantean los solicitantes de recurso se dirige globalmente contra los dos preceptos transcritos, lo cierto es que la argumentación se centra en un aspecto más concreto, como es la obligación de permanencia en las dependencias habilitadas a tal efecto en el puesto fronterizo en tanto se sustancia el procedimiento para aquellos peticionarios que no reúnan los requisitos necesarios para acceder a territorio español.

Las entidades firmantes de la solicitud de recurso defienden que la regulación dada a esta previsión vulnera el derecho a la libertad y a la seguridad reconocido en el artículo 17 de la Constitución y citan como apoyo argumental diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que ofrecen la cobertura del citado artículo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a las restricciones de la libertad y no solo a las "detenciones" en sentido estricto.

La solicitud de recurso dedica esfuerzo a poner en su adecuado contexto la compleja situación anímica y fáctica de los solicitantes de asilo que llegan a un puesto fronterizo y deben permanecer en él. Sobre esta base rechaza que esta permanencia pueda considerarse voluntaria, pues el abandono del puesto fronterizo hacia otro punto exterior, no resulta en la práctica una alternativa viable en la gran mayoría de los casos e implica la renuncia a un derecho, el de formular una solicitud de asilo.

Por ello se considera que la privación de libertad dispuesta por la norma deviene inexorable para los solicitantes de protección internacional que han de presentar su solicitud en un puesto fronterizo. En consecuencia los peticionarios analizan si los plazos dispuestos para la esta privación de libertad pueden reputarse proporcionados en función de la finalidad, naturaleza y duración de la privación de libertad que se está considerando.

En el criterio de los solicitantes de recurso, la regulación que la norma efectúa del procedimiento en frontera introduce una discriminación, al establecer unos motivos parcialmente diferenciados de inadmisión a trámite en función del lugar en que se presente la solicitud. Al tiempo muestran su discrepancia con el hecho de que para este procedimiento, además de las causas previstas en el artículo 20 de la Ley

para las solicitudes presentadas dentro del territorio, exista la posibilidad de denegar directamente la solicitud de protección en una serie de supuestos recogidos en el artículo 25 de la Ley, así como cuando la solicitud no se repute veraz. Esta diferencia los procedimientos iniciados en territorio y los presentados en frontera se considera que vulnera el artículo de la Constitución, en íntima conexión al artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

También mantienen los peticionarios que la novedad que introduce el artículo 21.2 de la Ley, cuando dispone que pueda acordarse directamente la denegación de la solicitud de asilo presentada en frontera, cambia la naturaleza de este procedimiento y somete el análisis de la solicitud a un nivel de exigencia incompatible con los plazos previstos. Por ello se considera irrazonable la solución legislativa adoptada, consistente en que el plazo de permanencia en el puesto fronterizo pueda ampliarse hasta 10 días, a instancias de la representación del ACNUR, si se estima que pudieran concurrir algunas de las causas de exclusión o de denegación contempladas en los artículos 8, 9 11 y 12 de la propia Ley. Todo ello configura una situación en que los plazos de privación de libertad previstos por la Ley, que han sufrido para algunos supuestos un incremento respecto de la regulación anterior, han de considerarse, en opinión de las entidades peticionarias de recurso, faltos de proporcionalidad y ponderación.

IV. El último de los preceptos cuestionados es el párrafo segundo del artículo 26, que dispone lo que sigue:

Artículo 26. Evaluación de las solicitudes

2. Para que se resuelva favorablemente la solicitud bastará que aparezcan indicios suficientes de persecución o de daños graves.

Los peticionarios realizan un análisis del precepto junto con los artículos 2 a 4 de la propia Ley 12/2009 y concluyen que si en aquellos lo determinante es que una persona padezca “fundados temores de ser perseguida” en este último viene a introducirse una novedad sustancial, al determinar que habrán de apreciarse “indicios suficientes de persecución o de daños graves”, lo que en el criterio de los peticionarios implica una restricción del ámbito propio del asilo y de la protección subsidiaria.

Los solicitantes consideran que esta redacción infringe la definición de refugiado contenida en el artículo 1 .A de la Convención de Ginebra, así como varios preceptos de la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, en especial el artículo 2.c), por lo que tachan el precepto de contrario al artículo 9.3 de la Constitución por vulnerar el principio de jerarquía normativa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. En atención a las alegaciones formuladas por las entidades solicitantes de recurso de inconstitucionalidad parece necesario centrar los términos de la cuestión aludiendo con carácter preliminar a dos cuestiones: la conceptualización constitucional del instituto del asilo en España y el estado de la cuestión del proceso de integración europea así como las consecuencias que de ello cabe extraer en el ámbito que nos ocupa.

A) Respecto de la primera cuestión, el precepto central a considerar es el artículo 13.4 de la Constitución, cuya redacción, dice escuetamente:

La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

La redacción constitucional es en este punto el resultado de un largo proceso, no exento de cierta polémica en lo tocante a la sucesión de las propuestas, que concluyó con un precepto en el que cabalmente se establece un mandato al legislador para que se encargue de la tarea de efectuar la regulación del derecho en cuestión. La parquedad del enunciado del precepto no deja de contener una serie de claves que resulta de interés recordar:

- Que la opción del constituyente fue que el asilo sea regulado por una ley y no por una remisión *in toto* a una norma internacional como el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y ello aunque el proceso de autorización de la ratificación de este tratado lo realizaron las Cortes constituyentes y coincidió con los trabajos de preparación de la propia Constitución.
- Que el derecho de asilo no se reconoce en nuestro ordenamiento con el carácter de fundamental.
- Que del precepto constitucional señalado no nace una garantía constitucional inmediata en lo referente al alcance que haya de darse al asilo.
- Que el legislador recibe una habilitación constitucional en términos amplios para modular por medio de una norma ordinaria el ámbito y el alcance del asilo en España.

El Tribunal Constitucional ha tenido hasta el momento escasas ocasiones de analizar el artículo 13.4 de la norma fundamental. De hecho en la única sentencia que ha entrado hasta el momento a considerar la constitucionalidad de las previsiones

de una Ley de Asilo, precisamente a instancias de esta Institución (STC 53/2002), se consignaba lo siguiente:

Comencemos por precisar el régimen del asilo en el art. 13.4 CE. Si bien es cierto el artículo 13.4 CE reconoce el derecho de asilo, hay que subrayar que el precepto constitucional remite al legislador ordinario los "términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España" Estamos entonces ante una remisión al legislador ordinario para configurar el régimen de disfrute de este derecho constitucionalmente reconocido a quienes solicitan asilo en España. Atendiendo a la ubicación sistemática del precepto en el texto constitucional (Capítulo I del Título I: De los españoles y los extranjeros) fácilmente se colige que no estamos ante un derecho fundamental de los enunciados en el Capítulo II del mismo Título I de la constitución. Estamos, propiamente, ante un mandato constitucional para que el legislador configure el estatuto de quienes se dicen perseguidos y piden asilo en España. Los derechos del solicitante de asilo —o del ya asilado— serán, entonces, los que establezca la Ley. Obviamente, la Ley que regule el régimen de los extranjeros asilados -o peticionarios de asilo- ha de respetar plenamente los demás preceptos de la Constitución y, en especial, los derechos fundamentales que amparan a los extranjeros... (FJ 4).

De lo expuesto se deduce que, a salvo las cautelas atinentes al necesario respeto del conjunto de las prescripciones constitucionales y especialmente a los derechos fundamentales, así como el hecho de que el derecho de asilo solo podrá amparar a ciudadanos extranjeros, lo cierto es que en esta materia no existe un contenido constitucional jurídicamente indisponible para el legislador.

B) En lo que se refiere al proceso de integración europea, es preciso atender al hecho de que dicho proceso constituye una novedad en términos jurídico-políticos caracterizada por la aplicación de un método progresivo de avance y consolidación. Esta idea resulta fácilmente apreciable en el preámbulo del propio Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) que, desde su formulación en 1992 en Maastricht, alude a que el mismo no ha de considerarse un punto de llegada sino solo "una nueva etapa en el proceso de integración europea".

La singularidad de este método posibilista se transluce en una arquitectura jurídica igualmente singular, en la que coexisten elementos de clara naturaleza federal con otros de orientación intergubernamental. En su actual configuración la Unión puede definirse como una "Comunidad de Derecho" cimentada en unos valores comunes cuya expresión más acabada se halla en el artículo 2 TUE¹, a cuyo tenor:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Sobre estos fundamentos el artículo 6 del TUE regula los mecanismos básicos de reconocimiento de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, a la que se le otorga igual valor jurídico que al derecho primario. Al tiempo, se dispone la adhesión de la propia Unión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, indicándose que los derechos consagrados en este instrumento tienen la consideración de "fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros [y] formarán parte del Derecho de la Unión Europea como principios generales".

La Unión así establecida concibe el sometimiento a estos estándares no solo como un requisito para el ingreso de un nuevo Estado miembro (art. 49 TUE) sino también como una exigencia constante a la que deben responder todos los Estados miembros. De ahí que en el artículo 7 del TUE se establezca un mecanismo para alertar y poner en entredicho al Estado o Estados que se hallen en un "riesgo claro de violación grave... de los valores contemplados en el artículo 2", o bien ante una situación de violación propiamente dicha.

En todo este proceso una de las cuestiones de mayor relevancia es el establecimiento de una ciudadanía de la Unión, como estatuto propio de los nacionales de los países miembros, que en los términos del artículo 9 TUE "se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla". A tal ciudadanía se le aparejan una serie de derechos y obligaciones, entre las que ocupa un lugar preeminente la de "circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros" [art. 20.2.a) TFU].

La propia Unión se configura como un espacio de libertad, seguridad y justicia, que garantiza la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores, al tiempo que desarrolla una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores (art. 67.2 TFU).

En lo que ahora interesa, es el artículo 78 TFU el precepto que contiene la base competencial necesaria de actuación de la Unión en materia de asilo. De acuerdo con el mismo:

1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado

a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de Julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;

b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección

c) un sistema común para la protección temporal las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;

d) procedimientos comunes para conceder o retirar estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;

e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;

g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

De la lectura de este precepto se extrae fácilmente la idea de que la Unión tiene la voluntad de crear un espacio unificado para el tratamiento de las cuestiones que afectan al asilo y a otras formas de protección internacional. La reiterativa mención a lo largo del texto del precepto a los nacionales de terceros países como potenciales beneficiarios de esta protección resulta muy esclarecedora del sentido con el que la Unión concibe el asilo dentro de sus fronteras.

Junto a ello se adicionó a los tratados, desde la reforma de Ámsterdam, el conocido como Protocolo 29 "sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea" que tras la reforma de Lisboa ha pasado a ser el Protocolo 24. El Protocolo en cuestión parte de la constatación del alto nivel de garantías, especialmente de carácter jurisdiccional, que se observan en los procedimientos de diversa naturaleza en los Estados miembros, así como la libertad de circulación y residencia

de la que disfrutaban los ciudadanos de la Unión, para establecer un marco restrictivo a la tramitación de solicitudes planteadas por ciudadanos de la Unión en otros países miembros de la misma. El tenor del referido protocolo establece en su artículo único lo que sigue:

Dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo. En consecuencia, la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado miembro solo podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen por otro Estado miembro en los siguientes casos:

a) si el Estado miembro del que el solicitante es nacional procede, después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, amparándose en la disposiciones del artículo 15 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a adoptar medidas que establezcan en su territorio excepciones a sus obligaciones con arreglo a dicho Convenio;

b) si se ha iniciado el procedimiento mencionado en el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y hasta que el Consejo o, en su caso, el Consejo Europeo adopte una decisión al respecto en relación con el Estado miembro del que es nacional el solicitante;

c) si el Consejo ha adoptado una decisión de conformidad con el apartado 1 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea respecto al Estado miembro del que es nacional el solicitante, o si el Consejo Europeo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 7 de dicho Tratado, ha adoptado una decisión respecto al Estado miembro del que es nacional el solicitante,

d) si un Estado miembro así lo decidiera unilateralmente respecto de la solicitud de un nacional de otro Estado miembro; en este caso, se informará inmediatamente al Consejo. La solicitud se atenderá basándose en la presunción de que es manifiestamente infundada sin que afecte en modo alguno, cualesquiera puedan ser los casos, a la facultad de toma de decisiones del Estado miembro.

El texto del Protocolo parte de la percepción de que una solicitud de asilo planteada por un ciudadano de un país miembro no debe tomarse en consideración, salvo que se produzca en coincidencia con una situación crítica de alcance general de las previstas en los tres primeros apartados. No obstante, el párrafo d) contiene una cláusula residual que permite a los Estados miembros acoger una solicitud por razones de cualquier índole, activando al tiempo la intervención del Consejo. No está claro cual pueda ser el alcance de la intervención del Consejo, aunque cabe

pensar que la misma iniciarla un proceso de mediación para reconducir la situación o, en caso contrario, para considerar la adopción de las medidas previstas en el artículo 7 TUE.

Este conjunto de normas configura un Derecho de la Unión —al que no conviene olvidar que debe atribuírsele primacía, de conformidad con la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea) desde la Sentencia Costa/ENEL, de 15 de junio de 1964 y lo señalado por nuestro Tribunal Constitucional en la Declaración 1/2004 (FJ 4)—, que prevé la obligación de estatuir unas normas comunes en lo referente al asilo de nacionales de terceros países o apátridas, estableciendo al mismo tiempo un marco general restrictivo respecto del asilo de los nacionales de los propios Estados miembros que, en último término, resulta compatible con la posibilidad de toma en consideración de determinadas solicitudes por parte del Estado concernido en cada caso.

Así pues, lo que hacen las directivas de la Unión que son objeto de transposición en la Ley 12/2009, aquí analizada, es desarrollar el mandato que ahora figura en el artículo 78 TFU y de ahí el que su definición del término “refugiado” o de “persona con derecho a protección subsidiaria” aluda exclusivamente al nacional de un tercer país. Todo ello, como indica la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 20 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (en adelante Directiva 2004/83/CE), en el apartado 13 de su preámbulo “Se entiende sin perjuicio del Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea...”.

A esta lógica tampoco puede considerarse ajena la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando en el artículo 18 indica que “se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra... y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”. Es evidente que la mención al Tratado constitutivo (hoy TFU) tiene el objetivo de cohonestar la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados con las previsiones del derecho primario de la Unión, dado que de otro modo la mención al Tratado constitutivo de la Comunidad no tendría mayor sentido.

Segundo. Sentado el marco general, procede ahora entrar en el análisis de los motivos de inconstitucionalidad alegados por los solicitantes. El primero de ellos, que afecta a los artículos 1, 2 y 16.1 de la Ley, implica la restricción, que en el criterio de los peticionarios de recurso es absoluta, de la posibilidad de solicitar

protección internacional en España a los nacionales de países miembros de la Unión Europea.

Ciertamente la Ley, que traspone al Derecho interno varias directivas, entre ellas la 2004/83/CE ya citada y la 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, centra su ámbito subjetivo en los nacionales de terceros países o, por seguir la nomenclatura de la propia Ley 12/2009, en “las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas”.

Sin embargo, aunque la Ley analizada sigue de cerca el texto de las directivas y, de hecho, se limita a reproducirlo en varios de sus preceptos, contiene también algunas previsiones que permiten afirmar que el juicio que formulan los peticionarios de recurso sobre la imposibilidad de que los ciudadanos de la Unión puedan gozar de protección internacional en España no se corresponde cabalmente con la norma.

En primer lugar, ha de repararse en la importante distinción que realiza la Ley en los artículos 2 y 3 de su texto. Si en el primero de ellos se alude a que el derecho de asilo “es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas” a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos del artículo 3, en este último se precisa lo siguiente:

La condición de refugiado se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos no quiere regresar a él, y no esté Incurso en alguna de las causas temores, artículo 8 o de las causas de denegación o revocación del artículo 9.

Como puede observarse la Ley establece que cabe reconocer la condición de refugiado a toda persona que se halle en la situación descrita por la norma, con independencia de cual sea su nacionalidad.

Por su parte, el artículo 20, regula el procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes que se presenten dentro del territorio español y permite que el Ministro del Interior, pueda acordar la inadmisión en una serie de supuestos tasados. En lo que ahora interesa, el texto del precepto señala lo que sigue:

1. El Ministro del Interior, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, podrá, mediante resolución motivada, no admitir a trámite las solicitudes cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: [...]

- *Por falta de requisitos [...]*

f) cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión

Europea, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

A criterio de esta Institución, la previsión transcrita permite a los ciudadanos de la Unión que se hallen en España presentar una solicitud de protección internacional y permite a nuestro país analizarla e incluso otorgar la protección solicitada. A esta solución conduce en primer lugar la propia inclusión en el texto del inciso f), puesto que si la voluntad del legislador hubiera sido cerrar toda posibilidad para que los ciudadanos europeos pudieran formular sus peticiones de protección internacional ante las autoridades españolas lo más lógico hubiera sido —al margen del juicio que esta opción mereciese— obviar la posibilidad expuesta, esto es referirse única y exclusivamente a los nacionales de países terceros y a los apátridas. También ha de repararse en que la redacción del texto no determina la inadmisión, sino que indica que el Ministro del Interior podrá no admitir a trámite, necesariamente mediante resolución motivada, una solicitud lo que de contrario implica que también podrá admitirla. Es ahí donde cobra pleno sentido la mención que en el texto legal se hace al Protocolo 24 anexo al TFU, como marco regulador para discernir la admisibilidad de las solicitudes que puedan formularse por ciudadanos de la Unión Europea.

Cabe mantener que esta vía es demasiado estrecha y conducirá la mayoría de las veces a la inadmisión de las solicitudes de este tipo que puedan presentarse. No obstante el mero hecho de que haya de dictarse una resolución motivada de inadmisión a trámite obliga a la Administración a recepcionar y a estudiar la solicitud que formule el peticionario, el cual podrá entrar en contacto con el ACNUR o ser contactado por éste (arts. 17 y 34 de la Ley).

Este mecanismo permitirá que las autoridades españolas puedan plantearse la situación individual de cada solicitante y estén en condiciones de conocer, llegado el caso, el criterio del ACNUR al respecto, de modo que puedan considerar la invocación de cualquiera de los apartados del protocolo al que se viene aludiendo y muy especialmente del apartado d), que permite la toma en consideración o a la admisión para su estudio de una solicitud por una decisión unilateral de un Estado miembro receptor de una solicitud. Además de esto el solicitante tiene abierta por este cauce la vía jurisdiccional frente a una decisión denegatoria, lo que le facilita una revisión judicial sobre su caso y, eventualmente, sobre las razones por las que su estatuto de ciudadano de la Unión no se estima una garantía por una decisión

unilateral de un Estado miembro receptor de una solicitud. Además de esto el solicitante tiene abierta por este cauce la vía jurisdiccional frente a una decisión denegatoria, lo que le facilita una revisión judicial sobre su caso y, eventualmente, sobre las razones por las que su estatuto de ciudadano de la Unión no se estima una garantía suficiente frente al temor de persecución que se alega.

Ciertamente hubiera sido deseable una mejor técnica legislativa sobre este punto, que no vinculara el derecho a solicitar protección internacional a las personas nacionales no comunitarias y a los apátridas, como hace el artículo 16, sobre todo para evitar eventuales problemas de interpretación en los operadores jurídicos que, por inadvertencia, consideren esta posibilidad vedada para los ciudadanos de la Unión. Sin embargo el recurso de inconstitucionalidad no es un expediente para procurar la mayor perfección técnica de las normas, sino una vía para asegurar la supremacía de la norma fundamental que no se aprecia que haya sido puesta en cuestión por las normas hasta aquí analizadas.

Antes de pasar a la siguiente cuestión debe referirse que subyace en la argumentación de los peticionarios de recurso una discrepancia fundamental sobre la compatibilidad entre lo dispuesto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (hoy TFU) desde la redacción dada por el Tratado de Ámsterdam y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Con independencia del juicio que merezca esta cuestión, lo cierto es que la misma no parece que pueda ser resuelta mediante la impugnación de la Ley 12/2009 ante el Tribunal Constitucional.

Tercero. La siguiente tacha que formulan las entidades que se dirigen a esta Institución en solicitud de recurso de inconstitucionalidad se centra en los artículos 21 y 22, ya reproducidos en el relato de antecedentes.

Los interesados asumen en su escrito que la cuestión de fondo, esto es la obligada permanencia de los solicitantes de protección internacional que presenten su solicitud en frontera fue ya examinada por el Tribunal Constitucional, a consecuencia de un recurso promovido por esta Institución frente a la reforma de la Ley de asilo efectuada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, y resuelto por la STC 53/2000. Sin embargo, sostienen que la situación ha vanado de manera sustancial en la nueva norma a consecuencia de la regulación que se hace de las causas de inadmisión, así como por el hecho de que un procedimiento de admisión a trámite en frontera pueda convertirse en un procedimiento de examen sobre el fondo de la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley. En especial manifiestan su preocupación por la posibilidad de que en ese contexto se aborde el examen de las cláusulas de exclusión o de denegación previstas en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la propia Ley, para lo que se prevé la posibilidad de ampliar el plazo de tramitación

hasta los 10 días, si el ACNUR así lo interesa de manera razonada. A todo ello debe unirse, en opinión de los interesados, el hecho de que el régimen de garantías se depreciado como consecuencia de la eliminación de la posibilidad, otrora prevista en el artículo 21.2 de la Ley de asilo, de la suspensión del acto administrativo cuando se solicitase por el peticionario recurso contencioso-administrativo y la representación del ACNUR se hubiera mostrado favorable a la admisión a trámite de la solicitud.

La respuesta que deba darse a estas alegaciones exige tomar buena nota de los razonamientos del Tribunal Constitucional en la sentencia 5/3/2002, ya aludida. A fin de evitar una larga cita de los fundamentos jurídicos de dicha sentencia, cabe sintetizar sus postulados de la siguiente manera:

1) Los extranjeros solicitantes de asilo disfrutan del derecho fundamental a la libertad conforme al artículo 17.1 de la Constitución, aunque tal derecho se halla sometido a dos clases de límites, los referidos expresamente en los distintos párrafos del propio artículo 17 y otros compartidos con los demás derechos fundamentales; en concreto las exigencias de certidumbre y proporcionalidad en la limitación.

2) Refiriéndose a los límites expesos, no se considera automáticamente aplicable el plazo máximo de 72 horas, previsto en el artículo 17.2 de la Constitución para una medida cautelar de privación de libertad de carácter penal, a un ámbito distinto como el que aquí se contempla. No obstante, el Tribunal recuerda también que del mismo precepto de la norma fundamental se induce que toda privación de libertad, aun no siendo detención, ha de ser limitada en el tiempo. Ese límite temporal no tiene que ser necesariamente uniforme, sino que puede adecuarse a la finalidad que la misma persigue. Sobre esta base el Tribunal repasa el elenco de plazos previstos por la Ley de asilo para la tramitación del procedimiento de admisión a trámite en frontera y del reexamen y los considera determinados (claramente definidos) y perentorios.

3) A continuación el Tribunal pasa a examinar si las modalidades de restricción a la libertad previstas por la Ley 9/1994 para la solicitud de asilo en frontera son ciertas y previsibles, concluyendo, tras un detallado examen de las fases y vicisitudes previstas en el procedimiento, que así es.

4) En lo tocante al juicio de proporcionalidad al que también debe atender toda restricción de libertad, el Tribunal entiende que en este caso las previsiones de la Ley 9/1994 hablan de reputarse como idóneas, necesarias y ponderadas. De hecho afirma que cohonstan adecuadamente la protección de los interesados, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las normas que regulan la entrada, residencia y circulación de los extranjeros en España y con el aseguramiento de la ejecutividad de la medida de inadmisión, caso de que

así se acuerde. En especial el Tribunal afirma en el fundamento jurídico 8, "por lo que hace a la exigencia de necesidad, no se percibe con claridad qué otra medida menos restrictiva de la libertad puede alcanzar el mismo nivel de eficacia en la aplicación del régimen ordinario de entrada de extranjeros que la permanencia o espera de los solicitantes en 'dependencias adecuadas' de frontera".

5) Del mismo modo, cuando se examinan los plazos de permanencia en el puesto fronterizo, se concluye que éstos no exceden de lo estrictamente necesario, en atención a la necesidad de cubrir una serie de trámites que incluyen la recepción de solicitud, su tramitación, resolución y notificación, así como la posibilidad de que la representación del ACNUR se entreviste con los peticionarios.

6) El examen de la norma también pasó el criterio de ponderación, dado que se identificó un interés de relevancia constitucional a cuyo fin estaba —el cumplimiento de la legislación sobre acceso y permanencia de los extranjeros en España—, lo que permite la limitación de otro bien constitucional, en este caso la libertad. Todo ello no se considera contrario al Convenio Europeo de Derechos Humanos, dado que este contempla como posible causa legal de restricción de la libertad personal el impedimento de la entrada ilegal en el territorio del país (art. 5.l.F).

A modo de corolario, el Alto Tribunal afirmó:

Sentado lo anterior, y a la vista de cuanto venimos razonando en esta Sentencia, debemos concluir que la limitación a la libertad contemplada en el art. 5.7.3 [Ley de Asilo] es ponderada. Se trata —en primer lugar— de una restricción [...]. Es, además, una restricción claramente limitada: tanto en relación con los sujetos afectados (únicamente los extranjeros peticionarios de asilo cuya solicitud aún no ha sido admitida a trámite) como en el tiempo (un máximo de cuatro días, y dos días más si, inadmitida la solicitud, se paraliza la expulsión del extranjero por medio de una petición de reexamen), en el espacio (no impide el retorno del extranjero a su lugar de procedencia o su entrada en otro Estado) y en el modo de la restricción (ausencia de régimen penitenciario o disciplinario). Y es también, por último, una limitación a la libertad plenamente controlada: ora en forma administrativa (el art. 5. 7.1 LDA prevé —incluso— una posible visita de un representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) como judicial (FJ 10).

Una vez repasada la doctrina constitucional en la materia, debe analizarse la pretensión de los solicitantes de recurso. Contrariamente a lo alegado, no se aprecia cuál ha sido la variación sustancial de las circunstancias que permitiría sostener ante el Tribunal Constitucional la necesidad de que examine nuevamente una

cuestión que ya ha resuelto, cuando los plazos básicos de admisión a trámite y reexamen contenidos en la norma que analizó no han sido objeto de variación y no se han introducido modificaciones en los lugares en donde se verificará esta permanencia.

Argumentan las entidades comparecientes que dicha variación se ha producido en forma significativa como consecuencia de las previsiones que, de una parte, permiten entrar a denegar directamente la solicitud en una serie de supuestos y, en uno de estos supuestos, permiten ampliar el plazo de permanencia de los solicitantes de protección internacional en el puesto fronterizo hasta los diez días. Sin embargo, lo cierto es que la posibilidad de entrar en el análisis del fondo de la solicitud de protección formulada no implica *per se* un incremento del plazo de tramitación previsto, sino tan solo para una circunstancia muy específica —la posibilidad de que se aplique alguna cláusula de exclusión o denegación— y esto nada más que cuando la representación del ACNUR así lo y esto nada más que cuando la representación del ACNUR así lo solicite.

El hecho de que ante circunstancias de gran relevancia o complejidad, como son las que afectan a la aplicación de una cláusula de exclusión o de denegación de las previstas en los artículos 8, 9, 11 y 12 de la propia Ley, se solicite por una instancia independiente y altamente especializada, como es el Alto Comisionado de Naciones Unidas, una ampliación del plazo de resolución, sólo puede acogerse como una garantía cuyos efectos positivos compensan la restricción a la libertad que se deriva de las misma. De esta forma será posible resolver con mayores elementos de juicio y menor presión sobre circunstancias tales como considerar a una persona responsable, por poner solo algunos ejemplos, de un delito contra la paz, de un delito contra la humanidad, de considerarlo culpable de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas, o de establecer que su presencia implicarla un peligro para la seguridad de España.

Los peticionarios de recurso alegan también que se ha debilitado el régimen de garantías, al haber desaparecido de la norma legal la previsión de que los solicitantes que hubieran visto inadmitida su petición contra el criterio manifestado por el ACNUR, vieran suspendido el acto administrativo que les afecta si interponían recurso contencioso administrativo y así lo solicitaban. Sobre este particular el examen de la nueva ley, especialmente en el artículo 29.2, pone de manifiesto que lo que se ha producido es un cambio en el sistema de garantías, pues lo que se dispone es que una vez interpuesto el recurso y solicitada la suspensión cautelar, dicha solicitud tendrá por ministerio de la ley la consideración de especial urgencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Como es sabido esta norma establece un cauce por el que el juez debe decidir sobre la suspensión solicitada sin

oír a la parte contraria. En tanto se resuelve sobre la medida provisionalísima el solicitante de protección internacional deberá también permanecer en el puesto fronterizo; lo que, siguiendo el razonamiento del Tribunal Constitucional sobre el reexamen en la sentencia a la que se ha hecho repetida alusión, ha de entenderse como una consecuencia necesaria de la propia decisión impugnatoria del solicitante de protección internacional.

Cuarto. La última de las discrepancias que plantean las entidades solicitantes de recurso, afecta al párrafo segundo del artículo 26 de la ley, que establece que para que resuelva favorablemente una solicitud de protección internacional “basta que aparezcan indicios suficientes de persecución o daño grave”.

Los interesados justifican su criterio sobre la inconstitucionalidad de la norma en que la exigencia de que se pongan de manifiesto al menos indicios supondría ir más allá de la definición de refugiado establecida por la Convención de Ginebra, que no apunta a la necesidad de que la persecución haya sido consumada, sino a la mera existencia de un temor de que se produzca.

Siendo cierto que la protección dispensada a los refugiados se refiere a un elemento subjetivo (el temor de persecución), también lo es que tanto la Convención de Ginebra como la normativa de la Unión y la propia ley examinada aluden invariablemente a que el elemento subjetivo sea “fundado”. La introducción de este término aboca necesariamente a considerar que lo que se está exigiendo es que el recelo ante la posibilidad de un daño futuro que aflige al solicitante de asilo esté basado en una situación objetiva reconocible por un tercero, pues de otro modo no se hablaría de “temor fundado” sino simplemente de temor. Como quiera que en el ámbito que nos ocupa no es posible exigir una prueba plena, conforme a las reglas usuales del Derecho, porque ésta sería la mayor parte de las veces imposible de obtener, la expresión “indicios suficientes” alude a la plausibilidad o razonable probabilidad de que alegaciones resulten ajustadas a la realidad de la situación vivida por el solicitante.

Por otra parte la exigencia de que se evidencien “indicios suficientes” es largamente conocida en nuestra jurisprudencia en materia de asilo y ha sido objeto de matizaciones en cuanto a su alcance y aplicación en función de las circunstancias personales y sociológicas de cada caso. De hecho la citada expresión ni tan siquiera constituye una novedad, pues la misma aparecía en el artículo 8 de la Ley 5/1984, de 26 marzo, tras la modificación efectuada en 1994 que señalaba que para que resolviera favorablemente una solicitud de asilo bastaría que aparecieran “indicios suficientes, según la naturaleza de cada caso, para deducir que el solicitante cumple los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de esta Ley”.

La diferencia más significativa entre la situación anterior y la actual es que en este caso no se alude al “temor de persecución” sino solo a la existencia de “indicios de persecución”. No obstante, la interpretación sistemática del conjunto de los preceptos de la Ley 12/2009 obliga a considerar que la admisibilidad de los indicios a efectos de reconocimiento de la condición de refugiado se predica tanto de la persecución ya desencadenada como de aquella que resulta razonable temer.

En lo que toca a la protección subsidiaria, hay que señalar que el artículo 10 de la Ley ha transpuesto el artículo 15 de la Directiva 2004/83/CE, que establece lo que constituirán “daños graves” eliminando en el punto c) la mención a que las amenazas contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado deban ser “individuales” y manteniendo solamente la mención a que tengan la consideración de graves. Seguramente no ha sido ajena a esta adaptación la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea), el 17 de febrero de 2009, en el Caso Meki Elgafaji u otros contra Staatssecretaris van Justicie de Países Bajos en la que se indicaba:

La existencia de amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física del solicitante de protección subsidiaria no está supeditada al requisito de que éste aporte prueba de que está afectado específicamente debido a elementos propios de su situación personal.

La existencia de tales amenazas puede considerarse acreditada, excepcionalmente, cuando el grado de violencia indiscriminada que caracteriza el conflicto armado existente —apreciado por las autoridades nacionales competentes a las que se ha presentado una solicitud de protección subsidiaria o por los órganos jurisdiccionales del Estado miembro ante los que se ha impugnado la decisión de denegación de tal solicitud— llega a tal extremo que existen motivos fundados para creer que un civil expulsado al país de que se trate o, en su caso, a la región de que se trate, se enfrentaría, por el mero hecho de su presencia en el territorio de estos, a un riesgo real de sufrir dichas amenazas.

RESOLUCION

En virtud de cuanto antecede, y de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 28 de enero de 2010, el Defensor del Pueblo, ha acordado no hacer uso de la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley

Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta Institución, resolviendo no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En Madrid, a 28 de enero de 2010.

Enrique Múgica Herzog

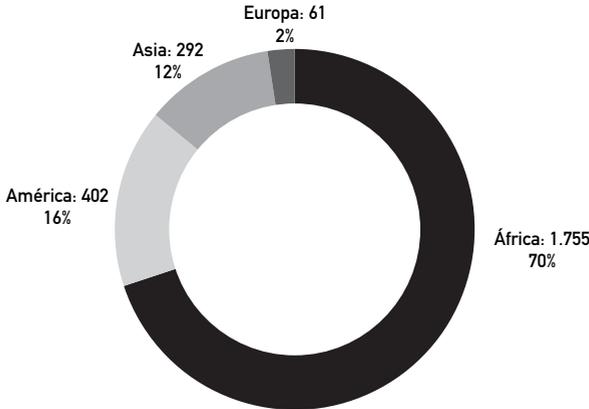
NOTAS

1. Salvo que se indique expresamente lo contrario las referencias legales al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea así como sus respectivos protocolos y declaraciones se hacen sobre la base de la reforma de los mismos aprobada en Lisboa, que son los textos de derecho primario vigentes al tiempo de estudiar la presente solicitud.

CAPÍTULO 13
APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. LOS SOLICITANTES DE ASILO

CUADRO 1
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN
LA NACIONALIDAD ALEGADA EN 2009



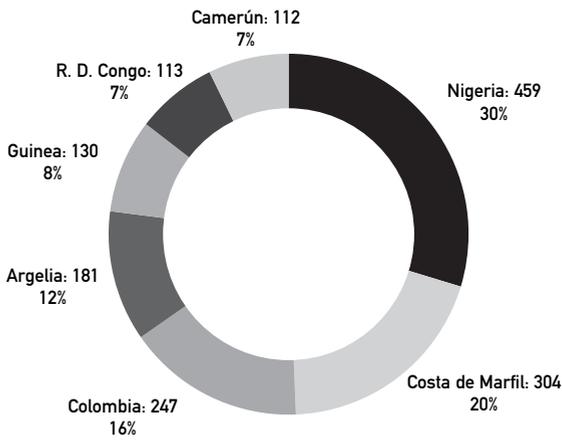
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 2
SOLICITANTES DE ASILO POR NACIONALIDAD ALEGADA EN 2009

PAÍS	TOTAL	PAÍS	TOTAL
Nigeria	459	Benin	12
Otros Países	437	Chad	12
Costa de Marfil	304	Etiopía	12
Colombia	247	Senegal	12
Argelia	181	Armenia	12
Guinea	130	Ghana	11
R.D. Congo	113	Mongolia	10
Camerún	112	Centroafricana Rep.	7
Somalia	97	Liberia	7
Cuba	83	Honduras	7
Marruecos	67	China	7
Rusia	52	Uganda	6
No.Reco.(Palestina)	52	El Salvador	6
Pakistán	47	India	6
Gambia	44	Macedonia	6
Irán	42	Angola	5
Sudan	39	Níger	5
Afganistán	38	Togo	5
Georgia	32	Jordania	5
Eritrea	28	Kazajstán	5
Sri Lanka	28	Costa Rica	4
Irak	27	Haití	4
Mauritania	22	Nepal	4
Siria	20	Albania	4
Venezuela	19	Azerbaijón	4
Mali	18	Guinea Ecuatorial	3
México	18	Turquía	3
Guinea Bissau	14	Congo	2
Sierra Leona	14	Bolivia	1
Zimbabwe	14	Bangladesh	1
Guatemala	13	TOTAL	2.999

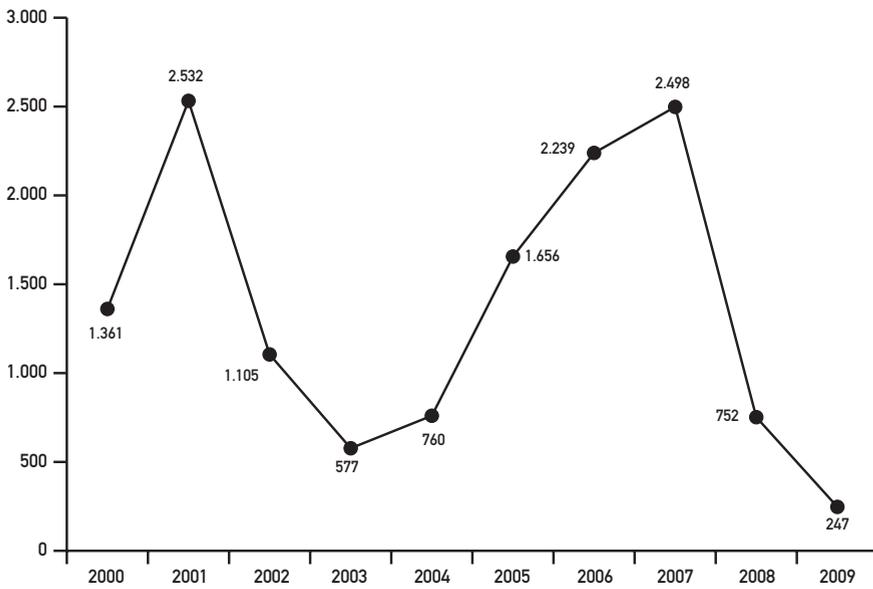
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009.
UNA PARTE DE LOS 67 SOLICITANTES DE ASILO ASIGNADOS A MARRUECOS FUERON, EN REALIDAD, SAHARAUIS QUE HUYERON DE LA REPRESIÓN DEL RÉGIMEN DE RABAT EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS DEL SAHARA OCCIDENTAL.
DE MANERA INCOMPREENSIBLE, LA OAR LOS CONTABILIZA COMO MARROQUÍES. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 3
NACIONALIDADES CON MAYOR PORCENTAJE
DE SOLICITANTES DE ASILO EN 2009



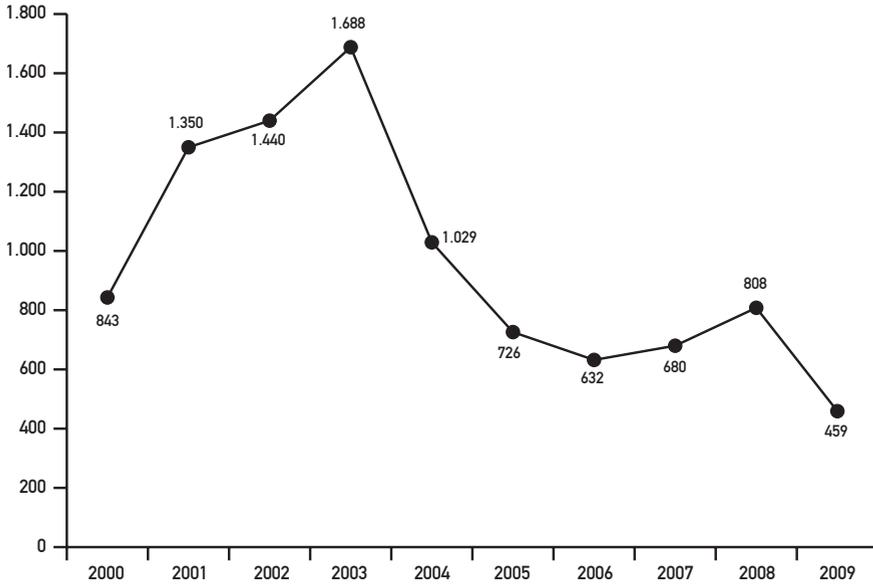
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 4
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS (2000-2009)



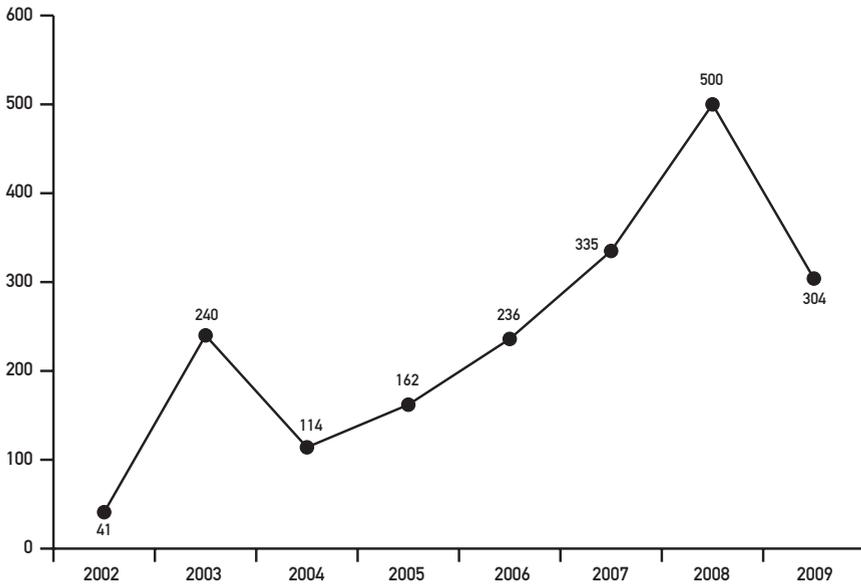
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 5
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS (2000-2009)



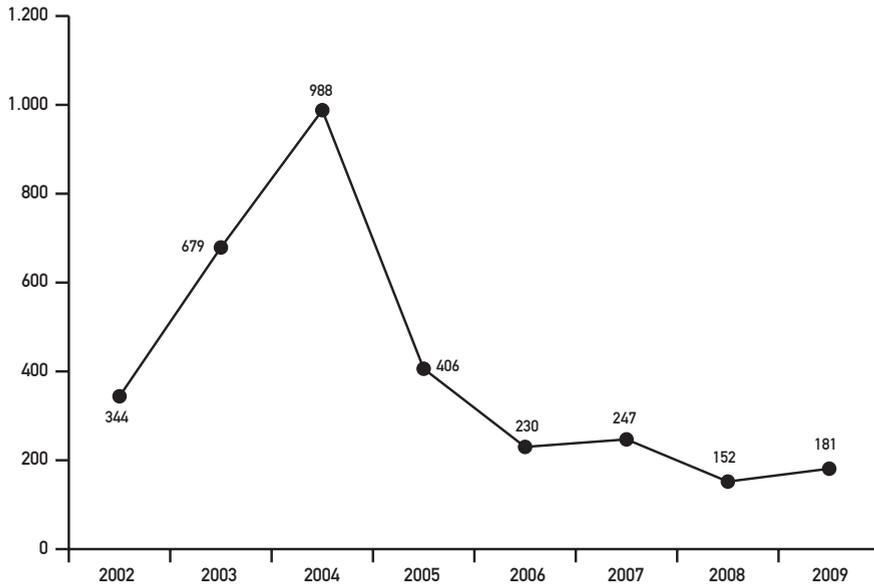
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 6
SOLICITANTES DE ASILO MARFILEÑOS (2002-2009)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 7
SOLICITANTES DE ASILO ARGELINOS (2002-2009)



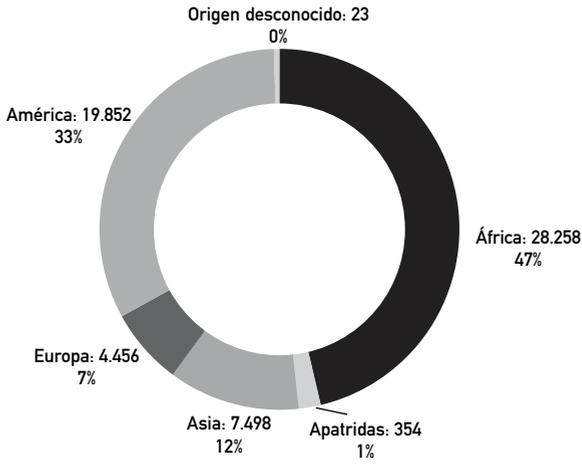
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 8
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN LA NACIONALIDAD ALEGADA (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
África	2.782	2.794	2.907	4.201	3.868	2.681	2.081	2.508	2.681	1.755	28.258
América	2.277	4.960	2.371	799	937	1.839	2.444	2.793	1.030	402	19.852
Asia	1.245	686	457	494	467	392	467	2.286	712	292	7.498
Europa	1.610	1.029	500	377	259	290	188	51	91	61	4.456
Apatridas	12	21	74	47	22	55	117	6			354
Origen desconocido								20	3		23
TOTAL	7.926	9.490	6.309	5.918	5.553	5.257	5.297	7.664	4.517	2.510	60.441

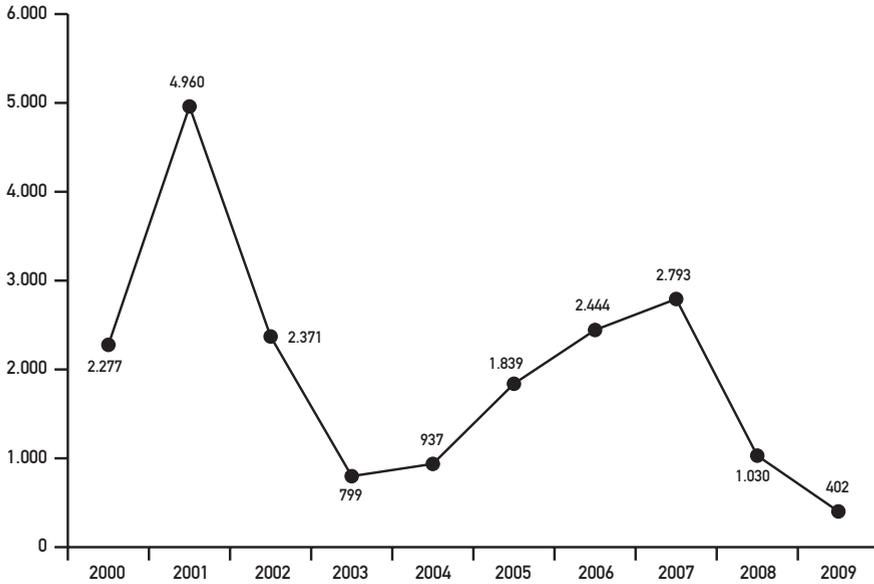
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INTEGRADOS EN LOS DE ASIA.

CUADRO 9
SOLICITANTES DE ASILO POR CONTINENTES SEGÚN
LA NACIONALIDAD ALEGADA (2000-2009)



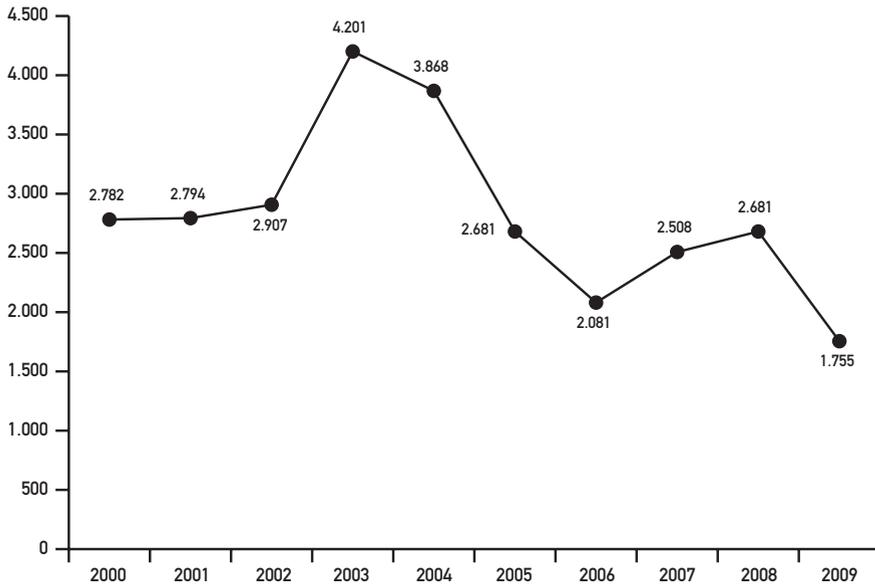
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. LOS DATOS DE OCEANÍA ESTÁN INTEGRADOS EN LOS DE ASIA.

CUADRO 10
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE AMÉRICA (2000-2009)



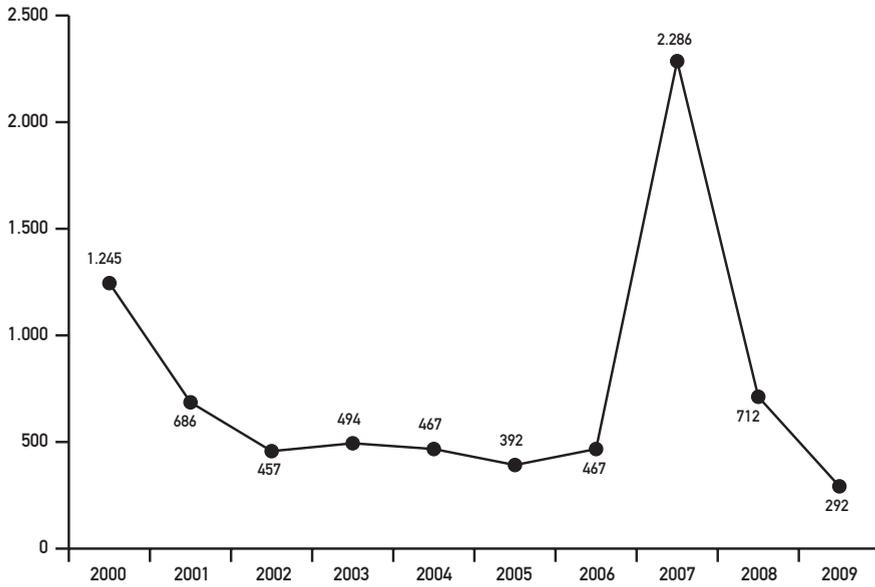
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 11
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ÁFRICA (2000-2009)



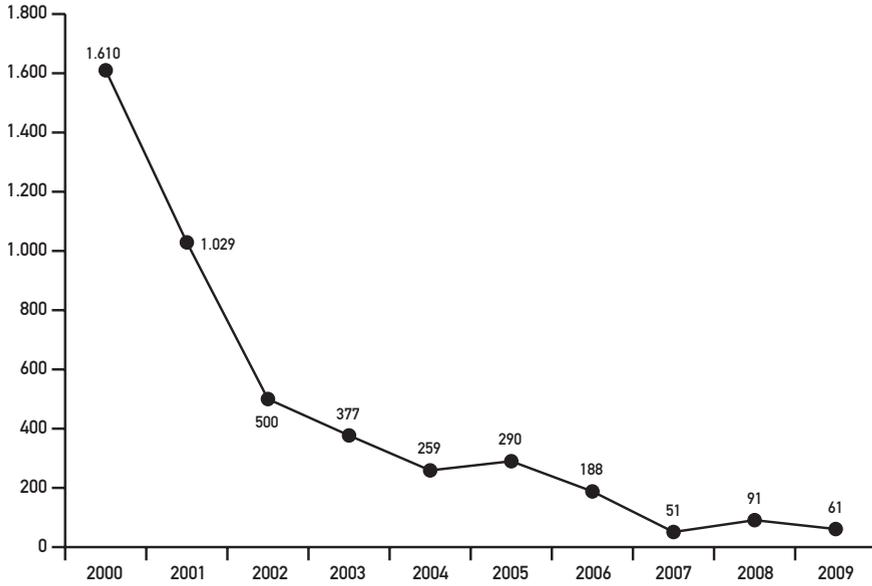
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 12
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ASIA (2000-2009)



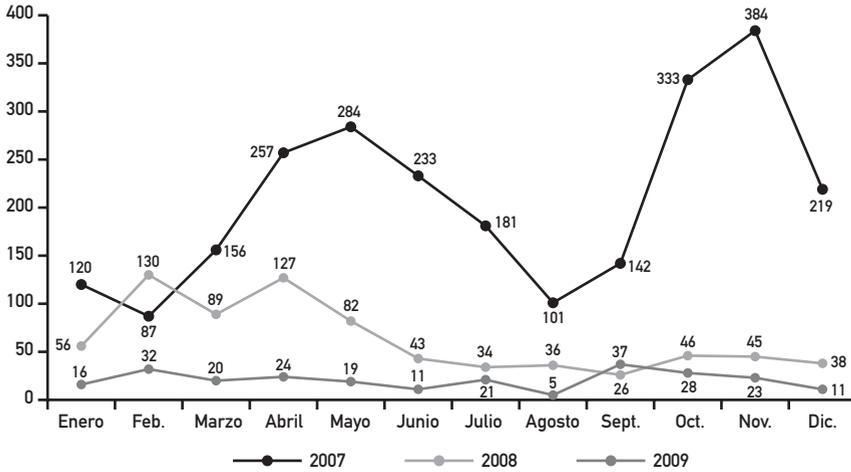
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 13
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE EUROPA (2000-2009)



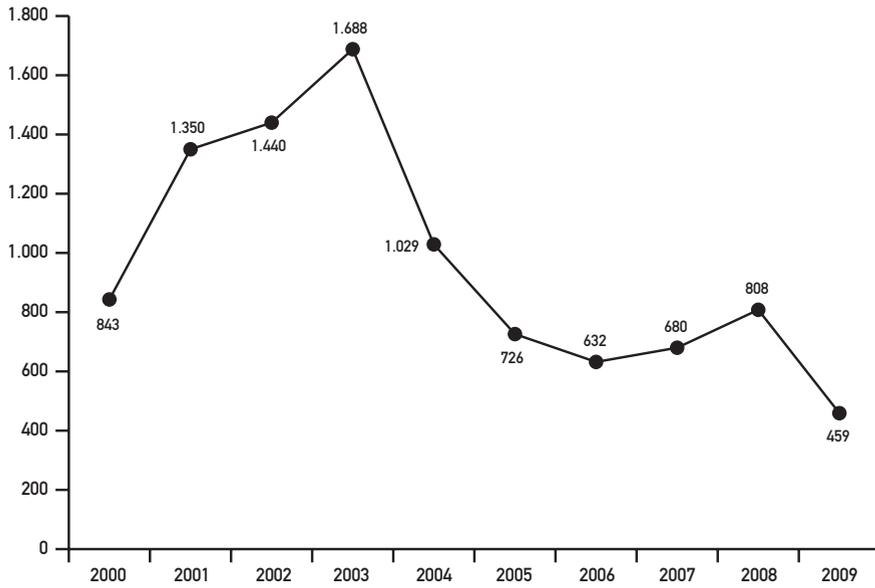
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 14
SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS POR MESES (2007-2009)



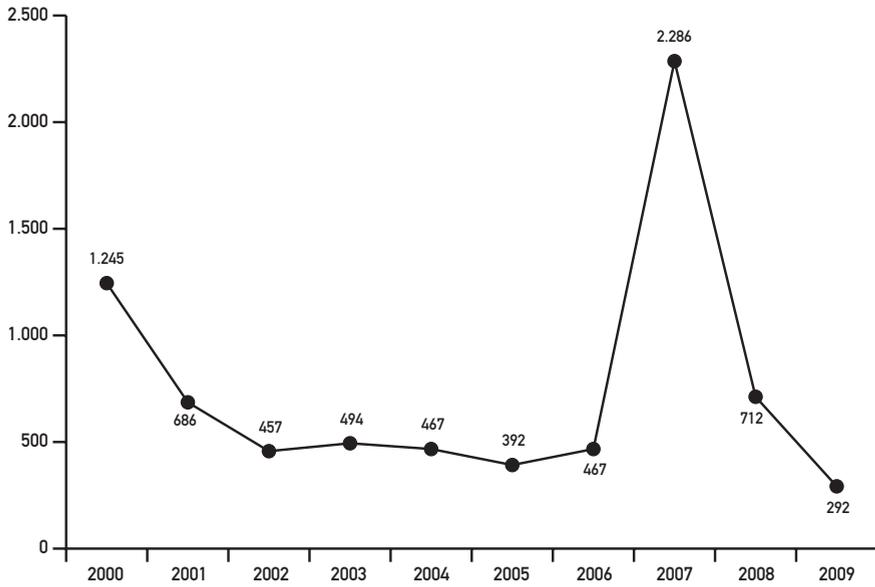
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 15
SOLICITANTES DE ASILO NIGERIANOS (2000-2009)



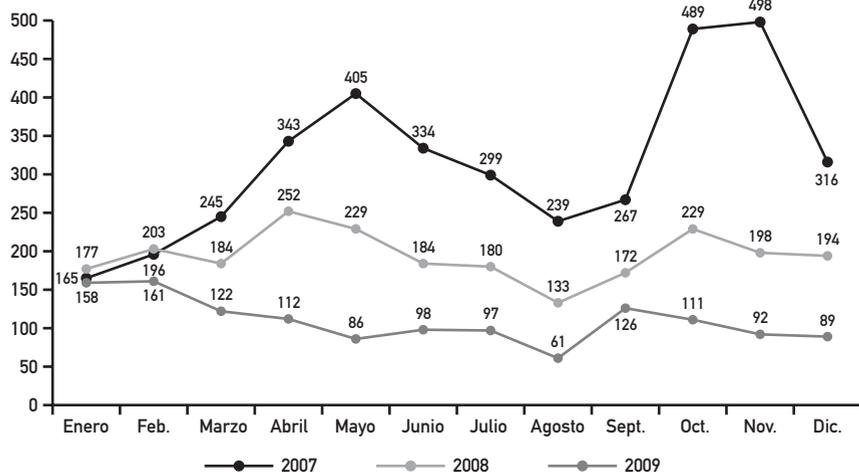
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 16
SOLICITANTES DE ASILO ORIGINARIOS DE ASIA (2000-2009)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 17
SOLICITANTES DE ASILO EN MADRID POR MESES (2007-2009)



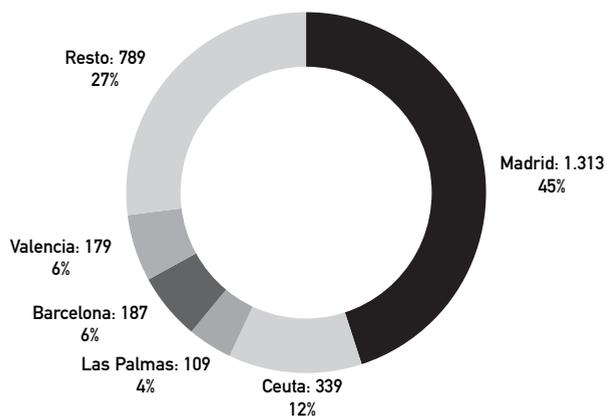
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 18
SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2009

PROVINCIA	TOTAL	PROVINCIA	TOTAL
A Coruña	8	Illes Balears	3
Álava	5	La Rioja	3
Albacete	2	Las Palmas	109
Alicante	37	Lleida	4
Almería	20	Lugo	5
Asturias	6	Madrid	1.313
Badajoz	13	Málaga	114
Barcelona	187	Melilla	87
Burgos	6	Murcia	21
Cádiz	86	Navarra	7
Cantabria	62	Salamanca	4
Castellón	3	Sevilla	53
Ceuta	339	Tarragona	1
Córdoba	60	Tenerife	34
Girona	19	Valencia	179
Granada	8	Vizcaya	104
Guipuzcoa	8	Zaragoza	4
Huelva	2	TOTAL	2.916

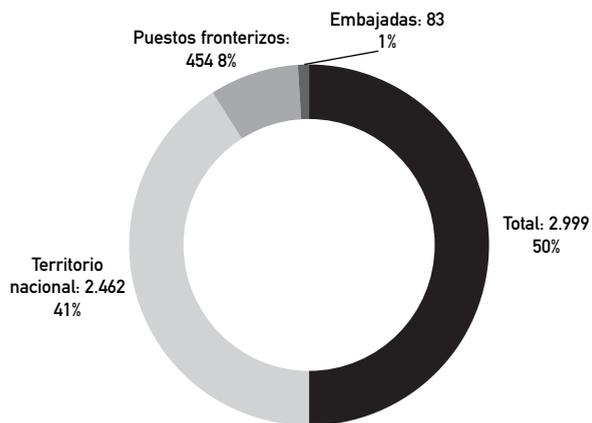
FUENTE: ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 19
SOLICITANTES DE ASILO POR PROVINCIAS EN 2009



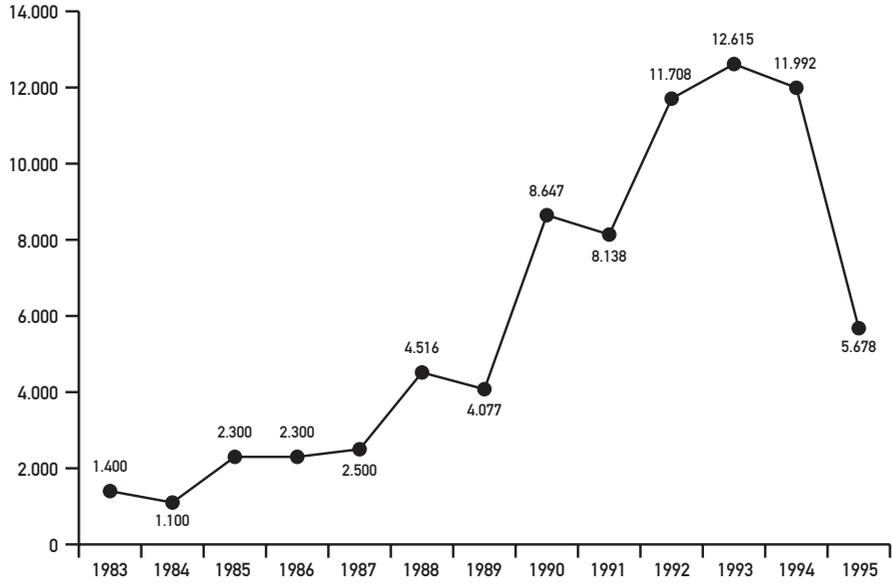
FUENTE. EL PORCENTAJE SE REFIERE AL TOTAL DE PERSONAS QUE SOLICITARON ASILO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y PUESTOS FRONTERIZOS. LOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 20
SOLICITANTES DE ASILO POR LUGAR DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD EN 2009



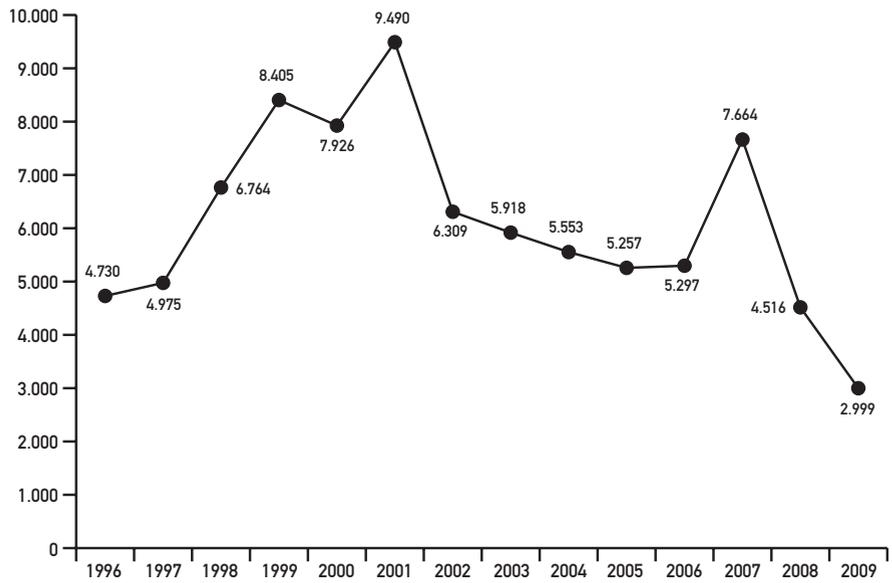
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 21
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1983-1995)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 22
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (1996-2009)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 23
EVOLUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (2000-2009)

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Nº Personas	2.999	4.517	7.664	5.297	5.257	5.553	5.918	6.309	9.490	7.926
Variación sobre el año anterior (%)	-33,6	-41,06	44,68	0,76	-5,34	-6,17	-6,2	-33,5	19,7	-5,7

FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

2. LA INADMISIÓN A TRÁMITE

CUADRO 24

SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE POR NACIONALIDADES ALEGADAS EN 2009

PAÍS	ADMISIÓN		INADMISIÓN		TOTAL
Nigeria	155	26,68%	426	73,32%	581
Colombia	147	52,50%	133	47,50%	280
Costa de Marfil	176	51,01%	169	48,99%	345
Argelia	131	50,97%	126	49,03%	257
Somalia	76	81,72%	17	18,28%	93
Cuba	67	84,81%	12	15,19%	79
Marruecos	22	27,85%	57	72,15%	79
Sudán	12	25,00%	36	75,00%	48
R. D. Congo	48	43,24%	63	56,76%	111
Siria	14	56,00%	11	44,00%	25
Guinea	66	48,18%	71	51,82%	137
Irak	23	85,19%	4	14,81%	27
Rusia	33	55,00%	27	45,00%	60
Camerún	53	44,92%	65	55,08%	118
Palestinos	52	92,86%	4	7,14%	56
Sri Lanka	26	96,30%	1	3,70%	27
Gambia	19	39,58%	29	60,42%	48
Irán	36	64,29%	20	35,71%	56
Venezuela	20	60,61%	13	39,39%	33
Georgia	36	72,00%	14	28,00%	50
Armenia	3	37,50%	5	62,50%	8
Otros países	462	47,24%	516	52,76%	978
TOTAL	1.677	47,97%	1.819	52,03%	3.496

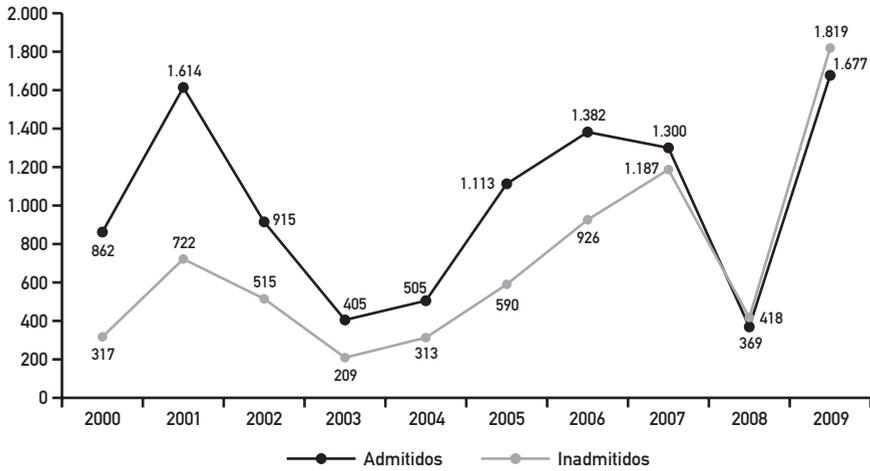
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 25
SOLICITANTES DE ASILO INADMITIDOS A TRÁMITE EN 2009



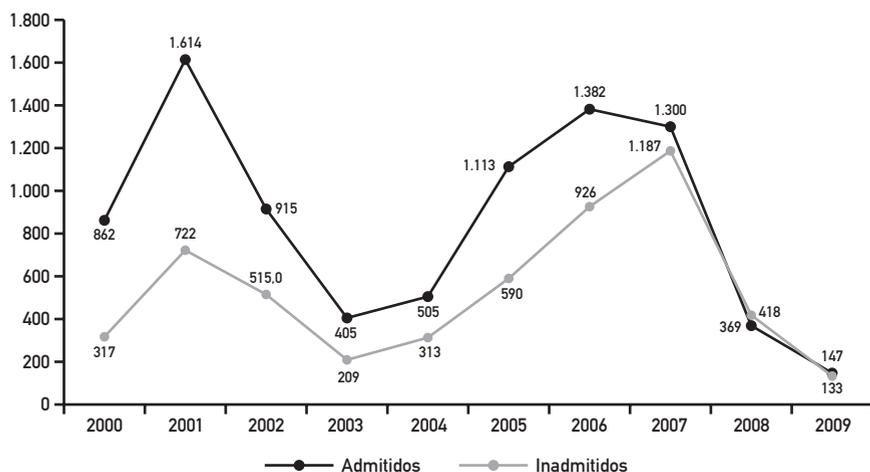
FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 26
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO (2000-2009)



FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 27
EVOLUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE DE LOS SOLICITANTES DE ASILO COLOMBIANOS (2000-2009)



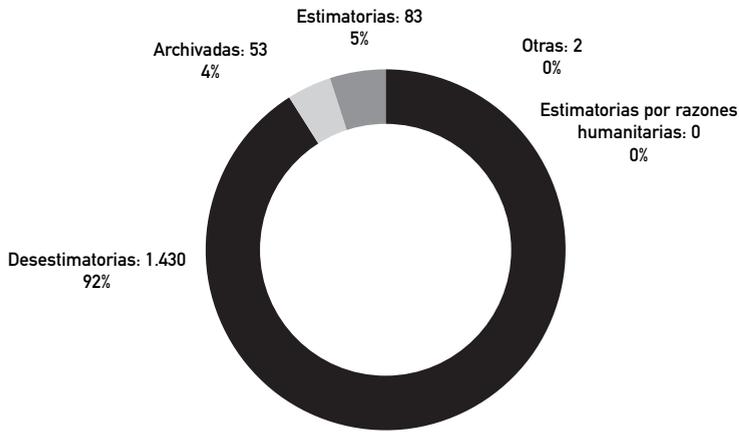
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 28
PERSONAS AFECTADAS POR RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DE INADMISIÓN A TRÁMITE EN 2009

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Argelia	25
Armenia	10
Bangladesh	5
Camerún	37
Colombia	55
Costa de Marfil	139
Cuba	6
Marruecos	10
Nigeria	486
R. D. Congo	13
Rusia	23
Sierra Leona	6
Siria	5
Somalia	12
Sudán	31
Otros países	173
TOTAL	1.036

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

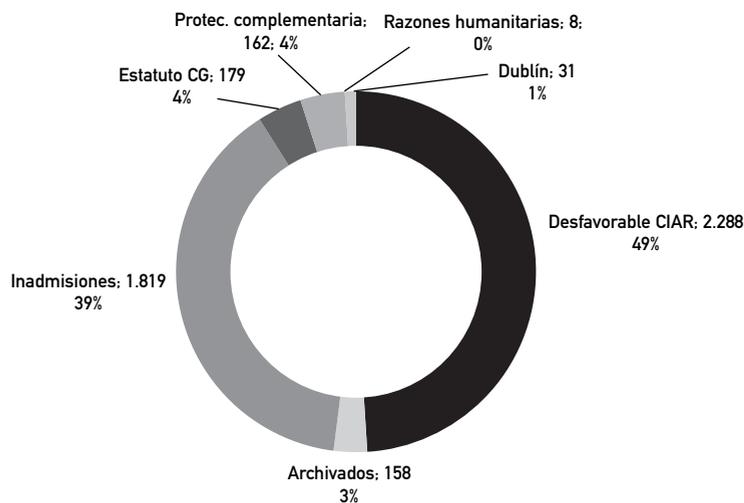
CUADRO 29
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS SOBRE LA INADMISIÓN A TRÁMITE
DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN 2009



FUENTE: BOLETÍN DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

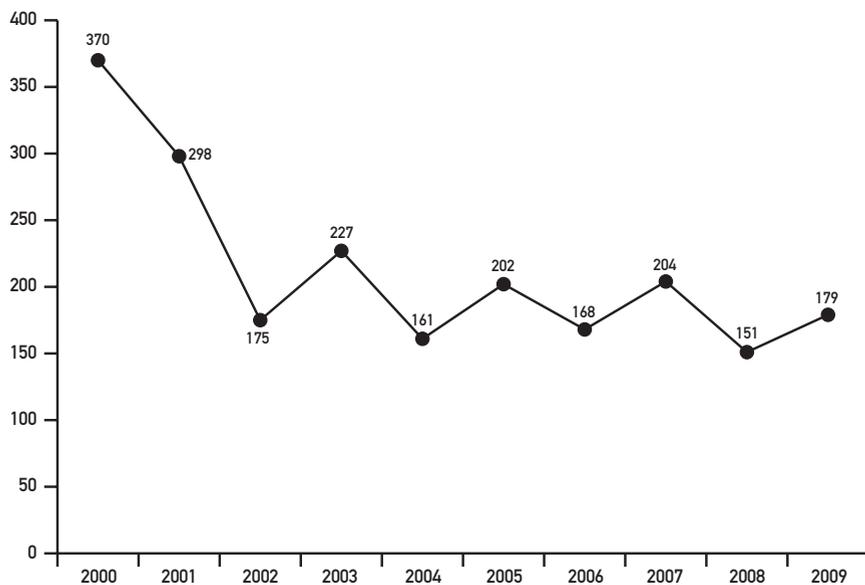
3. LA CONCESIÓN DEL ESTATUTO DEL REFUGIADO

CUADRO 30
RESOLUCIONES DE ASILO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR EN 2009
(PERSONAS AFECTADAS)



FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 31
PERSONAS AFECTADAS POR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO FIRMADAS POR EL MINISTRO DEL INTERIOR ENTRE 2000 Y 2009



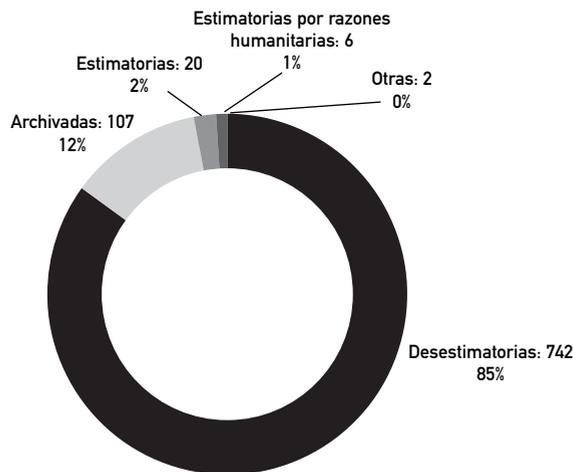
FUENTE: OAR. ELABORACIÓN PROPIA.

CUADRO 32
 PERSONAS AFECTADAS POR RECURSOS INTERPUESTOS
 CONTRA LAS RESOLUCIONES DESFAVORABLES DE ASILO
 EN 2009

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Argelia	36
Armenia	8
Bangladesh	6
Camerún	9
Colombia	277
Costa de Marfil	123
Cuba	13
Gambia	4
Guinea	4
Marruecos	15
Nigeria	78
R. D. Congo	8
Rusia	38
Sierra Leona	2
Somalia	3
Sudán	58
Otros países	97
TOTAL	779

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES
 HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 33
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS SOBRE LA DENEGACIÓN
DEL ESTATUTO DE REFUGIADO EN 2009



FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 34
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS ESTIMATORIAS
SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
EN 2008

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Argelia	1
Bielorrusia	1
Colombia	9
Cuba	3
Eritrea	1
Guinea Ecuatorial	3
Irán	1
Nigeria	1
TOTAL	20

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

CUADRO 35
PERSONAS AFECTADAS POR SENTENCIAS ESTIMATORIAS
SOBRE LA DENEGACIÓN DEL ESTATUTO DE REFUGIADO
EN 2009

PAÍSES	PERSONAS AFECTADAS
Eritrea	1
Guinea Ecuatorial	3
Nigeria	1
Sierra Leona	1
TOTAL	6

FUENTE: BOLETINES DE ASILO DE LA OAR SOBRE 2009. ELABORACIÓN PROPIA. ESTOS DATOS SON PROVISIONALES HASTA LA PUBLICACIÓN DE LA MEMORIA 2009 DE LA OAR.

4. LOS REFUGIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

CUADRO 36

SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA (2005-2009)

PAÍS-UE 27 (2)	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	VARIACIÓN 2008-2009	% POR MIL HABITANTES EN 2009 (1)
Austria	22.460	13.350	11.920	12.810	15.785	76.325	23%	1,9
Bélgica	15.960	11.590	11.120	12.250	21.645	72.565	77%	2,0
Bulgaria	820	640	980	750	855	4.045	14%	0,1
Chipre	7.750	4.550	6.790	3.920	2.665	25.675	-32%	3,3
Rep. Checa	4.160	3.020	1.880	1.690	1.240	11.990	-27%	0,1
Dinamarca	2.260	1.920	1.850	2.360	3.725	12.115	58%	0,7
Estonia	10	10	10	10	40	80	300%	0,0
Finlandia	3.570	2.330	1.430	4.020	4.915	16.265	22%	0,9
Francia	49.730	30.750	29.390	35.160	47.625	192.655	35%	0,7
Alemania	28.910	21.030	19.160	21.370	31.810	122.280	49%	0,4
Grecia	9.050	12.270	25.110	19.880	15.925	82.235	-20%	1,4
Hungría	1.610	2.120	3.430	3.120	4.665	14.945	50%	0,5
Irlanda	4.320	4.310	3.990	3.870	2.690	19.180	-30%	0,6
Italia	9.550	10.350	14.050	31.160	17.470	82.580	-44%	0,3
Letonia	20	10	30	50	60	170	20%	0,0
Lituania	120	140	130	220	450	1.060	105%	0,1
Luxemburgo	800	520	430	460	480	2.690	4%	1,0
Malta	1.170	1.270	1.380	2.610	2.385	8.815	-9%	5,8
Holanda	12.350	14.470	7.100	13.400	16.140	63.460	20%	1,0
Polonia	6.860	4.430	7.210	7.200	10.595	36.295	47%	0,3
Portugal	110	130	220	160	140	760	-13%	0,0
Rumania	590	460	660	1.080	965	3.755	-11%	0,0
Eslovaquia	3.550	2.870	2.640	910	810	10.780	-11%	0,2
Eslovenia	1.600	520	430	240	200	2.990	-17%	0,1
España	5.250	5.300	7.660	4.480	3.005	25.695	-33%	0,1
Suecia	17.530	24.320	36.370	24.350	24.175	126.745	-1%	2,6
Reino Unido	30.840	28.320	28.300	30.550	30.290	148.300	-1%	0,5
TOTAL	240.950	201.000	223.670	238.080	260.730	1.164.450	10%	0,5

FUENTE: EUROSTAT.

1) DATOS PROVISIONALES DE BÉLGICA Y REINO UNIDO CON RELACIÓN A LA POBLACIÓN HASTA EL 1 DE ENERO DE 2009.
2) DESDE OCTUBRE 2008 HASTA JUNIO 2009 LOS DATOS DE REINO UNIDO SE REFIEREN SOLO A NUEVAS SOLICITUDES.

CUADRO 37
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2007-2009)

ORIGEN	2008	2009	TOTAL	VARIACIÓN
Irak	27.603	17.544	45.147	-36%
Rusia	18.182	17.887	36.069	-2%
Somalia	17.112	18.653	35.765	9%
Afganistán	13.514	19.393	32.907	44%
Serbia	12.633	16.791	29.424	33%
Pakistán	12.007	9.562	21.569	-20%
Nigeria	11.280	9.971	21.251	-12%
Georgia	4.846	10.222	15.068	111%
Irán	6.734	7.588	14.322	13%
Sri Lanka	6.042	6.382	12.424	6%
Zimbawe	4.646	7.712	12.358	66%
Turquía	6.298	5.868	12.166	-7%
Eritrea	6.974	5.027	12.001	-28%
Bangladesh	5.665	5.663	11.328	0%
Armenia	3.960	5.858	9.818	48%
China	4.281	5.410	9.691	26%
R. D. Congo	4.220	4.418	8.638	5%
Siria	4.162	4.167	8.329	0%
Guinea	3.208	4.015	7.223	25%
Argelia	3.133	3.195	6.328	2%
India	2.867	2.874	5.741	0%
Costa de Marfil	3.673	1.906	5.579	-48%
Malí	3.415	1.104	4.519	-68%
Ghana	2.584	1.688	4.272	-35%
Azerbaiyán	1.691	2.319	4.010	37%
Vietnam	1.758	2.218	3.976	26%
Sudán	2.068	1.891	3.959	-9%
Mongolia	1.517	1.977	3.494	30%
Apátridas	1.652	1.772	3.424	7%
Albania	1.255	1.966	3.221	57%
Camerún	1.620	1.372	2.992	-15%
Mauritania	966	1.552	2.518	61%
Etiopía	1.277	1.134	2.411	-11%
Haití	940	1.463	2.403	56%

CUADRO 37
ORIGEN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UE (2007-2009) (CONT.)

ORIGEN	2008	2009	TOTAL	VARIACIÓN
Gambia	1.095	1.275	2.370	16%
Líbano	1.346	985	2.331	-27%
Congo	1.227	1.060	2.287	-14%
Moldovia	955	1.086	2.041	14%
Marruecos	954	1.082	2.036	13%
Togo	1.379	543	1.922	-61%
Otros	27.377	26.325	53.702	-4%
TOTAL	238.116	242.918	481.034	2%

FUENTE: ACNUR.

CUADRO 38
DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA 2009

	DECISIONES TOTALES	DECISIONES POSITIVAS	DE LOS CUALES			DENEGADOS
			ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	
UE27	229.510	62.650	27.630	26.165	8.855	166.860
Bélgica	14.365	2.910	2.425	480	-	11.460
Bulgaria	645	270	40	230	-	375
Rep. Checa	530	100	60	20	20	430
Dinamarca	1.650	790	350	345	95	860
Alemania	26.780	9.765	8.155	405	1.205	17.015
Estonia	25	5	5	0	-	20
Irlanda	4.040	1.030	105	40	885	3.010
Grecia	14.350	165	35	105	25	14.185
España	4.480	350	180	160	10	4.135
Francia	35.295	5.050	3.910	1.145	-	30.240
Italia	22.000	8.440	2.115	4.845	1.480	13.560
Chipre	3.855	1.130	50	1.040	40	2.725
Letonia	40	10	0	5	-	35
Lituania	145	40	10	30	-	100
Luxemburgo	465	110	110	0	-	355
Hungría	1.805	390	170	60	155	1.415
Malta	2.575	1.690	20	1.660	10	885
Holanda	16.355	7.905	695	3.270	3.940	8.455
Austria	14.815	3.220	1.885	1.335	-	11.600
Polonia	6.580	2.525	130	2.330	65	4.055
Portugal	95	50	5	45	-	45
Rumania	540	115	50	10	55	430

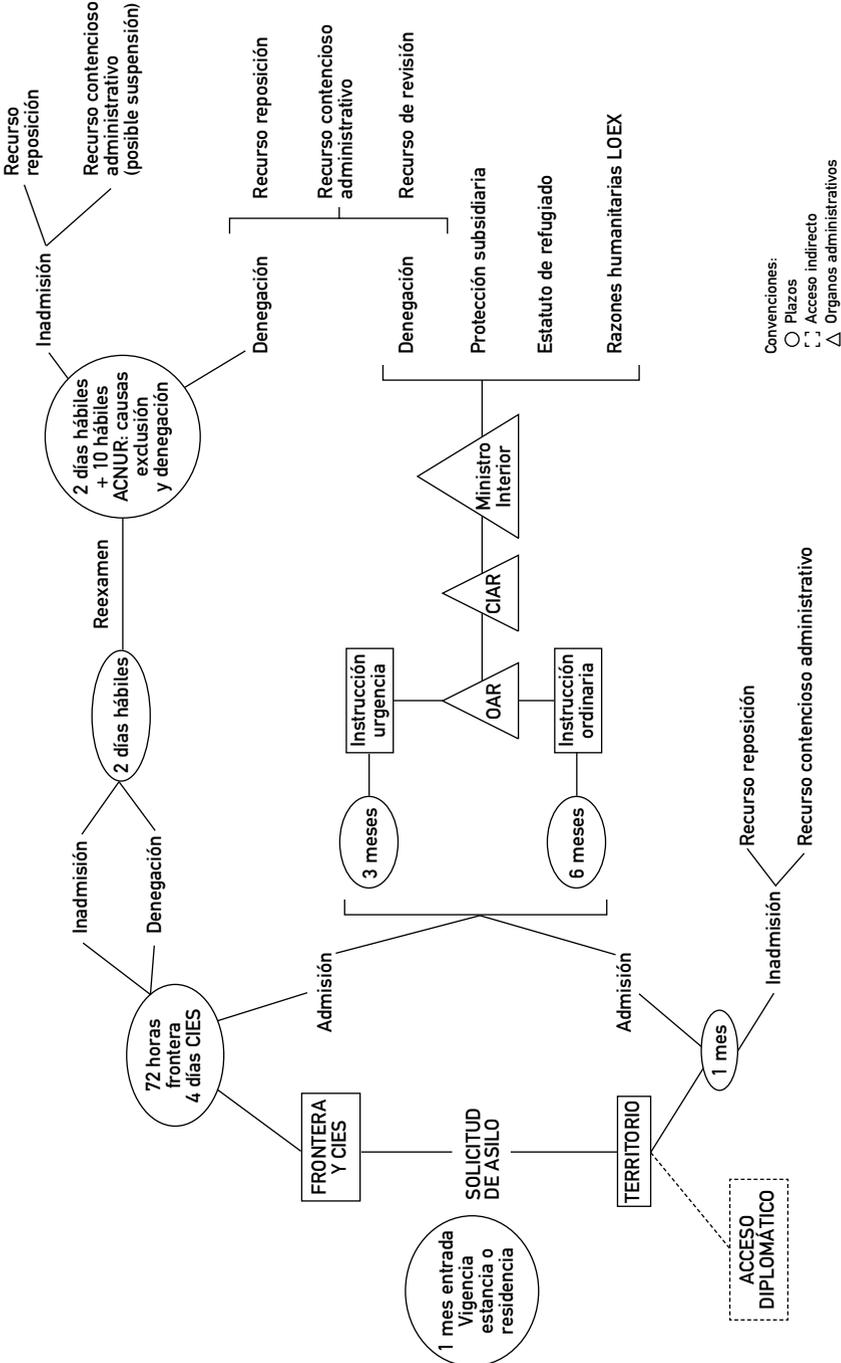
CUADRO 38

DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA 2009 (CONT.)

	DECISIONES TOTALES	DECISIONES POSITIVAS	DE LOS CUALES			DENEGADOS
			ESTATUTO DE REFUGIADO	PROTECCIÓN SUBSIDIARIA	RAZONES HUMANITARIAS	
Eslovenia	130	20	15	5	-	110
Eslovaquia	315	180	15	135	30	140
Finlandia	2.650	960	75	805	80	1.690
Suecia	23.930	7.095	1.480	4.970	640	16.840
Reino Unido	31.040	8.350	5.545	2.685	125	22.690
Islandia	30	5	0	0	5	25
Liechtenstein	80	0	0	-	0	75
Noruega	14.700	4.510	1.755	1.630	1.125	10.190
Suiza	12.695	6.025	2.505	735	2.780	6.670

- NO APLICABLE.
FUENTE: EUROSTAT.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE ASILO EN ESPAÑA



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-psico-social para inmigrantes víctimas de violación de los Derechos Humanos y de tortura del Centro EXIL. Por el equipo de EXIL en España
4. La aportación de los refugiados al mercado laboral europeo. Por Kayamba Tshitshi Ndouba

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 CUADROS ESTADÍSTICOS

INFORME 2006

PRÓLOGO DE IGNACIO DÍAZ DE AGUILAR, PRESIDENTE DE CEAR

1. LOS CONFLICTOS QUE ORIGINAN EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

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

2. LA CRISIS EN LA FRONTERA SUR

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

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El aumento sustancial de las admisiones en 2005
- 3.2. Las segundas solicitudes de asilo
- 3.3. Las ayudas sociales en la primera acogida
- 3.4. A FONDO: Barajas, la primera o la última frontera

4. ANÁLISIS DE LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO

- 4.1. El insuficiente aumento de la protección en 2005
- 4.2. Las consecuencias de las políticas antiterroristas
- 4.3. Una resolución histórica
- 4.4. A FONDO: Concesión del estatuto de refugiado en España por nacionalidades (1995-2004)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. Un desafío insoslayable
- 5.2. Las dificultades de la adaptación sociocultural
- 5.3. La derivación de solicitantes de asilo de Ceuta y Melilla a la Península

6. LA INSERCIÓN LABORAL

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

7. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 7.1. Los indocumentados
- 7.2. Los traslados de inmigrantes a la Península
- 7.3. A FONDO: El proceso de regularización de inmigrantes de 2005

8. RETORNO Y REPARACIÓN

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

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

ANEXOS. PARA SABER MÁS

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

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS

INFORME 2007

PRÓLOGO DE AMAYA VALCÁRCEL, SECRETARIA GENERAL DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS

- 1.1. La vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales
- 1.2. Seis décadas de exilio palestino

1.3. A FONDO: El año de los cayucos

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

- 2.1. Las zonas fronterizas y los polizones
- 2.2. Solicitar asilo desde el bosque de Nador
- 2.3. La odisea del Francisco y Catalina
- 2.4. A FONDO: Los Centros de Internamiento de Extranjeros

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. El sostenido crecimiento de las admisiones
- 3.2. La elevada inadmisión de los solicitantes nigerianos
- 3.3. A FONDO: Las mafias documentales y las solicitudes de asilo en Barajas

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

- 4.1. El descenso de las concesiones del estatuto de refugiado
- 4.2. La apatridia, una realidad desconocida
- 4.3. A FONDO: La crisis del derecho de asilo en la UE en cifras (1995-2005)

5. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- 5.1. La importancia de la vivienda
- 5.2. La atención a las víctimas de la tortura
- 5.3. A FONDO: "Por el derecho a tener todos los derechos". La construcción de FERINE

6. LA INSERCIÓN LABORAL

- 6.1. Dificultades y alternativas
- 6.2. De la doble a la triple discriminación: las refugiadas en el mercado laboral
- 6.3. La preformación como herramienta para la inserción laboral
- 6.4. A FONDO: La discriminación en el empleo

7. LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

- 7.1. Las graves vulneraciones de la legalidad
- 7.2. La importancia de la intervención socioeducativa
- 7.3. A FONDO: Las repatriaciones sin garantías

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

- 8.1. Las alternativas para la regularización
- 8.2. El programa de ayudas financiado por el Fondo Europeo para los Refugiados
- 8.3. A FONDO: Los expulsados se organizan en África

9. CONCLUSIONES: LA PROTECCIÓN EN RIESGO

10. PROPUESTAS DE CEAR

1. La protección temporal ante las crisis humanitarias
2. El arraigo laboral y los refugiados sin protección
3. El derecho al voto de los refugiados y los inmigrantes

11. PARA SABER MÁS

1. Los Derechos Humanos tras el 11-S: La guerra global contra el terrorismo, los derechos fundamentales y las migraciones, por Enrique Santiago Romero
2. Hacia el III Foro Social Mundial de las Migraciones, por Luiz Bassegio
3. De refugiado a voluntario: la participación sociopolítica de los refugiados a través del voluntariado, por Estrella Pérez

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

1. Los solicitantes de asilo
2. La inadmisión a trámite
3. La aplicación del Reglamento de Dublín
4. La concesión del estatuto de refugiado
5. Los apátridas
6. Los recursos y las sentencias
7. Los refugiados en la Unión Europea
8. Los refugiados palestinos

INFORME 2008

PRÓLOGO DE MAURICIO VALIENTE, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

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

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

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

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

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

4. LAS CONCESIONES DEL ESTATUTO DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

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

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

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

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

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

7. LA INSERCIÓN LABORAL

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

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

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

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

10. PROPUESTAS DE CEAR

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

11. PARA SABER MÁS

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

12. APÉNDICE ESTADÍSTICO

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

INFORME 2009

PRÓLOGO DE JAVIER DE LUCAS, PRESIDENTE DE CEAR

1. EL ÉXODO DE LOS REFUGIADOS EN EL MUNDO

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

2. LAS DIFICULTADES PARA EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

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

3. LA ADMISIÓN A TRÁMITE

- 3.1. Un ligero incremento de la admisión
- 3.2. El aumento de las inadmisiones de los marfileños

3.3. El acusado descenso de los solicitantes colombianos

3.4. A FONDO: La situación social de los colombianos que entraron a fines de 2007 gracias al informe favorable de ACNUR

4. LAS CONCESIONES DE LOS ESTATUTOS DE REFUGIADO Y APÁTRIDA

4.1. Un descenso histórico de la protección

4.2. Las consecuencias de la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad

4.3. La denegación del estatuto de apátrida a los saharauis

4.4. A FONDO: La concesión de protección internacional a las víctimas de la trata de personas

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

5.1. El 'Libro Blanco' de la Comisión Europea

5.2. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo

5.3. La Directiva de Retorno

5.4. A FONDO: La acogida a los refugiados en Canadá, Australia, Suecia, Alemania, Bélgica e Italia. Un análisis comparado

6. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

6.1. Valoración de las políticas públicas

6.2. La repercusión de la crisis económica

6.3. A FONDO: Los refugiados y sus creencias religiosas

7. LA INSERCIÓN LABORAL

7.1. Valoración de las políticas públicas

7.2. La formación en prácticas

7.3. La formación de calidad

7.4. A FONDO: Alternativas ante la crisis económica

8. LOS REFUGIADOS SIN PROTECCIÓN

8.1. Unas personas excluidas

8.2. El Plan de Retorno Voluntario

8.3. A FONDO: Los extranjeros no expulsables

9. CONCLUSIONES: EL RETROCESO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

10. SIETE PROPUESTAS DE CEAR PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE ASILO

11. PARA SABER MÁS

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

12. APÉNDICE: HACIA LA NUEVA LEY DE ASILO

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

13. APÉNDICE ESTADÍSTICO

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

DELEGACIONES TERRITORIALES DE CEAR

SERVICIOS CENTRALES

Avenida General Perón, 32 2º Dcha.
28020 Madrid
Tef. 91 598 05 35
Fax 91 597 23 61

CEAR-EUSKADI

c/ Cristo, 9. B. 5º
48007 Bilbao
Tel.: 94 424 88 44
Fax: 94 424 59 38

CEAR-SUR

c/ Bajo del Pº Marqués de Contadero, s/n
4100 Sevilla
Tef. 95 462 65 86
Fax 95 423 65 64

CEAR-EXTREMADURA

Romero Leal, 26. 2º
06800 Mérida (Badajoz)
Tel.: 924 30 44 70
Fax: 924 31 94 20

CEAR-CANARIAS

Luis Antúnez, 32. 1º
35006 Las Palmas
Tel.: 928 29 72 71
Fax: 928 24 71 43

CEAR-MADRID

Noviciado, 5
28015 Madrid
Tel.: 91 555 06 98 / 91 555 29 08
Fax: 91 555 54 16

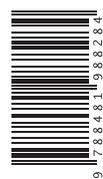
COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT

c/ Aribau, 3. 1º. 2ª
08011 Barcelona
Tef. 93 301 25 39
Fax 93 317 03 43

CEAR-PAÍS VALENCIANO

c/ Francisco Moreno Usedo, 21
46018 Valencia
Tel.: 96 316 24 77 / 96 344 09 30
Fax: 96 344 09 31

Presentamos el octavo Informe anual de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en un momento de grave preocupación por la garantía efectiva del derecho de asilo en España y en el mundo. En el año 2009 poco más de 3.000 personas solicitaron asilo en nuestro país, la cifra más baja desde que se contabilizan estos datos. Por el contrario, las demandas de protección internacional han aumentado en el ámbito de la Unión Europea y otros países industrializados. La pregunta clave es: ¿por qué no llegan refugiados a España? Pregunta que cobra aún más importancia si tenemos en cuenta que la situación en los países de origen de los solicitantes de asilo no ha mejorado, tal y como se analiza a lo largo de este Informe, con la situación de la R. D. Congo, América Latina o Sri Lanka. La respuesta a este descenso de las solicitudes de asilo se desvela a lo largo de estas páginas. La publicación de este Informe anual coincide con los primeros pasos para la puesta en práctica de la nueva Ley de Asilo, aprobada en octubre de 2009. CEAR volcó todos sus esfuerzos para hacer llegar a los grupos parlamentarios y a la sociedad sus propuestas para fortalecer el derecho de asilo como institución en España. Uno de los mayores recortes de la nueva Ley es la supresión de la vía diplomática para el acceso al asilo, por eso desde estas páginas CEAR realiza un recorrido por las últimas solicitudes por esta vía. También hace especial hincapié en el análisis de las demandas en frontera y en los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE). Por otro lado, la edición del octavo Informe coincide con la Presidencia española de la Unión Europea, por lo que se analizan las líneas políticas de actuación que ya se establecieron en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008. Este Informe presenta un completo recorrido desde la solicitud de asilo hasta la resolución de los casos, acompañado de un completo apéndice estadístico, sin prescindir de todo lo referente a la acogida, integración social e inserción sociolaboral de las personas refugiadas en España.



Financian:



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES



UNIÓN EUROPEA
FONDO EUROPEO
PARA LOS
REFUGIADOS