



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN



EL REFUGIO EN ESPAÑA: LEGISLACION Y PRACTICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A

HILDA MARCELA LEON CRUZ

ASESOR: DR. JUAN MANUEL PORTILLA GOMEZ



MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y
ESTADÍSTICAS



ESTADÍSTICA Y PROBABILIDAD

ESTADÍSTICA Y PROBABILIDAD
ESTADÍSTICA Y PROBABILIDAD
ESTADÍSTICA Y PROBABILIDAD
ESTADÍSTICA Y PROBABILIDAD
ESTADÍSTICA Y PROBABILIDAD

El éxito no se encuentra, se busca incansablemente.
Autor desconocido

A Dios, por darme la oportunidad de ser lo que soy.

A mis padres, con todo mi amor y cariño, les dedico el fruto de su esfuerzo y motivación.

A Beby, por llenar mi vida de dicha y felicidad y especialmente por darme la satisfacción de ser madre.

A ti Cary, por tu apoyo incondicional y sobre todo por el amor que siempre nos das con tus detalles.

A mis hermanas: Nancy, Judith y Nelly por ser, sin duda alguna, las mejores amigas del mundo y por estar siempre presentes.

A los pequeños: Jesús, Jocelyn, Axel, Itzel y hermanito (a), por la alegría que me brindan día con día.

A mi asesor, Dr. Juan Manuel Portilla Gómez, por su valioso tiempo y contribución en el presente trabajo.

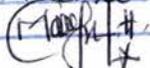
A los profesores y sínodos: Lic. Manuel Martínez Justo, Mtra. Genoveva Portilla Gómez, Lic. Artemio Coronel Martínez y Lic. Roberto Lazaré Benavides, gracias por sus aportaciones y particularmente por su apoyo para la conclusión de este trabajo.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Hilda Marcela

Leon Cruz

FECHA: 30. Marzo. 2004

FIRMA: 

EL REFUGIO EN ESPAÑA: LEGISLACION Y PRACTICA

INTRODUCCIÓN I

CAPITULO I: Datos Básicos sobre Migración y Refugio

1.1	España: País de Destino	1
1.1.1	Geografía e Historia	1
1.1.2	España en el Mundo	5
1.1.3	España en la Unión Europea	7
1.2	Movimientos Migratorios	9
1.3	Naturaleza del Fenómeno de los Refugiados	13
1.3.1	Marco Normativo del Refugio en el Derecho Internacional	13
1.3.2	ACNUR: Protección para los Refugiados	16
1.3.3	Determinación y Cesación del Estatuto de Refugiado	17
1.4	Panorama General de los Refugiados	19
1.4.1	Contexto Internacional	19
1.4.2	Contexto Europeo	21
1.4.3	Contexto Español	26

CAPITULO II: Los Refugiados en España y los Mecanismos para su Protección

2.1	Administración Central del Estado	30
2.1.1	Ministerio de Asuntos Sociales	30
2.1.2	Ministerio de Justicia e Interior	32
2.1.3	Ministerio de Asuntos Exteriores	35
2.2	Administración Local y Comunidades Autónomas	35
2.2.1	Ayuntamientos y Comunidades	35
2.3	Organismos Intergubernamentales (OIG)	36
2.3.1	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	36
2.4	Organismos Internacionales No Gubernamentales (OING)	38
2.4.1	Amnistía Internacional (AI)	38
2.4.2	Comisión Católica Española de Migraciones (CCEM)	39
2.4.3	Comité Internacional de Rescate (CIR)	39
2.4.4	Cruz Roja Española (CRE)	40
2.4.5	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	41

2.5	Organizaciones No Gubernamentales (ONG)	43
2.6	Organizaciones Sindicales	49
2.6.1	Comisiones Obreras (CCOO)	49
2.6.2	Centro Guía de la Unión General de Trabajadores (UGT)	49

CAPITULO III: Aplicación del Derecho de Asilo: El Procedimiento

3.1	Presentación de la Solicitud	50
3.2	Efectos de la Presentación de la Solicitud	51
3.3	Inadmisión a Trámite de la Solicitud de Asilo	54
3.4	Efectos de la Inadmisión a Trámite de la Solicitud de Asilo	57
3.5	Tramitación y Resolución del Expediente	60
3.6	Efectos de la Concesión o Denegación de Asilo	62
3.7	Reexamen del Expediente y Recursos	66
3.8	Expulsión, Revocación y Cese del Estatuto de Refugiado	67
3.9	Extensión Familiar del Asilo	70

CAPITULO IV: Legislación Española: Normativa Básica Reguladora

4.1	Del Reconocimiento Constitucional e Internacional del Asilo en 1978 a la Aprobación de la Ley de Asilo 5/1984	72
4.2	Desde la Ley 5/1984 hasta su reforma por la Ley 9/1994	73
4.2.1	Evolución de las Solicitudes de Asilo en esta Etapa	73
4.2.2	Aspectos Positivos y Negativos mas Importantes de la Ley 5/1984	75
4.2.3	Evolución de las Resoluciones en el Periodo 1984-1994	76
4.2.4	La Nueva Ley 9/1994 reformadora de la Ley 5/1984	77
4.2.5	La Protección Social	82
4.3	Etapa Posterior a la Reforma de la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994, que comprende los años 1995 y 1996	84
4.3.1	Evolución de los Solicitantes de Asilo	84
4.3.2	Evolución de las Admisiones e Inadmisiones de Asilo	86
4.3.3	Evolución de las Resoluciones	86
4.3.4	Problemas Derivados del Cambio Legal	87
4.3.5	La Protección Social Posterior a los Cambios Legales	95

CONCLUSIONES	104
ANEXOS	111
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCION

En España, en las Constituciones de la monarquía parlamentaria y en el Código Civil, los derechos de los extranjeros eran contemplados desde una perspectiva meramente civil y mercantil. Fue la Constitución de 1978, particularmente en su artículo 13, quien primeramente reconoció derechos constitucionales a los extranjeros.

La política migratoria de una sociedad democrática, como la española, debe partir del reconocimiento de las aportaciones que en el plano económico, social y cultural realizan las personas inmigrantes y los asilados que llegan a este país y a los que les ampara el reconocimiento, que de sus derechos y libertades fundamentales, hace el Título I de la Constitución en su artículo 13.

Desde esta perspectiva, si bien la inmigración comporta problemas y retos de diversa índole a la sociedad receptora, es muy superior el valor del intercambio que conlleva el proceso migratorio para ambas poblaciones, más aún si tenemos en cuenta que la población de inmigrantes se ha convertido, en no pocas ocasiones, en un elemento importante para el mayor progreso económico de las sociedades desarrolladas, siendo una realidad que no se puede negar.

Por tanto, la política de inmigración no debe inclinarse a una mera regulación de los flujos laborales y aún menos a un excesivo control de entrada y permanencia, sino que además debe apoyar los procesos de convivencia e integración de este fenómeno de asentamiento de población, el cual requiere un adecuado y justo tratamiento.

La integración, debe tomarse en consideración, desde el mutuo respeto de creencias, culturas y concepciones de la vida; es decir, desde el respeto de los Derechos Humanos.

Asimismo esta política debe contemplar los aspectos socio-laborales, educativo-culturales, de convivencia territorial y de participación ciudadana sobre la base de normas claras y adecuadas que garanticen la seguridad jurídica de las personas inmigrantes y asiladas y que se aplique desde una actuación coherente y unitaria de las diversas Administraciones.

El objetivo central de esta tesis, es un análisis de la aplicación de la política de asilo llevada a cabo en España, con respecto a los flujos migratorios hacia el interior del país.

De tal manera, podemos precisar que en España el marco jurídico del derecho de asilo, además del artículo 13 de la Constitución, es el de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, que regula el derecho de asilo y la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

España se ha convertido en un país receptor de inmigrantes, si bien es cierto que su número es inferior en comparación con el número de inmigrante existentes en otros países pertenecientes a la Unión Europea. Es claro que la importancia cuantitativa del fenómeno migratorio es prioridad en la realidad, ya que su trascendencia en el momento actual es evidente y lo será mayor en el futuro.

Asimismo, la cada vez mayor internacionalización del fenómeno migratorio, conscientes de que estamos ante una realidad con evidentes implicaciones internacionales, nos lleva a darnos cuenta de que este fenómeno no puede ser abordado de forma individualizada por el país de origen, ni por el país de destino de los inmigrantes. Por ello, en foros como el de la Unión Europea la inmigración va adquiriendo una mayor importancia, al haber tomado conciencia los Estados miembros de la necesidad de encontrar, de forma conjunta, salidas a los retos derivados de la inmigración.

El número de extranjeros en España ha crecido desde los últimos 20 años, pudiendo definirlo como un crecimiento moderado.

Actualmente, España es una de las naciones de inmigración preferidas por los latinoamericanos, en especial por las terceras y cuartas generaciones de aquellos españoles que salieron de sus tierras en busca de mejores oportunidades.

Estadísticas recientes del Ministerio del Interior Español, confirman que el fenómeno migratorio en España no presenta aún las dimensiones que tienen en otros países europeos como Alemania, Francia o el Reino Unido. Además, se afirma que España tiene todavía más emigrantes que inmigrantes.

Sin embargo, España también recibe inmigrantes por otros motivos, como en el caso de reunificación familiar o por motivos humanitarios, tema de nuestro interés, los refugiados.

En tal sentido, España posee un historial de reasentamiento de refugiados. Es uno de los países comprometidos con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organización creada en 1951 para asistir y proteger a los refugiados. En España se fundó la Asociación España con ACNUR con el fin de difundir la tarea que realiza la institución en todo el mundo.

La adhesión de España a la Convención de Ginebra de 22 de julio de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 se llevó a cabo en el año 1978. Los tratados internacionales citados, además del reconocimiento a los refugiados y solicitantes de asilo de su derecho a no ser devueltos al país en el que sufren o temen sufrir persecución, les reconocen otra serie de derechos individuales y de carácter social, entre los que se encuentran la libertad para practicar su religión y el acceso a la educación y a los tribunales de justicia, el derecho al trabajo y a la libre circulación, el acceso a la vivienda y a los servicios sociales, etc.

En España, el marco jurídico del derecho de asilo, además del artículo 13 de la Constitución, es el de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, que regula el derecho de asilo y la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. La competencia en materia de asistencia a los solicitantes de asilo, así como la promoción e integración social de los refugiados está atribuida al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

Aunque en el ámbito europeo, países como Alemania, Suecia, Francia o Reino Unido tienen más tradición como receptores de refugiados, España se configura desde hace años como un país receptor de personas que solicitan asilo.

Las solicitudes pueden presentarse en la Oficina de Asilo y Refugio, los puestos fronterizos de entrada, las oficinas de extranjería, las Comisaría provinciales de Policía o las Misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en el extranjero. Al solicitante de asilo se le provee de una comprobante de su solicitud que le habilita para permanecer en España por un periodo máximo de 60 días. Si la solicitud se admite a trámite, se expide al interesado un documento de solicitante de asilo, que le habilita para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente, pasando a estar bajo la tutela del Estado si carece de medios económicos suficientes para él y su familia.

Desde 1988 a 1998 han presentado en España solicitud de asilo un total de 83.840 personas.

De acuerdo con la Subdirección General de Asilo (Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior), durante 1998 se presentaron 4.934 expedientes de asilo, incluyendo a 6.794 personas. El 91% de los expedientes se presentaron en territorio nacional, el 7% en puestos fronterizos y menos del 2% en Misiones diplomáticas españolas en el exterior.

Los países de procedencia de los solicitantes de asilo, en función del mayor número, son los siguientes: Argelia, Rumania, Armenia, Sierra Leona, Colombia, Ucrania, Rusia, Cuba y Georgia.

A la fecha, España ha recibido a algo más de dos centenares de personas desplazadas y en el ámbito de la Unión Europea se ha aprobado una Acción Común en la que se establecen medidas concretas de ayuda para la recepción y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y solicitantes de asilo, incluida la ayuda de emergencia a las personas que han huido a consecuencia de recientes acontecimientos.

La Unión Europea (UE) tal y como la conocemos actualmente es el resultado de todos los esfuerzos realizados desde los años 50. De hecho, se habla del proceso de construcción europea como un proceso continuo en el que el paso de los años, Tratados, Ampliaciones, etc. la han ido modelando poco a poco.

La UE se ha ido convirtiendo en la organización de integración más avanzada y la única con vocación de actuar tanto en los sectores económico, social y político como en el de los derechos de los ciudadanos y las relaciones exteriores. Llegando incluso a una moneda única.

Este trabajo presenta un análisis de la historia más reciente del proceso legislativo y regulador del derecho de asilo en España, al mismo tiempo que procura poner de manifiesto, a la luz de la realidad, las dificultades que sufre este proceso hoy en día y las no siempre fáciles circunstancias, como consecuencia de ello.

En el capítulo primero conoceremos los aspectos geográficos e históricos de este país, así como su incorporación al plano internacional a partir de su transición a la democracia. De igual manera conoceremos los movimientos migratorios a nivel mundial y, nuestro objetivo, el panorama general de los refugiados, principalmente en España.

Por otra parte, en el capítulo segundo conoceremos los organismos internacionales, instituciones y mecanismos de protección para los refugiados en España.

En el tercer capítulo estudiaremos el procedimiento que deben llevar a cabo los interesados para la aplicación del Derecho de Asilo en la nación.

Por último, en el capítulo cuarto analizaremos y comprenderemos los aspectos básicos de la legislación española con respecto al fenómeno del asilo.

CAPITULO I DATOS BÁSICOS SOBRE MIGRACIÓN Y REFUGIO

1.1 ESPAÑA, PAIS DE DESTINO.

1.1.1 Geografía e Historia

Geografía

España, junto con Portugal, forma la región más occidental de las tres penínsulas mayores del sur de Europa, situada en el extremo sudoeste del continente en una zona templada dada su ubicación entre los 36 y los 43 grados de latitud norte. Con una superficie total de 505,955 kilómetros cuadrados, España ocupa cuatro quintos de la península Ibérica y está considerada entre los cincuenta países más extensos del mundo, siendo el tercero más grande del continente europeo, después de Rusia y Francia. La mayor parte de su territorio está ubicado en la península (493,486 kilómetros cuadrados), el resto son insulares, Baleares y Canarias; más 32 km² que corresponden a las ciudades españolas localizadas en la costa norte de África: Ceuta y Melillá.

Al norte limita con el mar Cantábrico, Francia y Andorra; al este, con el mar Mediterráneo; al sur, con el mar Mediterráneo y el océano Atlántico, y al oeste con el océano Atlántico y Portugal.

Los archipiélagos balear y canario, son la parte más importante de España insular. El primero se sitúa a un lado de la península, en el Mediterráneo oriental, formado por las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera, Cabrera y otras; mientras que las Islas Canarias se localizan en el Atlántico sur, frente a la costa africana, compuesto por Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife, Gomera, Palma, Hierro y unos pocos islotes.

Políticamente, el Reino de España, nombre oficial, está formado por 17 regiones autónomas y 50 provincias; su capital es Madrid y sus principales ciudades son ésta, Madrid; Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Bilbao, Las Palmas, Murcia, Valladolid, Córdoba y Granada.

La situación de la península ibérica, en el extremo suroccidental de Europa, y a sólo 14 kilómetros de distancia del continente africano, dota a España de un gran valor estratégico: con proyección mediterránea, por un lado, y como alternativa de caminos hacia África y América, por otro.

Historia

En el pasado los historiadores dieron diferentes nombres a España; entre ellos Ophiusa, Edetania, Sacania, Tartessos, Hesperia; pero fueron los romanos quienes le dieron el nombre de Hispania, al parecer de origen fenicio, derivada

del pastoreo, la cual probablemente signifique 'costa o isla de conejos'. Se cree que el nombre de Hispania data del siglo II a.C.

En la historia antigua de España uno de los aspectos más característicos es la sucesión de oleadas de diferentes pueblos que se extendieron por toda la península. Los primeros pobladores de la península fueron los iberos, un pueblo del norte de África. Posteriormente se establecieron los celtas, un pueblo típicamente ario; de la fusión de ambos surgió la etnia de los celtoiberos que agrupados en varias tribus (cántabros, astures, lusitanos, entre otras) dieron nombre a sus respectivos territorios. La riqueza minera atrajo a los fenicios, quienes fundaron varias plazas comerciales, la más importante fue Cádiz. Después llegaron los griegos, quienes fundaron varias ciudades.

En la lucha de los griegos contra los fenicios, éstos con ayuda de los cartagineses, se apoderaron de la mayor parte de España; época en la cual Roma inició una disputa fronteriza en defensa de las zonas de influencia griega; comenzando así en la península la Segunda Guerra Púnica, que decidió el destino del mundo de entonces.

Con la victoria de Roma, empezó la conquista de España, quien estuvo bajo su dominio durante seis siglos, dejándole como legado la lengua latina, el Derecho romano, la conformación de municipios y la religión cristiana.

Con la caída del Imperio Romano nuevos pobladores germánicos procedentes del norte; los suevos, los vándalos y los alanos entraron en España, pero fueron derrotados por los visigodos, que a finales del siglo VI ocuparon prácticamente toda la península, excepto el noreste habitado por vascos, cantabros y astures, resistentes tanto a la infiltración romana y más tarde, musulmana.

Cabe mencionar que la época de dominación musulmana se divide en tres periodos: el Emirato (del 711 al 756), el Califato (756 – 1031) y los Reinos de Taifas, pequeños reinos independientes, (1031 – 1492).

En 1492 el matrimonio de los Reyes Católicos, Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, inició el camino de unión de los dos reinos y marcó el comienzo de un periodo de creciente éxito para España. Durante su reinado, Granada, última fortaleza de los árabes en España, fue conquistada, al mismo tiempo en ese año histórico, las carabelas enviadas por la Corona de Castilla, bajo el mando de Cristóbal Colón, descubrieron América. Las Islas Canarias se convirtieron en territorio español (1495), se afirmó la hegemonía de España en el Mediterráneo en detrimento de Francia con la conquista del reino de Nápoles, y Navarra se incorporó a la Corona.

Los siguientes dos siglos, XVI y XVII, fueron testigos de la construcción y el apogeo del Imperio Español, en el cual el país se convirtió en la primera potencia del mundo bajo la égida de los austrias y la política europea giró en

torno a él. La Ilustración española se caracteriza por ser una época de equilibrio externo, reformas y desarrollo interior.

La guerra de Sucesión de la Corona de España (1701 – 1714) marcó el fin de la dinastía de los Habsburgo y el comienzo de los Borbones. El **Tratado de Utrecht**¹ de 1713 formalizó la ocupación británica del Peñón de Gibraltar, dando así lugar a una situación colonial anacrónica que todavía persiste en nuestros días, constituyendo la única disputa entre España y el Reino Unido.

En 1808 con la crisis del Antiguo Régimen se instaló en el trono de España José Bonaparte tras la invasión napoleónica, aunque la resistencia del pueblo culminó con la restauración de los Borbones con Fernando VII.

La guerra de independencia fue una guerra contra la invasión francesa, pero también fue una guerra revolucionaria por la decisiva participación del pueblo y por la clara formación de una conciencia nacional que se plasmaría, más tarde, en la Constitución de 1812. Promulgándose así en las Cortes de Cádiz una de las primeras constituciones del mundo donde se ratifica como principio básico que *la soberanía reside en la Nación*.

El conflicto entre liberales y absolutistas, o lo que es lo mismo, entre dos formas de entender la configuración del Estado, proclama en 1873 la I República, pero un pronunciamiento militar restaura la monarquía en 1875 proclamando rey de España a Alfonso XII, sucediéndolo en 1886 su hijo Alfonso XIII, coronado Rey en 1902.

Años antes de esto, una breve guerra contra Estados Unidos terminó con la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas en 1898, completando así la disolución del Imperio Español.

Pese al paréntesis de la I Guerra Mundial, en la que España se mantiene neutral, y tras la Dictadura de Primo de Rivera, se vuelve a reproducir la crisis monárquica, que lleva al exilio al Rey Alfonso XIII, estableciéndose la Segunda República el 14 de abril de 1931, cuyo intento de lograr las grandes reformas que necesitaba el país terminó con un clima de violencia creciente el 18 de julio de 1936 con el levantamiento militar del general Franco que condujo a una trágica guerra civil que terminó tres años más tarde.

El 1º de octubre de 1936 el general Franco asumió el poder como Jefe del Estado y comandante supremo de los ejércitos. España atravesó por un periodo de cuarenta años de dictadura, caracterizando la vida política del país por la ilegalidad de todos los partidos políticos a excepción del Movimiento Nacional.

1. Tratado de Utrecht firmado el 13 de julio de 1713 en el cual España cede a Gran Bretaña "la plena y entera propiedad de la ciudad y el castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen", tras la ocupación británica del 4 agosto de 1704.

En 1975 la muerte de Franco puso fin a un periodo de la historia de España, restaurando la **monarquía**² con el ascenso al trono del actual Rey de España, Juan Carlos I de Borbón y Borbón.

Las estructuras legales del franquismo fueron derogadas bajo un cuidadoso proceso de reforma política hacia una democracia de estilo occidental, consolidadas el 15 de junio de 1977 cuando el presidente del segundo gobierno, Adolfo Suárez, bajo un amplio consenso social condujo la llamada transición a la **democracia**³, culminando con las primeras elecciones parlamentarias democráticas en 41 años; concluyendo con la aprobación de una nueva **Constitución**⁴, ratificada en referéndum el 6 de diciembre de 1978.

Las regiones de Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía aprobaron estatutos de autonomía eligiendo sus respectivos parlamentos, entre 1980 y 1982. En enero de 1981 Adolfo Suárez, presidente de gobierno, fue sustituido por Leopoldo Calvo-Sotelo.

El 27 de agosto de 1982 Calvo-Sotelo presentó al Rey el decreto de disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones generales para el 28 de octubre; teniendo como resultado la victoria en las urnas del Partido Socialista Obrero Español y su secretario general Felipe González.

El Partido Socialista Español ganó también las elecciones de 1986, 1989 y 1993, consolidando la posición del Partido Popular, encabezado por José María Aznar, como la segunda fuerza política del país.

2. Monarquía: es una institución que se fundamenta tanto en la Historia como en la voluntad de los ciudadanos, expresada en la Constitución, que han confiado en la Corona como la mejor garantía de estabilidad, concordia, democracia y libertad.

Inspirar la vida del Estado, arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones y por encima de todo, escuchar el sentir de la ciudadanía.

3. Democracia: del griego Demos, pueblo, población, gente, y Kratos, que significa poder, superioridad, autoridad; es una forma de gobierno en que la propia sociedad, orienta y dirige el Poder del Estado. En 1863 Abraham Lincoln la definió como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Se fundamenta en el reconocimiento de la Dignidad de la persona humana, implicando no solo una forma de gobierno y estructura económica social, sino también valores, actitudes y conductas democráticas; usada como sinónimo de libertad, igualdad, gobierno de mayoría, justicia social, fraternidad, etc.

4. La Constitución Española es aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978. Fecha de publicación: 29-12-1978 BOE 311-1/78 (página: 29315).

1.1.2 España en el Mundo

A partir del periodo político de transición a la democracia (1976 – 1978), los sucesivos Gobiernos españoles tienen como objetivos comunes en el ámbito de la política internacional y las relaciones internacionales:

- Apertura al exterior y normalización de las relaciones internacionales, frente al aislacionismo del anterior régimen.
- Reconocimiento y homologación de España con los países democráticos europeos.
- Incorporación y participación activa de España en los organismos internacionales.

* Desde 1955, España es miembro de la Organización de las Naciones Unidas (**ONU**)⁵, perteneciendo desde dos años antes a algunos de sus organismos especializados, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la UNESCO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Mientras tanto su integración a los organismos europeos de cooperación se lleva a cabo hasta la etapa democrática.

* En 1982, se convierte en miembro de la **OTAN**⁶, decisión avalada por referéndum en 1986 manteniendo a la nación fuera de su estructura militar. A partir de 1998, el parlamento español decide la participación en la nueva estructura militar de mandos, adoptada en la Cumbre de la OTAN en julio de 1997, en Madrid. Paralelamente a la política de paz y seguridad, el gobierno desarrolla un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas españolas para su profesionalización y adaptación a los cometidos derivados de la nueva política con mayor eficacia operativa en el marco de la participación de España en alianzas militares internacionales.

* En 1988, España se incorpora a la Unión Europea Occidental (UEO) organización creada para la defensa común de los países de Europa Occidental.

* De igual manera, España participa en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Iberoamérica, junto con la dimensión europea y occidental, es pieza clave de la política exterior española. España es, por cultura, historia y proyección, puente de unión entre Europa e Iberoamérica. Los lazos de España con todos los países iberoamericanos han experimentado en los últimos años un acercamiento en todos los campos y niveles, teniendo especial importancia la celebración anual de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de 21 países iberoamericanos.

El Mediterráneo es otra de las áreas de especial importancia para la política exterior española, impulsada por la celebración en Barcelona de la Cumbre

Euromediterránea en la cual Israel, Palestina y otros países árabes trataron la cuestión de Oriente Medio.

El proceso de democratización en los países de Europa Central y Oriental ha abierto una nueva dimensión en la proyección de la política exterior española; proceso en el que paralelamente se han ido normalizando las relaciones con todos ellos.

5. El nombre de "Naciones Unidas", acuñado por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, se utilizó por primera vez el 1º de enero de 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, cuando representantes de 26 naciones aprobaron la "Declaración de las Naciones Unidas", en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometían a seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje.

Las primeras organizaciones internacionales establecidas por los Estados tenían por objeto cooperar sobre cuestiones específicas. En 1899 se celebró en La Haya la primera Conferencia Internacional de la Paz con el objeto de elaborar instrumentos que permitieran resolver pacíficamente las crisis, evitar la guerra y codificar normas de conducta en tiempo de guerra. La Conferencia aprobó la Permanente de Arbitraje, que comenzó a operar en 1902.

El precursor de las Naciones Unidas fue la Sociedad de las Naciones, organización concebida en similares circunstancias durante la Primera Guerra Mundial y establecida en 1919, de conformidad con el Tratado de Versalles, "para promover la cooperación internacional y conseguir la paz y la seguridad". La Sociedad de las Naciones cesó su actividad al no haber conseguido evitar la Segunda Guerra Mundial.

En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas. Los delegados deliberaron sobre la base de propuestas preparadas por los representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, entre agosto y octubre de 1944. La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países, Polonia, que no estuvo representada, la firmó más tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores.

Las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios. El Día de las Naciones Unidas se celebra todos los años en esa fecha.

6. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, también conocida bajo el nombre de Pacto Atlántico) se fundó en 1949 y su sede está en Bruselas. Incluye a 19 Estados miembros que son los miembros de la UE (excepto Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) Canadá, Estados Unidos, Islandia, Noruega, Turquía y, desde el 12 de marzo de 1999, Polonia, Hungría y la República Checa.

La política de la Unión respeta las obligaciones que resultan para algunos Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y es compatible con la política común de seguridad y defensa acordada en este marco. La declaración relativa a la UEO, ajena al Tratado de la Unión Europea, clarifica las futuras relaciones entre la OTAN y la UEO, siendo esta última la componente de defensa de la Unión y el instrumento para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

Los principios en los cuales se basa la política exterior española son:

- a) El respeto al derecho internacional.
- b) La búsqueda de la paz.
- c) La lucha por el desarme y la distensión.
- d) El avance hacia un nuevo orden internacional basado en la justicia, la defensa de los derechos humanos y la cooperación y solidaridad internacional.

1.1.3 España en la Unión Europea

Uno de los objetivos de la política exterior española, a partir de la democracia, es la integración de España en las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea (UE)⁷.

El 1º de enero de 1986, España ingresa como miembro de pleno derecho en las Comunidades. Desde entonces, junto a los demás países miembros, participa de manera activa en el proceso de construcción europea.

Su incorporación coincide con una de las etapas en la que las Comunidades Europeas dan mayor impulso a sus objetivos de avanzar hacia una efectiva integración económica y monetaria. Al mismo tiempo, los entonces doce miembros dan los primeros pasos para una mayor cooperación política entre ellos.

Este impulso integrador se pone de manifiesto con la entrada en vigor, en 1987, del Acta Única Europea, cuyo objetivo es la creación de un auténtico mercado interior sin fronteras y ampliar las competencias de la Comunidades; dando lugar en 1992 al **Tratado de la Unión Europea**⁸, firmado en Maastricht, claro avance de mayor trascendencia en el proceso de integración económica y política de Europa. Este Tratado consagra la creación, en distintas fases, de la Unión Económica y Monetaria, con una moneda y un banco central comunes.

El Gobierno Español se fija desde entonces como objetivo primordial de su política económica cumplir los requisitos para formar parte del grupo de países que integren, desde el primer momento, la unión económica y monetaria.

7. La Unión Europea (UE) fue creada tras la Segunda Guerra Mundial. El proceso de integración europea se puso en marcha el 9 de mayo de 1950, cuando Francia propuso oficialmente crear "el primer cimiento concreto para una federación europea". Seis países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) se integraron desde el principio. Hoy, tras cuatro tandas de adhesiones (1973: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal y 1995: Austria, Finlandia y Suecia), la UE tiene quince Estados miembros y se está preparando para la adhesión de trece países de Europa oriental y del sur.

El 1º de enero de 1999, conseguido el marco de estabilidad económica requerida, España adopta la moneda común europea, junto con los otros once Estados miembros de la UE. La entrada en vigor del euro y del Banco Central Europeo marca un hito histórico sin precedentes en el avance hacia una Europa cada vez más unida. La Unión Económica y Monetaria se convierte en una realidad que contribuye decisivamente a hacer más sólidas y competitivas las economías de los países integrados en ella.

El 1º de mayo de 1999 entró en vigor el **Tratado de Amsterdam**⁹, que supone un nuevo avance en la construcción europea, reforzando las políticas comunitarias marcadas ya en el Tratado de la Unión, en especial mediante el establecimiento de una política de empleo y la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Finalmente, los jefes de Estado y de Gobierno de los quince países miembros de la Unión Europea acordaron en diciembre de 2000, el **Tratado de Niza**¹⁰, que representa el mayor reto al que ha de hacer frente la UE en los próximos años: la ampliación de la Unión a los países del centro y este de Europa.

España es el segundo país de los quince miembros actuales de la Unión Europea en extensión geográfica y ocupa el quinto lugar en número de habitantes. Su posición geográfica en el sudoeste del continente europeo le hace situarse como país puente con los de la ribera sur del mar Mediterráneo y el norte de África y, por tradición histórica y cultural, con los países latinoamericanos.

En este sentido, las iniciativas de la Unión Europea en las que España ha manifestado un particular protagonismo y ha desplegado una especial actividad son:

8. El Tratado de la Unión Europea, que se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, creó la Unión política entre los Estados miembros y supuso considerables cambios respecto a los Tratados existentes. El Tratado creó la Unión Europea, un concepto que comprende las Comunidades Europeas (expresión que fue sustituida por la de Comunidad Europea también a través del mismo texto), así como otras formas de cooperación.

9. El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1º de mayo de 1999, modifica y reenumera los Tratados UE y CE. Las versiones consolidadas de los Tratados de la UE y CE se encuentran adjuntas al mismo. El Tratado de Ámsterdam cambió el articulado del Tratado de la Unión Europea, identificado hasta entonces mediante las letras de la A a la S, a la forma numérica.

10. El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, pendiente de la ratificación por los quince países miembros, adapta la Unión, sus instituciones y sus mecanismos de decisión a una Europa ampliada hasta un total de 28 estados miembros. En virtud de este tratado, España mantiene o incrementa su peso específico en función de su población y de su peso económico en la UE.

- Implantación y consolidación de la idea de la Europa de los Ciudadanos y su desarrollo con medidas concretas (concepto de 'ciudadanía europea', pasaporte europeo, etc.)
- Postulación de la Europa social, paralelamente a la idea de la Europa económica y monetaria: defensa y aplicación de la cohesión económica y social de la UE y de la creación de empleo, como motor de cohesión.
- Énfasis en el desarrollo de la política europea común en los asuntos de Justicia e Interior, en particular para la lucha contra la delincuencia internacional organizada, contra el narcotráfico y el terrorismo, se trata de establecer progresivamente un "espacio de libertad, de seguridad y de justicia", común.
- Estabilidad política en la cuenca mediterránea: intensificación de los lazos de cooperación con los países mediterráneos del norte de África, labor de mediación activa en el proceso de paz de Oriente Próximo; celebración de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, en Barcelona.

Desde su incorporación en 1986, España ha presidido por turno la Unión Europea en tres ocasiones:

1. Primer semestre de 1989. En la cumbre de Madrid del mes de junio se aprueba el "informe Delors", que conduciría al Tratado de la Unión Europea o de Maastricht, de 1992.
2. Segundo semestre de 1995. El Consejo Europeo de Madrid, celebrado en diciembre, decide el nombre de la futura moneda europea: euro.
3. Primer semestre de 2002. A España le correspondió la presidencia por tercera vez.

1.2 Movimientos Migratorios

Las migraciones humanas son un fenómeno tan viejo como la humanidad misma. Se cree que el hombre apareció en un punto determinado del planeta y de ahí migró por toda la faz del globo; considerado como el único ser viviente que ha migrado y se ha adaptado a todos los rincones del mundo¹¹.

Es claro que las migraciones no son nuevas en la historia, siempre han existido, y generalmente han funcionado como un elemento dinamizador del desarrollo social. Hoy en día, con una intensidad creciente, consideradas como un problema.

11. Colussi, Marcelo. "Migraciones: ¿Un problema para el siglo XXI?". La Insignia, Sociedad. Centro de Colaboraciones Solidarias, España, 22 de marzo de 2002. p. 1

Históricamente la gente ha migrado de un sitio a otro: 1) forzada por las circunstancias algunas veces, y 2) voluntariamente otras. Situación en la que la población migrante se vio impulsada por el humano afán de conocer cosas nuevas. Mientras tanto las migraciones forzadas se han debido a diversas causas, en términos generales caracterizadas por los contingentes naturales, pero recientemente, como nunca antes visto, aparecen motivadas por razones de orden puramente social, principalmente: pobreza. Siendo a partir de la segunda mitad del siglo XX que empieza a considerarse como un verdadero problema.

Anteriormente, la escasa existencia de situaciones adversas hacía que la gente huyera de ellas. Hoy nos damos cuenta que la riqueza y el bienestar crecen rápidamente para muchos, mientras inversamente para otros, también crece su marginación, su falta de posibilidades, su precariedad.

La era industrial provocó las oleadas de migración voluntaria más grandes que hasta entonces se habían producido. La búsqueda de la prosperidad que empezó a ofrecer el capitalismo en su proceso de crecimiento movió enormes contingentes de población rápidamente. Países enteros comenzaron a nutrirse de los inmigrantes; algunos construyeron su grandeza sobre esa base.¹²

Con la expansión del industrialismo y la sociedad de alto consumo material prácticamente por toda la orbe, a partir de la segunda mitad del siglo XX, consecuentemente fueron apareciendo nuevas zonas de prosperidad que en su momento atraerán migrantes.

Hoy en día podemos darnos cuenta de que el proceso migratorio a nivel mundial, impulsado por la industrialización de las sociedades, parece no detenerse. Estas migraciones no dejan de ser un problema social creciente, ya que el número de personas reubicadas en las ciudades supera grandemente las posibilidades de asimilación de nuevos habitantes que ellas tienen.

Por ello la preocupación del status quo central está dada por un proceso relativamente similar, el llamado movimiento Sur – Norte, migración desde países pobres hacia la metrópoli desarrollada a través de imparable oleadas de tercermundistas indocumentados.

Claramente en este sentido, la motivación del migrante está dada por la obtención de una situación más beneficiosa tanto económica como social y culturalmente.

Por otro lado, es importante destacar que las guerras, quizá la peor catástrofe no natural, siempre han sido un factor determinante de las migraciones. Siendo

12. Ibid, p. 2

las llamadas guerras de baja intensidad de las últimas décadas, las que han dejado un saldo de migrantes forzosos como nunca anteriormente se había contabilizado.

Por tanto, a menudo la migración es el resultado del desarrollo económico y social. A su vez, puede contribuir a un mayor desarrollo y a una mejora de las condiciones económicas y sociales o, por el contrario, ayudar a perpetuar el estancamiento y la desigualdad¹³.

Esta situación depende obviamente del carácter de la migración y de las medidas que tomen los gobiernos y otras partes directamente interesadas. La migración está caracterizada por ayudar a la eliminación de líneas divisorias tradicionales entre idiomas, culturas, grupos étnicos y Estados nación, constituyendo un desafío para las tradiciones culturales, la identidad nacional y las instituciones políticas, además de que contribuye al declive de la autonomía del Estado nación.

Definiciones y tipos

Migración es el hecho de atravesar la línea divisoria de una unidad política o administrativa durante un periodo mínimo de tiempo.

Migración interna se refiere al desplazamiento desde una zona (provincia, distrito o municipio) a otra dentro de un mismo país.

Migración internacional significa cruzar las fronteras que separan a uno de los aproximadamente 200 Estados del mundo de otro Estado.

Es importante destacar que en la mayoría las ocasiones el hecho de cruzar una frontera no significa que haya una migración, considerando que la mayor parte de los viajeros son turistas o personas que viajan por negocios, sin intención de quedarse mucho tiempo en ese lugar. Mientras que la migración supone residir en el lugar al que uno se ha trasladado durante un mínimo de tiempo.

Por lo tanto, las definiciones de migración deben entenderse como el resultado de políticas estatales, adoptadas en respuesta a objetivos políticos y económicos y a actitudes públicas.

13. Castles, Stephen. Migración Internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. "Las Migraciones Internacionales 2000", Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 165 Septiembre 2000, p. 17.

La migración internacional se produce en un mundo dividido en Estados nación, en el que quedarse en el país de nacimiento sigue considerándose la norma e irse a otro país, la excepción. Por ello suele considerarse que la migración es un problema, algo que hay que controlar e incluso frenar, porque puede traer consigo cambios impredecibles¹⁴.

Una manera en la que los Estados intentan mejorar el control es agrupando a los inmigrantes en categorías:

- ❖ *Trabajadores migrantes temporales (trabajadores invitados o extranjeros contratados)*: hombres y mujeres que migran durante un periodo de tiempo limitado, con el fin de conseguir empleo y enviar dinero a casa.
- ❖ *Migrantes profesionales*: personas que poseen la preparación de gerentes, ejecutivos, profesionales, técnicos o similares.
- ❖ *Migrantes irregulares* (indocumentados o ilegales): personas que ingresan a un país, generalmente en busca de empleo, sin los documentos y permisos necesarios. La migración de manos de obra está constituida por este tipo de migrantes.
- ❖ *Refugiados*: de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, un refugiado es una persona que residiendo fuera de su país de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar a él debido a "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas". Los signatarios de la Convención se comprometen a proteger a los refugiados permitiéndoles ingresar al país y concediéndoles un permiso de residencia temporal o permanente. Las organizaciones de refugiados, es especial la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tratan de hacer una distinción clara entre los refugiados y los migrantes, pero ambos grupos comparten muchas características en cuanto a las necesidades sociales y las repercusiones culturales en su lugar de asentamiento.
- ❖ *Solicitantes de asilo*: son personas que se desplazan cruzando fronteras en busca de protección, pero que no cumplen necesariamente con los criterios estrictos establecidos en la Convención de 1951. En muchas situaciones actuales de conflicto en los países menos desarrollados resulta difícil distinguir entre la huida debido a persecuciones personales y la marcha motivada por la destrucción de la infraestructura económica y social necesaria para sobrevivir. En la migración, tanto las motivaciones políticas como las económicas están vinculadas a la violencia generalizada y

14. *Ibíd*, p. 18.

persistente que se ha derivado de los procesos rápidos de descolonización y mundialización en condiciones impuestas por los países desarrollados.

- ❖ *Migración forzada*: en un sentido más amplio, esta categoría incluye no sólo a los refugiados y solicitantes de asilo, sino también a las personas obligadas a trasladarse debido a catástrofes medioambientales o proyectos de infraestructura, tales como la construcción de fábricas, carreteras o presas nuevas.
- ❖ *Miembros de la familia* (migrantes por razones de reunificación familiar): personas que migran para reunirse con familiares que ya han entrado en un país de inmigración en una de las categorías antes mencionadas; categoría que de acuerdo al país, reconoce el derecho a la reunión familiar.
- ❖ *Migración de retorno*: son personas que vuelven a su país de origen tras haber pasado un tiempo en otro país. A menudo los migrantes de retorno son considerados positivamente ya que traen consigo capital, conocimientos especializados y experiencias útiles para el desarrollo económico.

Es importante indicar que ninguna de estas categorías está explícitamente fundada en la raza, el origen étnico o la procedencia de los migrantes. Actualmente son muy pocos los países que admiten discriminar basándose en tales criterios.

1.3 Naturaleza del Fenómeno de los Refugiados

1.3.1 Marco Normativo del Refugio en el Derecho Internacional

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

La Convención de 1951¹⁵, redactada por solicitud de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, marcó un hito en la normalización del tratamiento de los refugiados.

El artículo 1 de la Convención contempla la definición general del término "refugiado", el cual se aplicará a toda persona que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad,

15. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Serie Tratados de Naciones Unidas, No. 2545, Vol. 189, p. 137.

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 residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En la Convención se establecen las normas mínimas para el tratamiento de los refugiados, incluidos los derechos básicos que se les deben reconocer. En ella también se establecen la condición jurídica de los refugiados y disposiciones sobre sus derechos, a un empleo remunerado y el bienestar, sobre la cuestión de sus documentos de identidad y de viaje, sobre la aplicación de los gravámenes fiscales, y sobre su derecho a transferir sus bienes a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento.

La Convención prohíbe la expulsión o la devolución forzosa de personas a quienes se les ha reconocido la condición de refugiado. En su artículo 33 se estipula que "ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas". El artículo 34 tiene que ver con la naturalización y la asimilación de los refugiados. Otras disposiciones tratan de derechos como el acceso a los tribunales, la educación, la seguridad social, la vivienda y la libertad de circulación.

La Convención contempla 46 artículos en los cuales se estipulan los derechos y libertades fundamentales, que sin distinción alguna, deben gozar los seres humanos.

Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados

La Convención de 1951 sólo se aplicaba a los refugiados que habían pasado a tener tal condición como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951. Sin embargo, en los años posteriores a 1951 quedó demostrado que los desplazamientos de refugiados no eran meramente resultado temporal de la Segunda Guerra Mundial y de sus efectos.

A fines del decenio de 1950 y durante el decenio de 1960 surgieron nuevos grupos de refugiados, en especial en África. Estos refugiados necesitaban de protección, que no se les podía conceder con arreglo al marco temporal limitado de la Convención de 1951.

El Protocolo de 1967¹⁶ amplió la aplicación de la Convención a las nuevas situaciones de refugiados, es decir, a quienes reunían las condiciones de la definición de la Convención, pero habían pasado a tener la condición de refugiados como consecuencia de los acontecimientos ocurridos después del 1º de enero de 1951.

Para el 1º de abril de 1992, 111 Estados eran Partes de la Convención de 1951, en el Protocolo de 1967 o en ambos instrumentos. Hoy en día 142 Estados son parte de la Convención de 1951, 140 del Protocolo de 1967 y 137 de ambos instrumentos.

Otros Instrumentos Internacionales

* **La Convención de 1954 sobre el Estatuto de Apátridas**¹⁷: a los efectos de esta Convención se define el término "apátrida" a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Además, prescribe las normas del tratamiento que ha de darse a los apátridas.

* **La Convención de 1961 para reducir los casos de apátridas**¹⁸: todo Estado contratante en esta Convención concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida¹⁹. Con arreglo a ciertas condiciones, el Estado también conviene en no privar de su nacionalidad a una persona si esa privación ha de convertirla en apátrida. En la Convención se especifica que no se privará de su nacionalidad a ninguna persona o a ningún grupo de personas por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos.

* **La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967**²⁰: en esta Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas se establece una serie de principios fundamentales relativos al asilo territorial. Se afirma que el otorgamiento de asilo territorial "es un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado". Se define el principio humanitario básico de la no-devolución y se recuerdan los

16. Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967 de conformidad con el artículo VIII Serie Tratados de Naciones Unidas No. 8791, Vol. 606, p. 267.

17. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII) de 26 abril de 1954. Entrada en vigor el 6 de junio de 1960 de conformidad con el artículo 39 Serie Tratados de Naciones Unidas No. 5158, Vol. 360, p. 117.

18. Convención para reducir los casos de apátridia adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 30 de agosto de 1961 por una Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961 en cumplimiento de la resolución 896 (IX) de la Asamblea General de 4 de diciembre de 1954. Entrada en vigor el 13 de diciembre de 1975 de conformidad con el artículo 18 Serie Documentos de Naciones Unidas A/CONF.9/15, 1961.

19. Una persona apátrida es aquella que no es reconocida por ningún país como un ciudadano. En efecto, muchos millones de personas en el mundo están atrapadas en este limbo legal, disfrutando solamente de un acceso mínimo a la protección legal o internacional o a derechos básicos tales como salud o educación. Las convenciones internacionales sobre apatridia se establecieron en 1954 (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas) y 1961 (Convención para reducir los casos de Apatridia). En 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas le solicitó al ACNUR que brindara asistencia legal limitada y en 1996 le ordenó ampliar su misión a través de la promoción de la reducción de los casos de apatridia a nivel mundial.

artículos 13 y 14 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**²¹ en que se puntualizan, respectivamente, el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país y el derecho de buscar asilo y a disfrutar de él.

1.3.2 ACNUR: Protección para los Refugiados

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (**ACNUR**)²² es el organismo internacional encargado de brindar protección a los refugiados en el mundo. Creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1951, adquirió el compromiso de dar solución al problema de millones de personas que han huido de sus países. Actualmente el ACNUR opera en diferentes regiones del mundo y promueve la protección de la población refugiada en diferentes países.

La función principal del ACNUR es asegurar que los refugiados sean protegidos en el país de asilo, ayudando a los gobiernos a cumplir con ello; mediante la promoción de la legislación sobre refugio, la protección a los refugiados y supervisando la aplicación de la Convención de 1951 con el fin de promover y aplicar soluciones duraderas, tales como prevenir los éxodos o asegurar los retornos.

20. Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General en su resolución 2312 (XXII) de 14 de diciembre de 1967.

21. Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General 217 A (III) de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y que comprendida por 30 artículos tiene como ideal común "el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción".

22. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos realizados por la comunidad internacional en el siglo XX para brindar protección y asistencia a los refugiados. Esta no fue la primera instancia creada para proteger y asistir a los refugiados, ya en 1921 la Liga de las Naciones, precursora de las Naciones Unidas, nombró a Fridtjof Nansen, científico y explorador noruego, para el puesto de Alto Comisionado, pero la destrucción y los grandes contingentes de refugiados causados por la Segunda Guerra Mundial fueron factores determinantes para la creación de varias organizaciones nuevas, entre ellas la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción, la Organización Internacional de Refugiados y, posteriormente, el ACNUR.

El ACNUR cuenta con un Comité Ejecutivo (ExCom) conformado por 61 estados miembros que se reúnen anualmente en Ginebra, y que se encarga de aprobar los programas del ACNUR, sus directrices de protección y otras políticas. Además cuenta con una Comité Permanente o "grupo de trabajo" que se reúne varias veces al año. Anualmente, el Alto Comisionado informa los resultados del trabajo del ACNUR a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través del Consejo Económico y Social.

El ACNUR actúa de conformidad con su Estatuto y de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Por ello podemos decir que el derecho internacional de los refugiados es el marco jurídico fundamental de las actividades humanitarias del ACNUR.

Dado que el ACNUR no es una organización supranacional, no puede sustituir la protección inherente de un Estado.

Mientras tanto las obligaciones de los Estados parte de la Convención de 1951 se centran en:

- No expulsar ni devolver a los solicitantes de asilo a cualquier país donde puedan correr peligro, incluso el mismo país del que huyen.
- Asegurar a los refugiados acceso a sus derechos económicos y sociales (civiles, asistencia médica, trabajo, escolarización), evitando de alguna manera la discriminación.
- Cooperar con el ACNUR, aceptando por razones humanitarias, la admisión por lo menos del cónyuge y los hijos de cualquier persona reconocida como refugiado.

La principal obligación de los refugiados, dentro de los países de asilo, es el respeto de las leyes.

Por otra parte, las afluencias urgentes de refugiados han sido propuestas para otorgar una protección temporal que con la intención de dar una solución duradera, evita a los gobiernos tener que determinar individualmente el estatuto a aquellas personas desplazadas por guerras civiles, abuso de los derechos humanos u otras formas de violencia generalizada. Esta forma de protección temporal no debería prolongarse, ya que con un regreso en condiciones seguras este tipo de protección puede ser suspendida.

Es claro que la protección temporal restringe, en algunas ocasiones, los beneficios o derechos que se otorgan a los refugiados.

Con intercesión del ACNUR las personas pueden solicitar la condición de refugiado después de un periodo razonable de tiempo en el cual estén siendo beneficiados de la protección temporal. Autorizando la estancia en el país de asilo hasta que sea seguro regresar a aquellos a los que se les ha denegado la condición.

1.3.3 Determinación y Cesación del Estatuto de Refugiado

Determinación

La decisión de reconocer a una persona como "refugiada", es tomada en base a los procedimientos que el sistema legal que los gobiernos defina; teniendo en cuenta que una persona es un refugiado independientemente de que se haya o no reconocido su estatuto mediante un procedimiento legal.

En los Estados no firmantes de ningún instrumento internacional de refugiados, las autoridades nacionales pueden solicitar al ACNUR que determine el que una persona pueda tener el estatuto de refugiado.

Los solicitantes del estatuto deben establecer individualmente que su temor de persecución está en realidad bien fundado. Sin embargo, cuando todos los miembros de un grupo están huyendo por las mismas razones, se puede declarar "determinación de grupo" del estatuto de refugiado, siendo así considerado cada uno como refugiado.

Claramente un refugiado puede ser diferenciado de un migrante por la simple razón de que éste goza de la protección del gobierno de su país de origen, mientras que el refugiado no.

Cesación

Debido a la crisis etiope de 1974, en el año 2000 el ACNUR aplicó las denominadas "cláusulas de cesación" de la Convención de Ginebra de 1951 anunciando a los refugiados que ya no eran aspirantes a la protección internacional porque podían volver libremente sin temor de padecer ningún tipo de persecución.

Las cláusulas de cesación fueron creadas para intentar poner orden y encontrar soluciones a largo plazo en los momentos finales de las crisis, como declarado por el primer Alto Comisionado del ACNUR, G.J. van Heuven Goedhart, "la protección es vital, lógicamente, pero debe durar sólo lo absolutamente necesario".

Las cláusulas de cesación nacieron en 1951, cubriendo dos grandes áreas. En la primera se abordan los grandes cambios en las circunstancias personales del refugiado, volver voluntariamente u obtener el pasaporte o residencia en otro Estado.

En la segunda área, la cláusula de "circunstancias de cese", se aplica después de un cambio fundamental en las causas que obligaron a huir a un civil por primera vez, si su país vuelve a tener democracia después de un periodo de guerra.

Una persona puede ser deportada, tras la determinación de un procedimiento justo de que no necesita la protección internacional.

1.4 Panorama General de los Refugiados

1.4.1 Contexto Internacional

Se estima que a nivel mundial casi 22 millones de personas son refugiadas, esto es, una de cada 275; gente que huye de la guerra y de la persecución buscando la protección que las autoridades de su propio país no les pueden o no les quieren brindar. Buscan protección en otro país, piden asilo y desean reiniciar sus vidas superando las experiencias traumáticas.²³

El derecho a pedir asilo está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 14.1 "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país."²⁴

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados define quién es un refugiado y cuáles son sus derechos y sus deberes. Concepto que es reconocido por los 142 países que han firmado la Convención de 1951 y/o su protocolo del año 1967.²⁵

Es importante destacar que tener un fundado temor de persecución es suficiente para ser reconocido como refugiado y obtener protección internacional.

Uno de los principios básicos de la Convención, como ya hemos visto, es el de la prohibición de expulsión y no devolución ("**refoulement**")²⁶ del refugiado a un territorio en el cual su vida o libertad peligre por alguna de las causas que contempla la definición de refugiado.

De tal manera que toda persona que haya sido reconocida como refugiada por las autoridades del país en el que ha solicitado protección no puede ser devuelta en tanto no hayan cambiado las circunstancias de persecución que motivaron su salida de dicho país. De igual manera, no pueden ser devueltas

23. Cabrini, Luigi. "La Situación de los Refugiados en el mundo", La Vanguardia Digital, S.L. / La Vanguardia Ediciones, S.L., España, 31 Marzo 2002.

24. 14.2 Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

25. Un refugiado es una persona que se ha visto obligada a abandonar su país por un fundado temor de ser perseguida por motivo de su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social.

26. Non-refoulement: término legal por el que se conoce la garantía de protección internacional basada en el principio de que no se debe obligar a nadie a regresar en contra de su voluntad a un país donde su vida o libertad puedan correr peligro por motivos de "raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones pública".

aquellas personas que han solicitado protección, mientras se estudia y se resuelve su petición de asilo.

La Convención desconoce el estatuto de refugiado y por ende el otorgamiento de la protección internacional en los siguientes casos:

- Delito contra la paz
- Delito de guerra o delito contra la humanidad
- Delito común muy grave (actos de terrorismo o actos contrarios a las fines y principios de Naciones Unidas)

Al firmar la Convención sobre el estatuto de los refugiados, los Estados se comprometen a colaborar con el ACNUR y a buscar soluciones duraderas para los refugiados.

Durante los años setenta con el proceso de descolonización, que traducido en conflictos armados produjo refugiados, dio como resultado que el ACNUR extendiera sus actividades de protección y de asistencia al continente africano; logrando que muchos de estos refugiados hayan regresado a sus países, ya independizados, aunque no todos. Hoy en día el conflicto en Angola sigue generando desplazamientos y arribo de refugiados a los estados vecinos e incluso a países europeos y el ACNUR continúa asistiendo a aquella región.

En 1971 ACNUR inicia actividades en el sur de Asia, tras el conflicto entre Pakistán e India sobre Pakistán Oriental, represión militar que provocó la huida de casi 10 millones de personas, según datos del gobierno de India, que recibió a estos refugiados y quien para poder afrontar la emergencia solicitó ayuda internacional. Más tarde con la independencia de Bangladesh se permitió el regreso de muchos de ellos. Sin embargo, actualmente, Asia es el continente con mayor número de refugiados y desplazados, superando los 8,5 millones de personas, incluyendo los 4 millones de refugiados que se encuentran actualmente en Pakistán e Irán.

En la década de los ochenta, ACNUR intervino por primera vez en América Central ante el estallido de las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, provocando la huida de más de un millón de personas, que permanecieron en campos de refugiados en la región. De hecho, los últimos refugiados guatemaltecos se repatriaron desde México en el año 1999, después de haber permanecido en el exilio más de 30 años.

Actualmente, el principal reto para la comunidad internacional, en América Latina, es el conflicto en Colombia, país que ha generado tantos refugiados como desplazados internos.

Como hemos visto, un desplazado interno es una persona que ha tenido que huir de su lugar de residencia por razones de persecución o por conflictos armados, pero que no ha cruzado una frontera internacionalmente reconocida;

siendo ésta la principal diferencia entre un refugiado y un desplazado, el cual no tiene acceso a la protección internacional.

Aunque el mandato universal del ACNUR es proteger y asistir a los refugiados, cuando la situación de los desplazados internos es similar a la de los refugiados puede intervenir si se cumplen al menos las siguientes condiciones:

- La autorización del secretario general de la ONU o de la Asamblea General.
- El consentimiento del Estado en donde están los desplazados internos, y
- Dotación de recursos financieros adecuados.

El número actual de desplazados internos en el mundo es de 25 millones, de los cuales el ACNUR puede acceder y asistir a 6.4 millones, principalmente en Eritrea, Colombia, Angola y Afganistán.

Las principales crisis de los años 90; los kurdos en el norte de Irak, las Guerras en los Balcanes y el genocidio en Ruanda, pusieron a los refugiados en el plano internacional, que con la estabilidad en las soluciones políticas se ha permitido el retorno de muchos ellos, mientras que un gran número continúa viviendo en condiciones difíciles.

En la actualidad, el colectivo más grande de refugiados lo conforman los afganos, que superando los 4 millones, se encuentran principalmente en Pakistán e Irán. Como sabemos, el pueblo afgano ha sido víctima de más de 20 años de guerra y conflictos internos. La instauración de un Gobierno provisional en Kabul, en diciembre del 2001, ha acrecentado la esperanza de que se llegue a una paz duradera en Afganistán y prueba de ello es que en marzo del año pasado se han iniciado las primeras repatriaciones de refugiados afganos desde Pakistán.

1.4.2 Contexto Europeo

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, los Estados de la UE aumentaron la cooperación en materia de asilo e inmigración, tema ya indicado en la lista de ámbitos de interés común del Tratado de la Unión Europea, pasando de una cooperación bilateral entre los Estados miembros en materia de Justicia e Interior, "**tercer pilar**", al llamado "**primer pilar**"²⁷; Derecho Comunitario obligatorio para todos los Estados de la Unión. Así, aunque cada Estado mantiene la competencia de conceder asilo a las personas reconocidas como refugiados, el artículo 63 del Tratado Constitutivo de la comunidad Europea²⁸, reformado por el Tratado de Ámsterdam, refleja el acuerdo de los Estados de la Unión para armonizar sus normas para que las solicitudes de asilo se analicen a partir de un conjunto básico de principios comúnmente aceptados en toda la Unión Europea. Además, en la reunión de jefes de Estado y presidentes de gobierno en octubre de 1999 en Tampere, los líderes de la UE establecieron como objetivo a largo plazo que las normas de la UE propicien la

creación de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para los asilados que sea válido en el conjunto de la Unión.

La búsqueda de un sistema común de asilo, tiene su origen en el Acta Única Europea, firmada el 17 y 28 de febrero de 1986, dando inicio a una Europa sin fronteras interiores. El **Acuerdo de Schengen de 1985**²⁹ ya contenía medidas para la supresión gradual de las fronteras interiores entre los países firmantes y establecía áreas de cooperación para reforzar la seguridad de las fronteras exteriores hacia países no firmantes; mientras que el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, firmado en 1990, estableció múltiples mecanismos, tales como:

- * Definición de criterios para la concesión de visados a extranjeros
- * Sanciones a líneas aéreas por transportar personas sin permiso de entrada o con documentos falsos
- * Cooperación para el control policial

El establecimiento de estos mecanismos para el control de las fronteras exteriores propicio en los Estados miembros la necesidad de adoptar varias medidas respecto al asilo, evitando principalmente el llamado fenómeno de los "refugiados en orbita" y de los movimientos secundarios de refugiados en busca del que les otorgara las condiciones más favorables. De tal manera que el único instrumento de carácter obligatorio, en forma de tratado, para determinar cuál era el Estado responsable de examinar una solicitud de asilo fue el Convenio de Dublín, reemplazando las disposiciones de los artículos 28 y siguientes del Acuerdo de Schengen; es decir, asignar la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo al Estado miembro que hubiera autorizado la entrada del solicitante a su territorio, ya sea mediante la emisión de un permiso de residencia, visado, etc.

Sin embargo, es claro tener presente que la efectividad del sistema se ha visto limitada debido que a pesar de que todos los Estados miembros han firmado la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, cada uno tiene normas y políticas diferentes para determinar quién es o no un refugiado, con condiciones de recepción variables notablemente de un país a otro en cuanto a calidad y otros elementos.

27. Pilares de la Unión Europea

Primer Pilar: La dimensión comunitaria, que corresponde a las disposiciones incluidas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al CECA y EURATOM: ciudadanía de la Unión, políticas de la Comunidad, Unión económica y monetaria, etc.

Segundo Pilar: La Política Exterior y de Seguridad Común que está cubierta por el Título V del Tratado de la Unión Europea.

Tercer Pilar: La cooperación policial y judicial en materia penal cubierta por el Título VI del Tratado de la Unión Europea.

El Tratado de Amsterdam ha transferido una parte de los sectores contenidos en el antiguo tercer pilar al primer pilar (libre circulación de personas).

Título VI del TUE

Creado por el Tratado de Maastricht, el Título VI del Tratado de la Unión Europea, o "tercer pilar", contenía las disposiciones de establecimiento de una cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior.

El Tratado de Amsterdam transfiere un número importante de asuntos agrupados anteriormente bajo el título VI a un nuevo título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ("Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas"). La cooperación policial y judicial en materia penal sigue enmarcándose en el título VI del Tratado de la Unión Europea. Este nuevo título VI incluye catorce artículos (29 a 42).

El título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el título VI del Tratado de la Unión Europea conforman actualmente los fundamentos jurídicos de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

28. Artículo 63 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, reformado por el Tratado de Amsterdam, consistente en un conjunto de políticas y normas vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión Europea que fijara unos procedimientos similares para determinar quién es o no un refugiado; todos los países de la UE acogerán a los solicitantes de asilo con unas condiciones de trato similares. También se adoptarán normas que sustituirán al Convenio de Dublín, fijándose la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo ya no mediante un tratado internacional sino mediante un reglamento comunitario, directamente aplicable en los Estados miembros.

29. El Acuerdo de Schengen es el acuerdo firmado el 14 de junio de 1985 en Schengen entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, destinado a suprimir progresivamente los controles en las fronteras comunes; con él se instaura un régimen de libre circulación para todas las naciones de los Estados signatarios, de los otros Estados de la Comunidad o de terceros países.

Estos cinco Estados firmaron el Acuerdo de Schengen el 19 de junio de 1990, en el que se definen las condiciones y garantías de aplicación de la libre circulación. Dicho convenio modifica las leyes nacionales y está sujeto a ratificación parlamentaria. A la lista de países signatarios se han ido sumando Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Suecia, Finlandia y Dinamarca (1996). También son parte de este convenio Islandia y Noruega.

El Acuerdo, el Convenio y las declaraciones y decisiones aprobadas por el Comité Ejecutivo del espacio de Schengen forman lo que se denomina el acervo de Schengen. Con el Tratado de Amsterdam se decidió incorporar dicho acervo a partir del 1º de mayo de 1999 a la Unión Europea dado que representa uno de los principales objetivos del mercado único, a saber, el establecimiento de la libre circulación de las personas.

Para ello el Consejo de Ministro estableció en primer lugar las medidas que constituían el acervo Schengen propiamente dicho. A continuación, para asignarles un fundamento jurídico, decidió si entraban dentro del ámbito jurídico del nuevo Título IV "Visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas" del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea o del Título VI "Cooperación policial y judicial en materia penal" del Tratado de la Unión Europea.

El 18 de mayo de 1999 la Unión Europea firmó un acuerdo con Islandia y Noruega. Estados no comunitarios parte de Schengen por el que los asociaba a la aplicación y desarrollo del acervo de Schengen regulando de este modo su participación en el Espacio de Libre Circulación instaurado en la Unión Europea.

Para los Estados miembros que lo deseen, siempre existe la posibilidad de establecer una más estrecha cooperación entre un número limitado de Estados miembros.

De ahí que el Tratado de Amsterdam trazara el camino para que las solicitudes de asilo se examinen en cualquier punto de la UE de acuerdo al conjunto básico de principios acordados mutuamente.

El aspecto positivo de este proceso surge en septiembre de 2000, cuando se crea el Fondo Europeo para los Refugiados, destinado a apoyar a los países de la UE para la recepción de los solicitantes de asilo, la integración de los refugiados y los programas de retorno voluntario, beneficiando tanto a los Estados como a los solicitantes de asilo y refugio, mediante el apoyo en el desarrollo de sistemas de asilo, así como en la mejora de las condiciones en los países de asilo.

Otra medida importante en este proceso es que todos los países de la UE han adquirido el compromiso de otorgar protección temporal a aquellas personas que huyan masivamente de conflictos o de violaciones sistemáticas de derechos humanos en sus países.

La Directiva sobre protección temporal, de 20 de julio de 2001, que prevé que el régimen de protección temporal tendrá una duración de un año, prorrogable a dos y excepcionalmente tres, confirma la plena vigencia de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, permitiendo la presentación de una solicitud de asilo en cualquier momento bajo la protección temporal, la cual podrá proceder a examen por parte de los Estados una vez terminado dicho régimen. De igual manera la Unión Europea se comprometió a consultar con el ACNUR cada fase del sistema.

El Tratado de Amsterdam solicita a la UE que mantenga consultas con el ACNUR y otras organizaciones internacionales a lo largo del proceso. El ACNUR y la Comisión Europea mantienen reuniones semestrales a fin de reforzar la cooperación en temas de asilo y refugio. A nivel nacional las oficinas de ACNUR mantienen contacto con los Gobiernos, los Parlamentos y las ONG's, con el fin de difundir y promocionar la posición de ACNUR y favorecer el intercambio de ideas, el entendimiento mutuo y el dialogo constructivo a lo largo de cada fase de este proceso.

Las ventajas y riesgos de este proceso se manifiestan en que todo proceso consistente en alcanzar normas comunes o criterios aplicables en cualquier país de la UE, conlleva una ardua fase de negociación en la que los intereses de cada Estado miembro juegan un papel muy importante. En este proceso de negociación, en torno a normas comunes de asilo, podemos mencionar tres elementos básicos que influyen determinadamente sobre el resultado final:

1. Los principios fundamentales del Derecho Internacional de los refugiados y de derechos humanos, deberán ser respetados tanto por la normativa comunitaria resultante como por las leyes nacionales que la incorporen.³⁰

2. Aplicación del sistema de unanimidad en la adopción de los diferentes instrumentos y por tanto el derecho de veto en la toma de decisiones, las cuales pueden ser bloqueadas por cualquier estado en caso de no estar completamente de acuerdo con su contenido.³¹

3. El tratado de Amsterdam indica en repetidas ocasiones que de momento los Estados únicamente habrán de ponerse de acuerdo sobre "normas mínimas" en los diferentes aspectos del asilo, lo cual indica el comienzo del proceso de armonización, que continuará siendo desarrollado en el futuro como previó el Consejo de Tampere y como lo ha venido anunciando la Comisión en varios de sus documentos de trabajo.

Estos dos últimos puntos muestran el claro riesgo de que, tras las difíciles negociaciones entre todos los Estados miembros para llegar a un acuerdo unánime en sus decisiones finales, se adopte el "mínimo denominador común", que en la práctica acabe con políticas actualmente generosas en algunos países, finalmente perjudicando a los solicitantes de asilo y a los refugiados. Esta es la principal preocupación del ACNUR, que tiene el pleno convencimiento de que la armonización de la normativa de asilo en Europa es una medida fundamental para lograr unas condiciones más justas para los solicitantes de asilo y refugio a lo largo de toda la UE.

Aunque los instrumentos finales deberán girar en torno a la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo de 1967, la agenda de asilo de Amsterdam contiene elementos que no están regulados específicamente por estos instrumentos, tales como:

- * Las normas procedimentales para la determinación del estatuto de refugiado
- * Las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo
- * La regulación de otras normas de protección

Sin embargo, la aplicación de estas normas en la práctica puede resultar en la violación de alguna de las normas o principios que se desprenden de la Convención de Ginebra de 1951 o de otro instrumento internacional de derechos humanos.

30. Confirmado por los líderes de la UE en la Cumbre de Tampere al establecer que el futuro sistema europeo común de asilo estaría basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra.

31. El Tratado de Niza, firmado en febrero de 2001, que viene a modificar el Tratado de Amsterdam, prevé el voto por mayoría cualificada en el Consejo en temas de asilo y otorga poder de decisión al Parlamento, pero solamente cuando de hayan adoptado los instrumentos legales previstos pro el tratado de Amsterdam en este ámbito.

1.4.3 Contexto Español

Como hemos visto, la historia del *asilo* en el mundo se abre con la promulgación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los Refugiados de 28-07-1951, y su ampliación a través del Protocolo adicional de Nueva York de 31-01-1967.

En España, como en otros países, se produce primero la llegada de refugiados por los años 60 y 70, fundamentalmente en aquella época integrados por cubanos, vietnamitas, disidentes de países del Este e incluso algunos nazis huidos de Alemania.

A partir de esta época el país se convierte de una nación de emigrantes y exilados, en tierra de asilo y más tarde de inmigración. Tras los refugiados de países comunistas, llegan los latinoamericanos (chilenos, argentinos y uruguayos que huían de las dictaduras militares). La mayoría se acoge a la Ley 118/69³² que ofrecía un trato privilegiado a los latinoamericanos y a otros ciudadanos de las antiguas colonias españolas con relación al permiso de trabajo, por considerar que era un régimen más beneficioso que el del asilo.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978, en el artículo 13.4 queda estipulado que "la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de Asilo en España".³³

Sin embargo, transcurrieron seis largos años hasta que finalmente el 26 de marzo de 1984 surgió la **Ley 5/84**³⁴ reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado. Posteriormente se publica el **reglamento de aplicación**³⁵, mediante Real Decreto 511/85 de 20 de febrero, pero ambos han sido derogados:

* La Ley 5/84, parcialmente modificada por la **Ley 9/94**³⁶ de 19 de marzo

* El R.D. 511/85, totalmente derogado por el **R.D. 203/95**³⁷, de 10 de febrero

Definición del Asilo

Es la protección en forma de recepción que el Estado Español concede a aquellos extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiados.

Y la condición de refugiado se reconocerá, tal y como la define el artículo 1.A2) de la Convención de Ginebra a toda aquella persona que "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 (apátrida) y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país

donde tuviera su residencia habitual, no pueda a causa de dichos temores, no quiere regresar a él”.

Diferencia entre Asilo y Refugio

La antigua Ley 5/84 establecía un estatuto dual, uno de asilo y otro de refugiado, lo que contribuyó a generar errores en la práctica incluso a nivel de resoluciones judiciales.

El **asilo** se entendía como una concesión graciable soberana del Estado cuyo reconocimiento tenía un valor constitutivo.

32. Ley 118/1969, de 30 de diciembre, “un súbdito hispanoamericano tiene derecho a ejercer cualquier clase de trabajo, en igualdad con los españoles”

33. Constitución Española Título I. Capítulo Primero “De los españoles y los extranjeros”
Artículo 13

1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.
2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23*, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecer por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.
3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.
4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.

** Artículo 23*

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

34. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado (BOE* núm. 74, de 27 de marzo de 1984), modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 122, de 23 de mayo).

** El Boletín Oficial del Estado, diario oficial del Estado, es el órgano de publicación de las Leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria, además de las Leyes producidas en el seno de las Cortes Generales contiene las disposiciones emanadas del Gobierno de la Nación, las disposiciones generales de las Comunidades Autónomas, con independencia de que éstas se publiquen asimismo en los Diarios Oficiales de la propia Autonomía.*

35. Real Decreto 511/85 de 20 de febrero

36. Ley 9/1994, de 19 de mayo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado (BOE núm. 122 de 23 de mayo).

37. Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 2 de marzo), por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio (BOE núm. 174, de 21 de julio) y por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio (BOE núm. 174, de 21 de julio).

El *refugio* se entendía que tenía un carácter declarativo puesto que la condición de refugiado no se adquiere en virtud del reconocimiento sino por el hecho de ser un refugiado conforme a la definición de la Convención de Ginebra de 1951.

Este dualismo estatutario originó ambigüedades y demoras, pues a las dilaciones que sufrían los expedientes en aquella época, se añadían las originadas por el hecho de que muchos solicitantes solían demandar primero un estatuto y cuando se lo denegaban el otro, con lo que duplicaban los retrasos y se favorecía la permanencia en España de los interesados durante varios años.

La Ley 9/94 suprime tal dualidad y se limita a conceder el asilo a quienes se reconozca la condición de refugiado, lo que equivale en la práctica a que la petición que se debe formular es exclusivamente de *Asilo en España*.

Cabe la ocasión para comentar que la creencia de que el asilo viene añadido del calificativo "político" no siempre es cierto, ya que como hemos visto en la definición de la Convención las motivaciones que pueden incitar a un extranjero a solicitar esta protección trascienden más allá de lo político, por lo que esta de más tal aditamento.

España legitima la solicitud de asilo a todo extranjero que pueda reunir cualquiera de los requisitos contemplados en la definición del concepto de refugiado del artículo 1.A2) de la Convención de Ginebra de 1951.

En la Ley 9/94 y el nuevo reglamento de aplicación se establece un procedimiento abreviado de "inadmisión a trámite", que afecta tanto a los supuestos de frontera como en el interior del territorio y que tiende a eliminar en un breve lapso de tiempo a aquellos candidatos que no acrediten mínimamente la concurrencia de los requisitos legalmente exigibles.

Sin embargo, queda claro que aunque existan causas de inadmisión o de denegación, según el caso, no se puede negar a ningún ciudadano extranjero de ningún país del mundo, por muy democrático que este fuera, el derecho de pedir asilo en España, pero es claro que ni en cualquier otro Estado firmante de la Convención de Ginebra.

La solicitud de Asilo es un procedimiento administrativo que debe encabezarse y dirigirse ante el EXCTMO. SR. MINISTRO DE INTERIOR DE ESPAÑA, cuyo procedimiento veremos en un capítulo posterior.

CAPITULO II LOS REFUGIADOS EN ESPAÑA Y LOS MECANISMOS PARA SU PROTECCIÓN

Los refugiados son, por definición, personas que se han visto obligadas a tomar la decisión de abandonar su país. El éxodo en el que entran a partir de ese momento supone la necesidad de recorrer un largo y penoso camino que va desde la salida del país de origen hasta alcanzar el derecho de asilo en un país receptor, aunque el proceso, posiblemente para muchos, no culminará realmente hasta que el sueño del retorno, la reagrupación y la reubicación no puedan convertirse en un hecho viable.

El proceso por el que alguien se convierte en refugiado no es instantáneo. Se abre camino a través de una serie de causas profundas que pueden propulsar la expulsión brutal que actuará como un detonador de éxodo.³⁸

Causas, que como hemos comentado, pueden ser persecuciones individuales, conflictos armados, campañas de represión, el violento derrumbe de la sociedad civil; fenómenos generalmente interrelacionados de presiones políticas, económicas, étnicas, medioambientales o de derechos humanos, que se complican aún más por la interacción de factores nacionales o internacionales.

Sin embargo la protección internacional que se brinda a los refugiados no la puede enfrentar aisladamente cada Estado, es una garantía que sólo puede llevarse a cabo mediante la cooperación con los gobiernos a nivel político.

Es en este marco, consideramos, en el que España pretende inscribirse, en relación a la regulación jurídica del derecho de asilo, con la nueva formulación de la Ley 9/94, que veremos posteriormente. Pero, al igual que a la comunidad internacional, a España le queda mucho camino por recorrer para responder al desafío al que emplaza el gravísimo fenómeno de las migraciones.

En este sentido, a continuación se presentan las acciones y servicios existentes en el plano político y social español a favor de los refugiados, cuya oferta, posibilidades y límites, permitirá mostrar la verdadera adecuación entre necesidades y capacidad de respuesta para satisfacerlas.

Asimismo enfrentar la incorporación de la política social en la que se sitúan las acciones y servicios directos a los refugiados en el marco de una política global en la que queda interrelacionado este nivel de actuación con la política de derechos humanos y de cooperación al desarrollo dirigida a incidir directamente sobre las causas que generan la huida involuntaria en los países de origen.

38. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La situación de los refugiados en el mundo 1993: el desafío de la protección. Madrid. Alianza. 1994.

Lo intrincado de una respuesta global hace que cada plan deba elaborarse por separado para adecuarlo a las necesidades de una situación determinada. No obstante, algunos elementos básicos son comunes a todo ello. El respeto de los derechos humanos, la observancia del "Non-refoulement" y un buen trato a los desplazados son los principales elementos de protección que contemplan dichos planes. La vinculación con las negociaciones por la paz y los planes de desarrollo asocian la protección con la búsqueda de soluciones duraderas.³⁹

Para responder al desafío todos están emplazados, donde nadie puede eludir la responsabilidad que le es propia por su naturaleza, posición ante la realidad y posibilidades. La concepción, diseño y realización de un plan global no es labor que compita exclusivamente a los organismos humanitarios, sino a toda la comunidad internacional.

2.1 ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO

2.1.1 Ministerio de Asuntos Sociales

Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)

Hasta 1988 los temas relacionados con el colectivo de refugiados y asilados se desarrollaban en el marco de la Dirección General de Acción Social. Con la creación del **Ministerio de Asuntos Sociales**⁴⁰ se determinan sus objetivos, funciones y estructura orgánica y se genera un proceso de reestructuración de los mecanismos de gestión que comporta, entre otras medidas, la transferencia de las competencias en materia de refugiados y asilados al **Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO)**,⁴¹ organismo que, desde 1990, asume el seguimiento de la problemática de los refugiados.

El INSERSO es el organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales que ejecuta los programas de protección social. Entre otras funciones, se le encomiendan la asistencia a los refugiados y asilados, así como la gestión y el desarrollo de la red de Centros de Acogida de Refugiados (CAR) y los Programas de Integración Social a favor de los refugiados y asilados.

39. Ibid.

40. Real Decreto 727/88, de 20 de Julio y Real Decreto 791/88

41. Marco jurídico
Real Decreto 1856/1979, de 30 de Julio, modificado por el Real Decreto 1433/1985, de 1 de Agosto, Convención sobre el Estatuto del Refugiado de Ginebra (1951) y el Protocolo de Nueva York (1967), a los que España se adhirió el 22 de Julio de 1978 (BOE de 21 de octubre de 1978).

Objetivos:

- * Gestionar las plazas concertadas de alojamiento con ONG para atender necesidades en materia de acogida.
- * Desarrollar programas concertados con Cruz Roja Española, CEAR, ACNUR
- * Gestionar los servicios destinados a la atención social de este colectivo a través de subvenciones a ONG, con objeto de potenciar la participación social
- * Conceder prestaciones sociales y económicas a los solicitantes de asilo y refugiados que carezcan de recursos.
- * Participar directamente en los trabajos de la CIAR para la canalización y derivación de las prestaciones sociales existentes.
- * Participar en los diversos organismos nacionales e internacionales que dan seguimiento al tema de los refugiados.

Las líneas de actuación del INSERSO expresan el grado de interrelación existente entre la sociedad civil y la Administración del Estado basada en su elaboración de respuestas a las necesidades y demandas surgidas del colectivo de refugiados y solicitantes de asilo.

Es importante comentar que la mayoría de las organizaciones que asisten a este colectivo, adecuan e inscriben sus proyectos en el marco que ofrece la presentación de las líneas de acción de este organismo, entre las cuales:

I. Programa de acogida a solicitantes de asilo o refugio.

- Alojamiento y manutención / Centros de Acogida.
- Atención sanitaria.
- Animación sociocultural / guarderías y educación formal / publicaciones / sensibilización / servicio de traducciones.
- Ayudas de emergencia / formación básica y profesional / reagrupación familiar
- Fomento del asociacionismo.

II. Programas de protección social a refugiados y asilados.

- Inserción sociolaboral.
- Retorno y reubicación / traslado y asentamientos.
- Ayudas de emergencia / comedores y ayuda alimentaria / atención sanitaria.
- Formación básica y profesional.
- Asesoría jurídica.
- Información y orientación / Documentación.
- Sensibilización.

Asimismo sus líneas de acción y servicios están comprendidas en la política global por su participación en la elaboración de la política de migración, así como en la política del Estado en materia de refugio y asilo. De igual manera participa en el *proceso de tramitación* de los expedientes de solicitudes de refugio y asilo en participación con la OAR, y por último interviene en el *proceso de resolución* de las solicitudes de refugio y asilo en coordinación con la CIAR.

Centros de Acogida de Refugiados (C A R)

Dependientes del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) y creados por primera vez en 1987, los **CAR**⁴² como parte de la respuesta del Estado español al problema del refugio y asilo son establecimientos públicos nacionales que prestan con carácter temporal, entre otros, los siguientes servicios sociales:

- Alojamiento.
- Manutención.
- Asistencia psicosocial.

Su objetivo principal es facilitar la integración sociocomunitaria de las personas que solicitan la condición de refugiado en España y que carezcan de medios económicos para atender sus necesidades y las de su familia.

2.1.2 Ministerio de Justicia e Interior

Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (C I A R)

Órgano con carácter nacional creado en 1984⁴³ a través del Ministerio de Justicia e Interior con la finalidad de proponer a éste; en sesión ordinaria con periodicidad mensual y, en sesión extraordinaria, cuando algún miembro de la comisión lo solicita; las resoluciones de los expedientes de asilo y refugio mediante una *política global* basada en:

- Establecer y revisar periódicamente los criterios generales en que se basarán las propuestas de inadmisión a trámite.
- Conocer las iniciativas y criterios en que se basa la política social.
- Recabar información sobre países o regiones de origen y comunicarla a los órganos competentes.

De igual manera en el *proceso de resolución* consistente en:

- Recabar información complementaria de cualquier organismo público o privado.
- Elevar al Ministerio de Justicia e Interior propuestas para la resolución, revocación y cesación del estatuto de refugiado; así como autorización de permanencia a efectos de resolución denegatoria.

42. Marco jurídico: Ley de Asilo 5/84, de 26 de Marzo, desarrollada en el Real Decreto 511/85 y promulgada según el mandato del Artículo 17 de la Constitución/Orden Ministerial de 13 de Enero de 1989 (BOE 2 de Febrero de 1989).

43. Ley 5/84 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado modificada por la Ley 9/1994 de 19 de Mayo y Reglamento de aplicación de la ley; así como en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Oficina de Asilo y Refugio (O A R)

La **OAR**⁴⁴, unidad administrativa nacional integrada y especializada para la tramitación y resolución de los expedientes de los solicitantes de asilo, fue creada legalmente en 1995, pero con funciones desde 1992, tras el aumento en el número de solicitudes con la finalidad de lograr una mayor eficacia, rigor, celeridad y mejora de la calidad en el examen de éstas a través de un proceso de tramitación, trabajando en coordinación con la CIAR, que cumpla los siguientes pasos:

- Instrucción de los expedientes admitidos a trámite.
- Recepción de solicitudes.
- Tramitación de expedientes presentados tanto en territorio nacional como en fronteras.
- Constituir el soporte material de la Secretaría de la CIAR.
- Notificar a los interesados las resoluciones de sus solicitudes.
- Establecer comunicación sistemática con ACNUR relacionada con las solicitudes de asilo, datos estadísticos, etc.

Oficinas Únicas de Extranjeros

Las **Oficinas de Extranjeros**⁴⁵ se crearon en 1991 para dar continuidad al proceso de modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería. Con un ámbito provincial tiene como objetivos:

- Recepción de solicitudes de asilo.
- Cursar a la OAR las solicitudes.
- Notificar a los interesados las resoluciones de sus solicitudes.

Comisión Interministerial de Extranjería

En 1992 se crea la **Comisión Interministerial de Extranjería**⁴⁶, órgano nacional encargado de coordinar toda la actuación del Gobierno en materia de extranjería, teniendo como objetivos:

44. Sustento legal en la Ley 5/84, modificada por la Ley 9/94. Instrucción 5 – bis b)94 de la Secretaría del Estado de Interior sobre el procedimiento de tramitación de las solicitudes de Derecho de Asilo y en el Reglamento que desarrolla la Ley 5/84 de 26 de Marzo en todo lo que no se oponga a la Ley 9/94 de 19 de Mayo.

45. Real Decreto 1521/1991, de 11 de Octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros (BOE 26 Octubre 1991)

46. Real Decreto 511/1992, de 14 de Mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería, (BOE 4.6.92).

- Elaborar los criterios generales de la política de extranjería, sometiéndolos al Gobierno para su aprobación.
- Conocer el desarrollo de las acciones emprendidas en el ámbito de la Unión Europea u otros organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en el país.
- Coordinar todos los departamentos competentes en materia de extranjería.
- Emitir informe de los anteproyectos legislativos en materia de extranjería.

Jefatura Superior de Policía

Las **Comisaría Provinciales de Policía**⁴⁷ tienen competencia provincial para recoger y tramitar la documentación de los solicitantes de asilo y notificarles las resoluciones de los órganos competentes (OAR/CIAR). Funciones alternativas en relación con las Oficinas de Extranjería en aquellas localidades donde éstas no han sido aún constituidas.

Oficinas Policiales (CNP) de Puestos Fronterizos y Aeropuertos

Todas las Oficinas Policiales de Puestos Fronterizos y Aeropuertos están facultadas para ser receptores e iniciar la tramitación de los expedientes de solicitud de asilo de aquellas personas que hagan su entrada por los mismos.

Proceso de tramitación:

- Recepción de solicitudes de asilo.
- Cursar a la OAR las solicitudes más la documentación pertinente.
- Notificar a los interesados las resoluciones de sus solicitudes.

Información y orientación:

- Información sobre la documentación requerida para la presentación de la solicitud.
- Información sobre los derechos que les corresponden.

47. Con marco jurídico en el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/84 de 26 de Marzo, en todo aquello que no haya sido derogado por la Ley 9/94 que modifica la anterior.

2.1.3 Ministerio de Asuntos Exteriores

Consulados y Embajadas

Todas las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero están facultadas para recibir y cursar a la OAR los expedientes de los solicitantes de asilo a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como para notificar las resoluciones de éstas a los interesados.

Ante la solicitud de "admisión urgente" de asilo por situación de "alto riesgo" requerida por ACNUR al gobierno español, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Misión Diplomática u Oficina Consular española o de otro país en régimen y cooperación:

- Efectuará la comprobación de la situación.
- Cursará la información recabada a la CIAR.
- Dispondrá la expedición, en su caso, de documentación para el interesado (visado, título de viaje o salvoconducto, etc.).
- Realizará las gestiones necesarias, por instrucción de la Dirección General de Asuntos Consulares, para facilitar el traslado del solicitante de asilo a España.

2.2 ADMINISTRACION LOCAL Y COMUNIDADES AUTONOMAS

2.2.1 Ayuntamientos y Comunidades

Las líneas de acción al servicio de refugiados y asilados realizada por los Ayuntamientos se resume en el siguiente punto:

* No disponen propiamente de servicios específicos a favor del colectivo de refugiados y asilados. La atención a extranjeros se deriva a través de las ONG, principalmente, Cruz Roja Española, CEAR, etc.

En el marco legislativo de los Servicios Sociales Básicos (Ley de régimen local, Ley de servicios sociales de las comunidades autónomas) no se recoge la intervención específica con el colectivo de los refugiados, pero el espacio de "accesibilidad universal" ofrecido recientemente para las poblaciones en situación de necesidad, fue restringido en la reforma del artículo 2 de la Ley de Servicios Sociales 11/1984 de 6 de Junio en la Ley 11/1994 de 6 de Julio de la Comunidad de Madrid, en la expresamente se niega la cobertura a la población procedente de los países de Tercer Mundo en España.

Si se toma en cuenta que la Ley de Servicios Sociales, emitida por la Comunidad de Madrid, es el marco de referencia para otras comunidades autónomas, significa la eliminación del derecho de la población necesitada de los países procedentes del Sur a acudir a los servicios y prestaciones sociales de

los poderes locales en España. Por ello es que estos servicios no se recogen directamente en los Ayuntamientos.

2.3 ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES (O I G)

2.3.1 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Desde sus comienzos, las Naciones Unidas reconocieron que la protección a los refugiados era una cuestión de interés internacional y que, de conformidad con la Carta, la Comunidad de los Estados debía asumir la responsabilidad colectiva de las persona que huyesen de las persecuciones. En 1946, en el marco del 1er Periodo de Sesiones, la Asamblea General aprobó la creación de la OIR (Organización Internacional de Refugiados), concebido como un organismo de las Naciones Unidas, de carácter temporal, cuyo objetivo principal consistía en buscar soluciones a los problemas de los refugiados y desplazados que aún vivían en campamentos, principalmente Austria, Alemania e Italia.

Al cesar la actividad de la OIR, las Naciones Unidas asumieron en 1949 una responsabilidad más directa por la acción internacional a favor de los refugiados. La Asamblea General adoptó la decisión de crear, dentro del marco administrativo y financiero de la ONU, un órgano especial capaz de actuar independientemente. Así fue creada el 1º de Enero de 1951 la Oficina de **ACNUR**.⁴⁸

El ACNUR se define como una organización humanitaria y totalmente apolítica. El marco de su responsabilidad comprende dos funciones: proteger a los refugiados y promover soluciones duraderas a sus problemas: repatriación voluntaria, integración local o reasentamiento en un tercer país.

Ante la evidencia de que se requería un mecanismo de atención permanente, Naciones Unidas ha estado renovando el mandato del ACNUR sistemáticamente cada cinco años. La Oficina de ACNUR tiene su sede central en Ginebra y cuenta con oficinas en todos los países miembros. En la actualidad, como hemos visto, los Estados Partes de la Convención son 141 mientras que los del Protocolo son 139. El Comité Ejecutivo del ACNUR –compuesto por 46 países– supervisa los presupuestos de ayuda del ACNUR y aconseja en materia de protección de los refugiados.

España en su calidad de país signatario, solicitó formalmente ser miembro número 47 del Comité en 1993.

48. Marco jurídico: Resolución de la Asamblea General 429 (V) de 14 de Diciembre de 1950; Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de Julio de 1951; Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de Enero de 1967.

En el marco internacional, el ACNUR se relaciona y coordina con otras OIG tales como la FAO en materia de alimentos, la UNESCO en materia de educación, la UNICEF en materia infantil, la OIT en materia de capacitación profesional, con el PNUD en materia de desarrollo, con la OIM en materia de transporte de refugiados migrantes, el CICR y la FICR.

En España, participa con la CIAR a título consultivo y tiene la suscripción de un Convenio con el INSERSO.

Sus objetivos principales:

- * Promover la adhesión a los instrumentos internacionales sobre refugiados y asegurar que las normas definidas en los mismos sean efectivamente aplicadas a través de la adopción de una legislación o de medidas administrativas a nivel nacional.
- * Asegurar que los refugiados sean tratados de acuerdo con las normas internacionales y reciban el estatuto legal apropiado en el país de asilo permanente, y disfruten de igualdad con los nacionales de ese país, tratando de que se facilite su integración en la comunidad local.
- * Promover la concesión del asilo a los refugiados y asegurarse de que no sean forzados a retornar a países donde teman ser perseguidos.
- * Asegurarse de que las solicitudes de asilo sean examinadas respetando los procedimientos apropiados y que, mientras tanto, los solicitantes no sean obligados a retornar a países donde teman ser perseguidos.
- * Promover un amplio conocimiento y comprensión de las normas internacionales y regionales sobre el trato a los refugiados.
- * Ayudar a los refugiados a salir de esta condición, ya sea por medio de la repatriación voluntaria o por la adquisición de la nacionalidad del país de residencia.

Líneas de acción:

- * Estudio de solicitudes de asilo y elaboración de informes a incorporar en el expediente tras recibir, a través de la OAR:
 - Información sobre todas las solicitudes de asilo registradas.
 - Notificación de la propuesta de inadmisión a trámite, de la solicitud presentada por procedimiento ordinario, elevada al Ministro de Justicia e Interior por este organismo.
 - Notificación de la resolución de inadmisión a la solicitud de asilo efectuada desde la frontera.
- * Asesoría Jurídica:
 - Asesoramiento en materia de refugio y asilo.
 - Seguimiento de casos especiales de repatriación.
 - Seguimiento de casos especiales de reagrupación familiar.

2.4 ORGANISMOS INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES (O I N G)

2.4.1 Amnistía Internacional (A I)

AI es una organización mundial, independiente de todo gobierno, ideología política o credo religioso, como tal, desempeña un papel importante en la protección internacional de los derechos humanos.

Sus líneas de actuación prioritarias:

Lucha con la pena de muerte, la tortura y toda pena o trato cruel, inhumano y degradante se convierte en marco de referencia desde donde se incide expresamente en el sector del refugio y asilo. Su respuesta específica a esta problemática se concreta en el ejercicio de presentar una sistemática oposición a que una persona sea devuelta contra su voluntad a un país en el que pueda convertirse en preso de conciencia, víctima de la tortura o ser ejecutado.⁴⁹

Objetivos:

- Asistir a aquellas personas que sean objeto de restricciones por sus convicciones políticas, religiosas o cualquier otro motivo de conciencia, o en razón de su origen étnico, sexo, color o idioma.
- Oponerse al uso de cualquier trato inhumano degradante.
- Oponerse al envío de personas de un país a otro en el que se pueda razonablemente suponer que se convertirán en presos de conciencia o en víctimas de la tortura o que se les condenará a muerte.

Cuenta con alrededor de 4200 grupos en 63 países. La Sección Española está formada por más de 10.000 socios.

Mantiene relaciones de trabajo con el ECOSOC, la UNESCO, el Consejo de Europa, la OEA y la OUA.

Líneas de acción:

* Asesoría Jurídica

- Servicio de asesoramiento sobre la documentación necesaria para la obtención del estatuto de refugiado.

* Sensibilización

- Campañas de difusión para informar sobre los países de origen de los refugiados con el fin de dar a conocer su situación.

* Investigación

- Creación de un mecanismo de seguimiento, tanto de la situación de los refugiados como de las políticas de los gobiernos en los países de acogida, y del cumplimiento de los instrumentos jurídicos de derecho internacional.

49. Art. 2º K del Estatuto

Actuaciones: documentar al Gobierno y a los organismos que realicen actividades a favor de refugiados; acudir en determinados casos a las autoridades para evitar la extradición; enviar información al Secretariado Internacional para contribuir a las investigaciones de AI; desde los grupos locales, hacer llegar los casos que se puedan conocer a la Sección Española e informar para que se apoye su petición de asilo o la no devolución en caso de denegación.

2.4.2 Comisión Católica Española de Migraciones (CCEM)

Durante 38 años (1952-1990) la CCEM vino desarrollando un seguimiento sistemático al tema de los migrantes, desde su condición de servicio de la Comisión Episcopal de Misiones. En 1991, asumiendo la historia y el trabajo anterior, adquirió la naturaleza jurídica de asociación voluntaria.

En la actualidad, la CCEM es una ONG que ha pasado de ser una especie de agencia especializada de reasentamiento y repatriación a poner en marcha actividades de servicios sociales de carácter personal destinados a solventar algunas de las graves carencias que presenta el colectivo de refugiados y solicitantes de asilo.

Objetivos:

- Contribuir a la formación y promoción integral de los refugiados.
- Fomentar la lengua y cultura española entre los refugiados.
- Salvaguardar la identidad de los refugiados.
- Defender los derechos sociales, laborales, civiles y culturales del colectivo.
- Buscar soluciones definitivas para los refugiados mediante la implementación de servicios sociales que faciliten su inserción sociolaboral.
- Colaborar con instituciones públicas y ONG para cumplir con estos fines.
- Contribuir a la promoción del movimiento asociativo como interlocutor social.
- Organizar servicios religiosos para aquellos que los demanden.

2.4.3 Comité Internacional de Rescate (CIR)

El CIR es una agencia norteamericana de asistencia y ayuda a los refugiados. Se fundó en 1933 con la finalidad de ayudar a quienes huían de la Alemania nazi.

Se instauró en España en 1960, como filial de la sede central de Nueva York, constituyéndose en asociación española independiente en 1992.

Es una asociación nacional con acuerdo de colaboración jurídica con ACNUR que tiene como objetivo ayudar a los refugiados e inmigrantes mediante:

- Información y orientación para el reasentamiento en terceros países y obtención del asilo o refugio.
- Asesoría jurídica para la tramitación de documentación.
- Atención sanitaria.
- Traslados y reubicación en terceros países.
- Reagrupación familiar.

2.4.4 Cruz Roja Española (C R E)

La idea de la **Cruz Roja**⁵⁰ nació hace más de cien años en medio de la guerra. Henrie Dunant, horrorizado por el sufrimiento del que fue testigo en la batalla de Solferino (1859), ayudó a heridos y trabajó a favor de la creación de una red humanitaria que proporcionara ayuda a todo aquel que la necesitase, sin distinciones. Fue el germen de un movimiento humanitario que se ha implantado en el mundo entero, incorporando con el tiempo nuevas líneas de actuación.

Situados en la década de los ochenta como la etapa del resurgimiento de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja – en la que se respondió al desafío de hacer una relectura de los Principios adoptados por el Movimiento en 1965: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad- las Sociedades Nacionales se estructuraron en torno a la Federación, la cual, de acuerdo con el espíritu de sus Estados debe *"inspirar, fomentar, facilitar y promover en todo tiempo las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales"*

Aunque el lema del Movimiento Internacional del Cruz Roja –"hacer frente a las necesidades humanas"- era adecuado para cualquier necesidad humana, la Federación creó en 1985 una unidad para refugiados. En 1986 la Cruz Roja y la Media Luna Roja exhortan "a las Sociedades Nacionales a que hagan todo lo posible para que los refugiados y los solicitantes de asilo reciban un trato humano y se beneficien de condiciones materiales aceptables en los países de acogida"⁵¹. Recomienda además que, en vista del predominio de las actitudes negativas hacia los solicitantes de asilo, tanto en el ámbito oficial como en la opinión pública en general, las Sociedades Nacionales reconsideren los medios y las vías para contrarrestar estas actitudes que han comenzado a arraigarse"⁵²

50. Marco jurídico:

Convenios de Ginebra de 1949, Protocolos adicionales de 1977; Líneas de Conducta en la XXIV Conferencia Internacional de Manila de 1981; Plan Estratégico de Trabajo para el Decenio de 1990; Documento sobre Refugiados y Desplazados de la IV Conferencia Regional Europea de la Cruz Roja de la Media Luna Roja de 1992.

51. (Resolución XVII)

52. Conferencia Europea, 1988

Objetivos:

- Comprobar que las necesidades básicas de los refugiados estén cubiertas y, en especial, los problemas psicológicos y sociales que incluyen comida, ropa, alojamiento, refugio, etc., pudiendo incluir como beneficiarios a quienes no han obtenido aún el estatuto de refugiado o asilado.
- Capacitar a los refugiados para que logren su propia autosuficiencia.
- Contribuir al entendimiento entre las culturas y las diferentes sociedades a partir de la sensibilización de la sociedad.

Coordinación para la acción:

- Convenio con los CAR para derivar a sus Centros de Salud Mental a los refugiados que lo requieran.
- Convenio con los Hospitales del Ejército del Aire y Gómez Ulla para el ingreso de refugiados bosnios.
- Acuerdo con el Hospital del Rey.
- Acuerdo con los PP Mercedarios para acoger y asumir otros servicios dirigidos a refugiados menores no acompañados que llegan a España.
- Acuerdo de colaboración permanente con ACNUR (Resolución XXI de la XXIV Conferencia Internacional).
- Convenio de colaboración con el INSERSO para la ejecución global de un programa de refugiados y asilados.

2.4.5 Organización Internacional para las Migraciones (O I M)

La **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**⁵³ fue fundada en Bruselas el 5 de diciembre de 1951, con el nombre de Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME). Dado que no existía entonces ninguna organización internacional encargada de la migración y el reasentamiento de los desplazados y refugiados que se encontraban en Europa al término de la II Guerra Mundial, ni de la migración ordenada de nacionales, los Estados reunidos en Bruselas decidieron crear una organización con un mandato técnico y operativo. A la misma se le encomendó que prestara apoyo especial en materia de migración para permitir una realización armónica de los traslados migratorios y el reasentamiento de los migrantes en sus países de adopción, promoviera la cooperación de los gobiernos y de las organizaciones internacionales en materia de migraciones y tomara todas las medidas adecuadas para asegurar el traslado de los migrantes y refugiados a los países de inmigración y de reasentamiento.

53. Marco jurídico: Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), adoptada en 1953 y enmendada en noviembre de 1989.

Si bien las actividades iniciales de la Organización se limitaban a traslados migratorios desde Europa a América del Norte, América Latina y Oceanía, la evolución de los acontecimientos internacionales condujo gradualmente a una ampliación de las actividades de la Organización. Los Estados miembros reconocieron el papel global de la misma cuando, en 1980, modificaron su denominación original de Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM). Este cambio se consolidó en el curso de una reunión extraordinaria del órgano rector de la Organización –el Consejo– en mayo de 1987, que adoptó una serie de enmiendas a la constitución, en particular, relativas al papel y al mandato de la organización, al tiempo que cambiaba su nombre por el de Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Las enmiendas a la Constitución, que entraron en vigor el 14 de Noviembre de 1989, pueden resumirse en los siguientes términos: supresión de las limitaciones geográficas del mandato de la Organización, reconocimiento del hecho de que para asegurarse una migración ordenada puede ser necesario contar con un apoyo migratorio en todo el mundo y en una variedad de circunstancias como por ejemplo, la migración temporánea, migración de retorno voluntario y migración de refugiados, personas desplazada y otras necesitadas de servicios internacionales de migración, en el vínculo entre la migración y el desarrollo, se destaca explícitamente la necesidad de una mayor cooperación para efectuar investigaciones y estudios sobre las cuestiones migratorias, y se pone de relieve la necesidad de una estrecha cooperación y coordinación entre las organizaciones internacionales.

En 1992, la Organización obtiene el estatuto de observador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. España, país miembro desde 1985, pasó al estatuto de observador desde 1979.

Organización internacional e intergubernamental autónoma, con sede en Ginebra Suiza, cuyo objetivo es asegurar, en todo el mundo, la migración ordenada de las personas que necesitan de asistencia internacional en la materia.

Observando el principio fundamental de la libre circulación de las personas y la necesidad de una estrecha cooperación entre los Estados para asegurar una corriente ordenada de traslados migratorios en todas las regiones del mundo, la OIM presta su cooperación en materia de migración a los Estados interesados y en coordinación con las OING y ONG.

La Oficina de España se centra, expresamente, en proporcionar servicios para el transporte de migrantes y refugiados.

La OIM coopera estrechamente con otras organizaciones internacionales que se ocupan de la asistencia a los refugiados o de los aspectos sociales, económicos y demográficos de la migración internacional, tales como: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de

Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Organización Mundial de la Salud (OMS), etc.

A fin de cumplir su objetivo de asegurar, en todo el mundo, la migración ordenada de las personas necesitadas de asistencia internacional en materia de migración, la OIM desarrolla las siguientes funciones:

- Realización del traslado ordenado y planificado de nacionales para satisfacer las necesidades específicas de los países de emigración e inmigración.
- Transferencia de recursos humanos cualificados para promover el progreso económico, social y cultural de los países de acogida.
- Traslado organizado de refugiados, personas desplazadas y otras personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen.
- Provisión de cooperación técnica y servicios de asesoramiento en temas migratorios.

2.5 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (O N G)

Andalucía Acoge (A A)

La Federación Andalucía Acoge nace en el año 1991, siendo sus socios fundadores las Asociaciones: Almería Acoge, Granada Acoge, Málaga Acoge y Sevilla Acoge. Desde entonces hasta nuestros días, el número de Asociaciones Pro-Inmigrantes que se han ido sumando a la Federación ha aumentado progresivamente, contando en la actualidad con asociaciones repartidas por toda la geografía andaluza.

Andalucía Acoge es una de las instituciones pioneras en el trabajo con inmigrantes, en el estado español, dedicando por muchos años su trabajo directamente hacia los colectivos de inmigrantes extracomunitarios.

En los últimos tiempos ha experimentado un crecimiento considerable tanto en personas que trabajan y apoyan, como en volumen de trabajo, proyectos y programas realizados.

Las principales actuaciones que realiza esta Federación se enfocan al área social, teniendo como objetivo principal *mejorar la situación de los inmigrantes respecto a sus necesidades básicas sociales mediante el apoyo al alojamiento, trabajadores temporales, asesoramiento jurídico y social-laboral.*

Las Asociaciones que componen la Federación se encuentran en las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Melilla y Sevilla.

Asociación de Ayuda a Refugiados "Doña Guiomar"

Institución de carácter local creada el 16 de noviembre de 1992 en beneficio de los refugiados y con la función principal de ayudar a su integración mediante programas sociales.

Asociación Catalana de Solidaridad y Ayuda a los Refugiados (A C S A R)

ACSAR, creada en 1988, es una organización vinculada orgánicamente a CEAR, surgiendo como nueva asociación ante el alto nivel de presencia de refugiados en Cataluña, goza de la autonomía necesaria para llevar a cabo una gestión de las exigencias específicas que la realidad de los refugiados demanda en la Comunidad.

Tiene la finalidad de prestar apoyo material y social a las personas mediante la atención jurídica y humanitaria, así como trabajar por la integración de los refugiados en la sociedad.

Asociación Seglar de la Misericordia del Santo Cristo de la Luz (ASCRI LUZ)

ASCRI LUZ es una organización nacional creada para dar una respuesta solidaria y eficaz a las situaciones límites por la que pueden pasar los refugiados y solicitantes de asilo que no tiene lugar en otros proyectos dirigidos a este colectivo. Estas situaciones se producen fundamentalmente por casos de enfermedad y por denegación de solicitudes, incluyendo el periodo previo a la repatriación.

Su objetivo principal es el de *impartir ayuda a toda persona inmigrante que solicite su ayuda sin distinción de raza, creencias o ideologías.*

Cáritas Diocesana

CÁRITAS es una organización de la Iglesia española con una profunda vocación al servicio de los colectivos más marginados de la sociedad, creada en 1942.⁵⁴

Con una rica trayectoria al servicio de los inmigrantes, y miembro de CEAR, en 1993 empezó a actuar en el colectivo de los refugiados creando el Centro de Acogida "SIUN" en Valencia.

54. 1966 Revisión de Estatutos

SIUN surge como respuesta a la compleja situación que viven los solicitantes de asilo en la zona al querer hacer frente a sus problemas y necesidades: por una parte, solicitar las prestaciones sociales que ofrecen las instituciones públicas de Valencia, dado que no pueden ejercer legalmente una actividad laboral remunerada.

Tiene como objetivo dar una respuesta integral a los solicitantes de asilo que presenten dificultades de integración ante la imposibilidad de encontrar una vivienda por motivos raciales, vecinales, económicos o de cualquier otra índole, con objeto de impedir la creación de situaciones de exclusión y deterioro social.

Casa de Refugio Padres Mercedarios

La Casa de Refugio es un espacio de recepción para menores de edad que solicitan asilo, creada en Noviembre de 1987, con ámbito nacional y con la finalidad de dar una respuesta integral a menores solicitantes de asilo que no cuentan con familia ni con otros apoyos.

Centro de Información y Documentación Africana (C I D A F)

Creada en 1980, el CIDAF nació como proyecto de una organización de misioneros de África –los Padres Blancos- para poner al alcance de estudiosos e interesados una serie de medios informativos y documentales que les permitiera conocer y difundir la realidad africana.

Durante los últimos años su proyección se ha visto enriquecida en su intento de potenciar un foro de encuentro abierto, entre españoles y africanos en España, sobre la identidad intercultural y la problemática del continente africano.

Organización con carácter nacional que tiene como objetivos:

- Informar y dar a conocer la realidad africana.
- Exposición de artistas africanos o no africanos con el fin de dar a conocer la cultura africana y contribuir a su promoción.
- Prestar los locales a cualquier grupo que tenga como preocupación reunirse para tener acercamientos interculturales.
- Colaborar con otras instituciones comprometidas con África, incluidas las que trabajan con inmigrantes y refugiados.

Líneas de acción:

- Formación básica y profesional, cursos intensivos sobre lenguas africanas.
- Sensibilización.
- Animación sociocultural.
- Documentación.
- Publicaciones.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (C E A R)

Un fenómeno relativamente nuevo se puso de manifiesto en España a lo largo de la década de los setenta: el provocado por el creciente incremento de exiliados (chilenos, uruguayos, argentinos...) que llegaban a esta país huyendo de las dictaduras militares del Cono Sur latinoamericano. Por aquel entonces no existían textos jurídicos para ampararlos desde el punto de vista legal, ni instituciones que les proporcionaran asistencia.

En vista de la situación, surgió por parte de una serie de organizaciones de solidaridad española la iniciativa de constituir una plataforma conjunta de actuación que llegara a convertirse en un mecanismo de respuesta eficaz a los problemas planteados. La plataforma se denominó Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

CEAR comenzó a funcionar en 1978 por medio de un Comité Gestor, integrado por dos delegados de cada organización –miembros fundadores– que finalizó su labor en el momento de constitución de la Asamblea de Socios, primer paso para que a la organización se le reconociera la personalidad jurídica al año siguiente.

Es una organización nacional autónoma dedicada a promover la solidaridad de la sociedad española a favor de los refugiados, sin discriminaciones por motivos de raza, ideas, creencias religiosas u origen nacional mediante su legalización por la vía de la ley de extranjería.

Comité de Defensa de los Refugiados, Asilados e Inmigrantes en España (C O M R A D E)

Organización de ámbito nacional creada en 1988 en beneficio de refugiados, solicitantes de asilo e inmigrantes que tiene como objetivo prestar toda la ayuda posible a refugiados e inmigrantes, así como conscientizar y sensibilizar a la sociedad española sobre las migraciones y sus razones, el desequilibrio Norte-Sur, el racismo y la xenofobia.

Líneas de acción:

- Información y orientación.
- Asesoría jurídica.
- Recursos humanos.
- Atención sanitaria.
- Alojamiento y manutención.
- Comedores y ayuda alimentaria.
- Guarderías y educación formal.
- Servicio de traducciones.
- Fomento al asociacionismo.

- Inserción sociolaboral.
- Publicaciones.

Fundación Centro de Investigaciones y Promoción Iberoamérica-Europa (C I P I E) Centro de Información y Orientación para la Mujer Inmigrante, Refugiada o Asilada

CIPIE surgió como un proyecto conjunto entre la Democracia Cristiana chilena y la española para abrir espacios de cooperación al desarrollo y la acción social y cultural, así como promover el conocimiento y catalizar esfuerzos por la comprensión, el acercamiento, las buenas relaciones y la cooperación con América Latina, en un marco de entendimiento centrado en los valores del humanismo cristiano, la democracia, la justicia social y el pluralismo.

A partir de este marco de actuación genérico se llegó a plantear la atención de las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes y refugiadas, lo que llevó posteriormente a constituir el Centro.

La finalidad de CIPIE es ser un nexo entre las mujeres inmigrantes y refugiadas y el Estado español para evitar que dichas mujeres caigan en la ilegalidad o en la economía sumergida. Simultáneamente, el Centro trata de dignificar a las mujeres inmigrantes intentando evitar su deterioro físico-mental y social, favoreciendo la protección de sus derechos fundamentales.

Institución nacional con el objetivo de informar y orientar a la mujer inmigrante, refugiada y solicitante de asilo en España, en cuanto a sus derechos y deberes civiles, legislación española de acogida y protección jurídica, así como respecto a sus necesidades básicas.

SOS Racismo

Organización nacional creada en 1988 en beneficio de inmigrantes y refugiados, contando con 27 sedes en provincias, tiene como objetivos *crear niveles de conciencia antirracista en la sociedad y denunciar los hechos con connotaciones racistas y xenófobas.*

Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (I E P A L A)

Desde finales de la década de los sesenta se produce una cadena de acontecimientos sobre el surgimiento del fenómeno del exilio y el refugio en los que IEPALA está presente y participa activamente.⁵⁵

IEPALA es, ante todo, un Instituto -nacional con acción internacional- de Estudios Políticos, entendidos éstos en su sentido más amplio a favor de las grandes mayorías de los pueblos del Tercer Mundo, aunque más centrado en América Latina y África. Es también una amplia plataforma de movilización para la solidaridad con las mayorías, en defensa de sus derechos humanos y del derecho de sus pueblos, así como una ONG de cooperación al desarrollo.

Objetivos fundamentales:

* Contribuir a que los pueblos del Tercer Mundo superen, de la manera más eficaz posible, la injusticia y el empobrecimiento, las desigualdades, la dependencia y el llamado subdesarrollo; causas que generan, entre otros, el fenómeno de la inmigración y el exilio.

* Contribuir a que los pueblos y ciudadanos del "Norte" adquieran conciencia crítica y se impliquen en la solidaridad y cooperación eficientes con los hombres y pueblos del Tercer Mundo.

Karibu

La Asociación autónoma KARIBU viene a ser, en 1990, la culminación de una larga trayectoria de trabajo desarrollado desde 1984 desde la organización Casa de la Palabra.

En beneficio de los refugiados e inmigrantes, tiene como objetivos *ofrecer un espacio de acogida a los refugiados e inmigrantes en Madrid y contribuir a que los inmigrantes y refugiados se integren en la sociedad a través del fomento de valores solidarios como el de compartir, así como posibilitar cauces de formación e información.*

55. 1969, acogida a los primeros "refugiados de hecho" ecuatoguineanos

1973, acogida a los exiliados chilenos y uruguayos

1975, participación en la acogida y organización de exiliados saharauis

1978-79, promoción y creación con otras entidades de CEAR y coparticipación en la elaboración de anteproyectos de la ley de refugio y asilo

Participación intensa en proyectos de asentamiento y atención a refugiados "de hecho" en los procesos de Centroamérica (El Salvador, Guatemala....) y África Austral (Zimbawe, Namibia, Mozambique, Angola, Sudáfrica...), así como de Eritrea y el Cuerno de África

Participación en programas de retorno, reinserción y asentamiento en proyectos de desarrollo en Centroamérica, África Austral, Eritrea y en procesos y zonas de pacificación y democratización

Convocatoria de conferencias internacionales sobre Refugio, Derecho de Asilo, Movimientos Sociales y Emigración (Sevilla, Madrid) y participación en Conferencias sobre el Mediterráneo (Atenas, Madrid, Malta, Reggio, Túnez, Rabat, Argel, Barcelona.....)

2.6 ORGANIZACIONES SINDICALES

2.6.1 Comisiones Obreras (C C O O)

Centro de Información para los Trabajadores Extranjeros (C I T E)

Los CITE surgieron como una respuesta a las necesidades planteadas por el fenómeno creciente de los inmigrantes en España y su caracterización específica como trabajadores emigrantes.

CCOO no ha desarrollado una línea de acción expresa con el colectivo de los refugiados. Los casos que se le presentan son, sistemáticamente, derivados a CEAR, entidad de la que es miembro. Sin embargo, ha puesto al servicio de este colectivo algunas de las líneas de acción de los CITE, desde cuya perspectiva éstos son presentados.

A través de su Departamento de Política Social, colabora con el INSERSO para tratar los temas relacionados con los refugiados, así como con CEAR; teniendo como finalidad defender los derechos de los trabajadores y, el defender y reivindicar los derechos de los colectivos más favorecidos en situación de riesgo social.

2.6.2 Centro Guía de la Unión General de Trabajadores (U G T)

Casa de Acogida de Refugiados / Centro Guía

Los Centros Guía surgieron como un proyecto de información, asesoramiento y apoyo a los inmigrantes, a raíz del proceso de regularización que se produjo en 1991.

En la actualidad los CGI se mantienen vigentes al servicio de los derechos de los trabajadores inmigrantes e inmigrantes en general.

Con ámbito nacional, existen 17 Centros Guía en todo el país que dependen de las Uniones Territoriales, que en beneficio principalmente de trabajadores inmigrantes, pero también solicitantes de asilo y refugiados, tienen como objetivos:

- Propiciar que los trabajadores inmigrantes se integren en las estructuras sindicales igual que los trabajadores españoles.
- Abogar por el cambio de determinadas disposiciones legales.
- Recibir y atender directamente a personas y familias de inmigrantes.

CAPITULO III APLICACIÓN DEL DERECHO DE ASILO: EL PROCEDIMIENTO

3.1 Presentación de la Solicitud

El extranjero que desee obtener el asilo en España, deberá presentar su solicitud ante cualquier de las siguientes dependencias:

- * Oficina de Asilo y Refugio
- * Puestos fronterizos de entrada al territorio español (terrestre, marítimo y aéreo)
- * Oficinas de Extranjeros
- * Comisarías Provisionales de Policía Comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministerio del Interior
- * Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero

Al realizar la solicitud, les será entregado un **folleto** con toda la información útil en varios idiomas para que entren en contacto con las organizaciones que estimen oportunas.

Los solicitantes de asilo que se encuentren en territorio español necesitan presentar las pruebas o indicios en que se base su solicitud, asimismo se les informará de los derechos que les corresponden, de conformidad con la **Ley 9/1994**, en particular del **derecho a intérprete y a la asistencia letrada** para la formalización de su solicitud y durante todo el procedimiento.

De igual manera, la autoridad ante la cual se presente la solicitud le facilitará **atención médica**, cuando fuese necesario, y le orientará acerca de los servicios sociales existentes para la cobertura de sus necesidades humanitarias inmediatas.

Plazo de presentación

La solicitud de asilo en el interior del territorio español habrá de presentarse en el plazo de **un mes a partir de la entrada** en el mismo, salvo en los casos en que el extranjero disfrute de un periodo de estancia legal superior al citado, se podrá presentar antes de la expiración del mismo. *Plazo máximo 3 meses, tiempo límite autorizado de permanencia legal.*

Cuando las circunstancias que justifiquen una solicitud de asilo se deban a una **causa sobrevenida en el país de origen** se contará el plazo de un mes a partir del momento en que hayan acontecido los hechos que justifiquen su temor de persecución.

Forma de presentación

Los extranjeros que pretendan solicitar asilo encontrándose ya en territorio español deberán presentar su solicitud mediante una **comparecencia personal** ante la dependencia que corresponda. En los casos de imposibilidad física o legal del interesado, podrá presentar su solicitud a través de un representante acreditado por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna.

La solicitud se formalizará mediante el cumplimiento y firma del correspondiente formulario, en el cual se deberá exponer de forma detallada los hechos, datos o alegaciones en que se fundamente su pretensión, así como adjuntar:

- Fotocopia del pasaporte o título de viaje, que entregará si su solicitud es admitida a trámite.
- Documentos de identidad personal o de otra índole que se estimen pertinentes en apoyo de la misma.

En caso que no se aportase ningún tipo de documentación personal se deberá justificar la causa de dicha omisión.

El solicitante designará, en su caso, las personas que dependen de él o formen su núcleo familiar, indicando si solicita para ellos **asilo por extensión**. Cuando dichas personas se encuentren en territorio español, deberán comparecer personalmente junto con el solicitante, presentando su documentación personal si solicitan la extensión del asilo. Si no se solicita la extensión familiar del asilo, se anotarán los nombres y datos documentales de las personas que el solicitantes declara como dependientes.

Obligaciones del solicitante

El solicitante de asilo deberá comprobar su identidad y proporcionar un relato veraz de la persecución sufrida, mediante la prueba pertinente o indicios suficientes de las circunstancias que justificarían el otorgamiento de asilo.

También deberá indicar un domicilio e informar a la autoridad competente, a la mayor brevedad, sobre cualquier cambio que en el mismo se produzca, así como el de quienes, en su caso, formen el núcleo familiar.

3.2 Efectos de la Presentación de la Solicitud

Toda solicitud de asilo presentada en territorio español supondrá la autorización de **permanencia provisional** en España, cualquiera que sea la situación jurídica del

solicitante según la legislación de extranjería o la documentación de que disponga, *sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado de medidas cautelares y de los supuestos de inadmisión a trámite.*

La admisión de una solicitud de asilo presentada en fronteras tendrá los efectos previstos en el párrafo anterior.

Solicitado el asilo en territorio español en los términos y plazos establecidos, el extranjero **no podrá ser expulsado** hasta que se haya analizado y resuelto su petición, sin perjuicio de las medidas cautelares que puedan adoptarse por la autoridad competente.

Como **medida cautelar**, si el solicitante careciere de la documentación exigida para residir en España, el Ministerio del Interior podrá acordar la **fijación de residencia obligatoria** al interesado hasta la resolución definitiva del expediente, siéndole notificado dicho acuerdo por el Subdelegado del Gobierno de la Provincia en que se encuentre.

Asimismo, por razones de seguridad pública, el Ministerio del Interior podrá adoptar cualquiera de las medidas previstas en el artículo 61 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.⁵⁶

56. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12 de enero), en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre).

Artículo 61. Medidas cautelares. (Redactado conforme a la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre)

1. Durante la tramitación del expediente sancionador en el que se formule propuesta de expulsión, la autoridad gubernativa competente para su resolución podrá acordar, a instancia del instructor y a fin de asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, alguna de las siguientes medidas cautelares:
 - a) Presentación periódica ante las autoridades competentes.
 - b) Residencia obligatoria en determinado lugar.
 - c) Retirada del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad, previa entrega al interesado de resguardo acreditativo de tal medida.
 - d) Detención cautelar, por la autoridad gubernativa o sus agentes, por un período máximo de setenta y dos horas, previas a la solicitud de internamiento. En cualquier otro supuesto de detención, la puesta a disposición judicial se producirá en un plazo no superior a setenta y dos horas.
 - e) Internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento.
2. En los expedientes sancionadores en la comisión de infracciones por transportistas, si éstos infringen la obligación de tomar a cargo al extranjero transportado ilegalmente, podrá acordarse la suspensión de sus actividades, la prestación de fianzas, avales, o la inmovilización del medio de transporte utilizado.

Documentación provisional

Al solicitante de asilo se le proveerá de un comprobante de su solicitud sellado que se unirá a su pasaporte y le habilitará para permanecer en España por un período máximo de **sesenta días**.

Notificará a la dependencia que corresponda cualquier cambio de domicilio.

Admitida a trámite la solicitud de asilo, la autorización de permanencia se acreditará mediante la expedición al interesado de un **documento de solicitante de asilo** que le habilitará para permanecer en el territorio español durante la tramitación del expediente.

En el momento de la entrega del citado documento, el interesado depositará, de no haberlo hecho anteriormente, sus documentos personales y de viaje, los cuales se mantendrán en **depósito** en el supuesto de resolución favorable de la solicitud.

Durante la tramitación del expediente, el solicitante deberá notificar a la Oficina de Asilo y Refugio de forma inmediata cualquier **cambio de domicilio**.

Ayudas y prestaciones

Los solicitantes de asilo, una vez admitida a trámite su solicitud y siempre que carezcan de medios económicos, podrán beneficiarse de **servicios sociales, educativos y sanitarios** prestados por las Administraciones públicas competentes, dentro de sus medios y disponibilidades presupuestarias.

Podrán ser autorizados a trabajar por la autoridad competente, de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente de extranjería, en función de las circunstancias de los expedientes y la situación de los interesados.

Las solicitudes formuladas por familiar monoparentales, ancianos, minusválidos y otros grupos vulnerables de población serán considerados conforme a las directrices contenidas en las recomendaciones internacionales que se ocupan de homologar el tratamiento de estos grupos de población desplazada o refugiada. Estos colectivos podrán ser asistidos desde el momento de la presentación de la solicitud en los términos previstos en la normativa estatal o de autonomía.

Los solicitantes menores de dieciocho años en situación de desamparo serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores, poniéndolo en conocimiento, asimismo, del Ministerio Fiscal. El tutor que legalmente se asigne al menor le representará durante la tramitación del expediente. Las solicitudes de asilo se tramitarán conforme a los criterios

contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales aplicables al menor solicitante de asilo.

3.3 Inadmisión a Trámite de la Solicitud de Asilo

Podrán ser inadmitidas a trámite aquellas solicitudes en las que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

Causas

- Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.⁵⁷
- Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.
- Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.

57. CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Definición del término "refugiado"

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

CAPITULO V. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

- Que la solicitud de base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección.
- Cuando no corresponda a España su examen, de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte.⁵⁸ En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar su solicitud.
- Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad, ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante, y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra.

La OAR, cuando al valorar el contenido de una solicitud de asilo estime que en la misma concurre de modo manifiesto alguna de las circunstancias anteriormente señaladas, propondrá al Ministerio del Interior, a través del Director General de Política Exterior, su inadmisión a trámite.

58. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS

1. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950.

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43

2. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo.

Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII

3. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.

4. Declaración sobre el Asilo Territorial

Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967.

5. Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven
Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.

6. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

Adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954.

Entrada en vigor: 6 de junio de 1960, de conformidad con el artículo 39.

En el procedimiento ordinario

La correspondiente propuesta motivada e individualizada deberá ir acompañada de la copia de la notificación dirigida al representante en España del ACNUR e informe del mismo, en su caso, que deberá emitirse en el plazo máximo de diez días desde la recepción de dicha comunicación.

La propuesta motivada de inadmisión a trámite deberá elevarse al **Ministerio del Interior**, en el plazo máximo de **treinta días**, desde la presentación de la solicitud.

El trascurso del plazo de **sesenta días** desde la presentación de la solicitud sin que ésta se hubiera elevado al Ministerio del Interior, o sin que este órgano hubiere resuelto la misma, determinará la admisión a trámite de la solicitud. En este supuesto la dependencia que corresponda proveerá al solicitante de la autorización de permanencia.

En frontera

El procedimiento de inadmisión a trámite en frontera se aplicará exclusivamente cuando, además de concurrir de forma manifiesta y terminante alguna de las circunstancias de inadmisión, el extranjero carezca de los requisitos necesarios para entrar en España conforme a la legislación general de extranjería vigente.

La OAR comunicará de inmediato al representante en España del ACNUR, al que enviará una copia de la documentación recibida, pudiendo emitir un informe en el plazo máximo de **veinticuatro horas** y entrevistarse, si lo desea, con el solicitante, por sí o mediante delegación expresa a través de un letrado competente. El informe del ACNUR que solicite la admisión a trámite deberá ser motivado.

El solicitante permanecerá en las dependencias fronterizas, exclusivamente al efecto de que se le notifique la resolución recaída sobre su solicitud, hasta un plazo máximo de **setenta y dos horas** desde la presentación de la misma.

La resolución de inadmisión deberá ser motivada e individualizada, informando al interesado sobre la posibilidad de formular un reexamen de la solicitud o abandonar el territorio nacional al objeto de regresar, si lo desea, a su país de origen o a un tercer Estado, informándosele, además, de la posibilidad de continuar la tramitación del expediente a través de la Embajada española en el país que le corresponda. En este caso, el solicitante deberá expresar su voluntad de abandonar España **por escrito**, que deberá firmar asistido por letrado y, si fuera necesario, por intérprete. Esta posibilidad se le concederá también en el supuesto de denegarle en el reexamen su petición de asilo.

El transcurso de cuatro días sin que se notifique la inadmisión a trámite al interesado implicará la admisión a trámite de su solicitud y la consiguiente autorización de entrada al territorio español.

Si el interesado a quien se hubiese inadmitido a trámite la solicitud pide el reexamen en el plazo de veinticuatro horas desde la notificación de la resolución, se procederá con arreglo a las siguientes situaciones:

* El funcionario responsable en frontera le facilitará un formulario al efecto, en el que podrá oponerse a las causas de inadmisión y formular las alegaciones que estime oportunas.

* Dicha petición será resuelta por el Ministerio del Interior, debiendo notificarse la resolución al interesado en el plazo de **dos días** desde la presentación de la misma. En este caso, con carácter de previo a la resolución de la petición de reexamen y en el plazo de **veinticuatro horas** desde la misma, deberá ser oído el representante en España del ACNUR.

* El informe del ACNUR favorable a la admisión a trámite de una solicitud a la vista del reexamen, deberá ser **motivado**. En este supuesto, si el interesado expresa su intención de interponer **recurso contencioso-administrativo**⁵⁹, se autorizará la entrada del solicitante en el territorio y su permanencia hasta tanto el órgano jurisdiccional competente resuelva sobre la suspensión del acto administrativo.

La admisión de una solicitud de reexamen y la interposición del recurso contencioso-administrativo con suspensión judicial del acto administrativo, implicará la **renovación** o, en su caso, expedición de la documentación provisional de solicitud de asilo hasta tanto recaiga resolución firme sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.

El transcurso del plazo previsto sin que se notifique la resolución recaída sobre la petición de reexamen, implicará la admisión a trámite de la solicitud y la consiguiente autorización de entrada en territorio español.

El periodo previsto para la resolución sobre la inadmisión a trámite de solicitud presentada en frontera, y sobre la eventual petición de reexamen, no podrá exceder de **siete días**.

3.4 Efectos de la Inadmisión a Trámite de la Solicitud de Asilo

En el procedimiento ordinario

La notificación de la inadmisión a trámite de la solicitud de asilo presentada en el territorio español irá acompañada de la orden de salida obligatoria del extranjero, en el plazo que se le indique, o de su expulsión, según las circunstancias del caso.

No obstante, si el solicitante reuniera los requisitos necesarios para permanecer en España con arreglo a la legislación general de extranjería, o si se considerara que existen razones humanitarias o de interés público, el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, podrá **autorizar su permanencia** en España por un período **no inferior a seis meses**.

59. El Recurso Contencioso-Administrativo se puede interponer contra las disposiciones de carácter general y contra los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.

No es admisible recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una presentación concreta a favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación.

Si es un plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

El recurso contencioso-administrativo se inicia con un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constructiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto dicho recurso.

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expresa. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan el acto presunto.

La competencia de los Juzgados y Salas de lo Contencioso-Administrativo no será prorrogable y deberá ser apreciada por los mismos, incluso de oficio, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.

El recurso contencioso-administrativo se encuentra regulado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (BOE No. 167 de 14.07.1998).

En la frontera

La inadmisión a trámite de la solicitud de asilo presentada en frontera determinará el rechazo del extranjero en frontera. No obstante, al inadmitir a trámite una solicitud de asilo en frontera, el Ministro del Interior, en aplicación del artículo 17.2 de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado⁶⁰, podrá autorizar la entrada del extranjero y su permanencia en territorio español por un período **no inferior a seis meses**.

Notificada la inadmisión a trámite y transcurridos los plazos previstos en la Ley anteriormente aludida, cuando por carencia de documentación adecuada o demora en las posibilidades de transporte no fuera posible la devolución inmediata del extranjero, el Ministerio del Interior autorizará su entrada en España, decisión que podrá ir acompañada de las medidas cautelares oportunas conforme a la legislación de extranjería vigente, dando cuenta, en su caso, a la autoridad judicial.

Si la inadmisión a trámite se debe a que corresponde a otro Estado el examen de la solicitud, el Ministerio del Interior autorizará la entrada del interesado en territorio español si, en el plazo máximo de **72 horas** desde la presentación de la solicitud, no se han resuelto las gestiones con los Estados correspondientes, quedando en suspenso el procedimiento hasta la obtención de respuesta por el Estado en cuestión, que si fuese negativa, quedará sin efecto la propuesta de inadmisión, continuándose la tramitación de la solicitud por el procedimiento ordinario.

60. Artículo 17. Efectos de la resolución denegatoria.

1. La inadmisión a trámite o la denegación de la solicitud de asilo determinarán el rechazo en frontera o la salida obligatoria o expulsión del territorio español, según los casos, del extranjero si careciera de alguno de los requisitos para entrar o permanecer en España de acuerdo con la legislación general de extranjería.
2. *No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, 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 que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta Ley.*
3. En todo caso, el rechazo o la expulsión del interesado no podrá determinar el incumplimiento de la obligación establecida en el apartado 1 del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ni suponer el envío a un tercer Estado en que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la citada Convención.

3.5 Tramitación y Resolución del Expediente

Tramitación

El interesado podrá presentar la documentación e información complementaria que considere conveniente, así como formular las alegaciones que estime necesarias en apoyo de su petición en cualquier momento, durante la tramitación del expediente por la Oficina de Asilo y Refugio. Dichas actuaciones habrán de verificarse antes del trámite de audiencia previo a la remisión del expediente a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

La Oficina de Asilo y Refugio podrá recabar, tanto de los órganos de la Administración del Estado como de cualesquiera otras entidades públicas, cuantos informes estime convenientes.

Asimismo, se incorporarán al expediente, en su caso, los informes del ACNUR y de las asociaciones legalmente reconocidas que, entre sus objetivos, tengan el asesoramiento y ayuda del refugiado.

El plazo máximo de tramitación del expediente será de **seis meses**. Transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución expresa sobre la solicitud de asilo formulada, ésta podrá entenderse **desestimada**, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. En los supuestos de tramitación a través de Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares, el plazo de seis meses comenzará a contar desde la recepción de la solicitud en la Oficina de Asilo y Refugio.

Cuando se paralice el procedimiento por causa imputable al solicitante, la Oficina de Asilo y Refugio le advertirá que, transcurridos **tres meses**, se producirá la **caducidad** del mismo. Transcurrido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, se acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado en el último domicilio conocido.

Una vez instruido el expediente e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en el plazo de **diez días**, puedan **alegar** y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figure en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

Resolución

Una vez concluida la instrucción y verificado, en su caso, el trámite de audiencia, el expediente se elevará a la **Comisión Interministerial de Asilo y Refugio**, que lo examinará, pudiendo, en el caso de considerarlo incompleto, recabar del órgano instructor la subsanación de los defectos observados o la incorporación al mismo de datos o documentos complementarios.

En este caso se abrirá un nuevo trámite de audiencia para dar a conocer al interesado dichas actuaciones, pudiendo realizar las alegaciones que estime oportunas.

Cuando considere que el expediente está completo, la Comisión Interministerial elevará la correspondiente **propuesta de resolución motivada** e individualizada al Ministro del Interior.

En el caso de compartir el criterio de la propuesta de la Comisión, la competencia para la resolución del expediente corresponderá al Ministro del Interior.

Si el Ministro del Interior discrepase de la propuesta de concesión o denegación de asilo formulada por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, elevará el expediente al Consejo de Ministros para que adopte la resolución pertinente.

La **resolución del Ministro del Interior** deberá ser **motivada e individualizada** y contemplará, si así se hubiera solicitado, la extensión del estatuto de refugiado concedida a los familiares, sin perjuicio de que tal extensión familiar pueda requerirse con posterioridad si no se hubiera solicitado en el momento de la petición inicial o hubieran sobrevenido circunstancias nuevas.

Si los familiares o dependientes del refugiado hubiesen elegido permanecer en España al amparo de la legislación general de extranjería, se notificará tal extremo a las autoridades competentes con el fin de que se conceda a estas personas el trato más favorable según dicha legislación.

Notificación

La resolución del expediente de solicitud de asilo será **notificada al interesado**, en los términos previstos en el artículo 58 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La notificación se remitirá al lugar señalado al efecto por el interesado y, en su defecto, al último domicilio que conste oficialmente en su expediente.

Asimismo, se notificará la resolución a la dependencia competente y se informará a la organización no gubernamental que tutele al interesado cuando resulte procedente.

Cuando se trate de una solicitud formulada desde el extranjero, o que haya sido recurrida encontrándose el solicitante en otro país, la notificación se realizará a través de la Misión Diplomática u Oficina Consular que corresponda.

3.6 Efectos de la Concesión o Denegación del Asilo

Efectos de la concesión

La resolución favorable sobre la petición de asilo en España supondrá el **reconocimiento de la condición de refugiado** del solicitante y sus dependientes o familiares.

Todo refugiado tendrá el deber de acatar la Constitución y el ordenamiento jurídico español.

Del mismo modo tendrá **derecho a residir en España** y a desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con la legislación vigente.

La autoridad competente expedirá un **documento de identidad** que habilitará al refugiado y a los dependientes o familiares, a quienes se haya reconocido la extensión familiar, para residir en España y desarrollar actividades laborales, profesionales y mercantiles de conformidad con la legislación vigente en tanto persista su condición de refugiado en España.

Se adoptarán, en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁶¹, las medidas necesarias para facilitar a los refugiados aquellos documentos o certificados necesarios para el

ejercicio de un derecho, en especial aquellos que puedan facilitar su integración en España y que impliquen intervención de las autoridades extranjeras a las que no pueda recurrir.

Asimismo, se le expedirá el **documento de viaje** previsto en el artículo 28 de la citada Convención.⁶²

Cuando el solicitante hubiese presentado su solicitud en una Misión Diplomática u Oficina Consular española, estas dependencias expedirán al interesado el visado o la autorización de entrada necesarios para viajar a España, así como documento de viaje si fuera necesario.

61. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

Capítulo V: Medidas administrativas

Artículo 25. Ayuda administrativa

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.
2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.
3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.
4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.
5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Artículo 27. -- Documentos de identidad

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 28. -- Documentos de viaje

1. *Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.*
2. *Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.*

Si el refugiado careciese de trabajo o medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia, podrá beneficiarse de las **prestaciones sociales y de trabajo** a que hace referencia el artículo 15 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Asilo⁶³ y de los programas generales o especiales que se establezcan con la finalidad de facilitar su integración.

Efectos de la denegación

La notificación de la denegación de la solicitud de asilo irá acompañada de la **orden de salida obligatoria** del extranjero, en el plazo que se indique, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de extranjería vigente. Una vez finalizado este plazo, no se podrá beneficiar de las prestaciones sociales o de trabajo, y quedará sujeto a la incoación de un expediente de expulsión del territorio nacional.

No obstante, el extranjero cuya solicitud de asilo hubiese sido denegada, podrá permanecer en España si reúne los requisitos necesarios con arreglo a la legislación general de extranjería. Si se hubiese suspendido la tramitación o ejecución de una orden de expulsión en virtud de la solicitud de asilo, la denegación supondrá la continuación de las actuaciones.

Cuando por interés público o por razones humanitarias que se vinculen a la aplicación de instrumentos internacionales que determinen la no devolución o que sin constituir ninguno de los supuestos de aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre reconocimiento del Estatuto de Refugiado exista cierta vinculación con los motivos en ella recogidos, se justifique la autorización de permanencia en España del solicitante, la denegación de asilo irá acompañada de un acuerdo en este sentido.

62. Ibidem

Artículo 28. -- Documentos de viaje

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.
2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

63. REAL DECRETO 864/2001, DE 20 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE EJECUCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL, REFORMADA POR LA LEY ORGÁNICA 8/2000, DE 22 DE DICIEMBRE

CAPÍTULO I Régimen de entrada y salida de territorio español

SECCIÓN 2ª: DOCUMENTACIÓN Y VISADOS

Artículo 15. Notificaciones y requerimientos

1. La Misión Diplomática u Oficina Consular receptora de la solicitud devolverá una copia sellada de la misma con indicación de la fecha y el lugar de recepción o remitirá el acuse de recibo al domicilio fijado a efectos de notificación en el ámbito de la demarcación consular.
2. La Oficina Consular y el solicitante, a tenor de las posibilidades técnicas existentes en el territorio, pueden convenir, dejando mención sucinta de ello en el expediente y en la copia de la solicitud que se devuelve como recibo, el domicilio -que ha de estar en todo caso dentro de la demarcación consular- y el medio para efectuar los requerimientos de subsanación o de aportación de documentos o certificaciones exigidos, así como para efectuar las citaciones de comparecencia y las notificaciones de resolución. Las citaciones y requerimientos se realizarán a través del teléfono o del telefax de contacto proporcionado por el interesado o su representante legal siempre que quede constancia de su realización.

Si la citación o requerimiento efectuado a través de llamada al teléfono de contacto convenido hubiera sido desatendido, se cursarán por escrito las citaciones, requerimientos o notificaciones al domicilio fijado a este efecto en la solicitud, el cual deberá encontrarse situado en el ámbito de la misma demarcación consular.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13.2, las citaciones o requerimientos cursados deberán atenderse en un plazo máximo de quince días.

Cuando, intentada la notificación escrita de conformidad con lo establecido en el presente artículo, no se hubiese podido practicar, cualquiera que fuere la causa, dicha notificación se hará mediante anuncio publicado durante quince días en el correspondiente tablón de la Oficina Consular.

Artículo 13. Documentación genérica requerida para los visados de residencia.

1. Los solicitantes de visado de residencia deberán aportar:

a) Pasaporte ordinario o título de viaje, reconocido como válido en España, con una vigencia mínima de cuatro meses.

b) Si el solicitante tiene mayoría de edad penal, certificado de antecedentes penales expedido, en su caso, por las autoridades del país de origen o del país o países en que haya residido durante los últimos cinco años.

c) Certificado sanitario con el fin de acreditar que el solicitante no padece ninguna de las enfermedades cuarentenables contempladas en el Reglamento Sanitario Internacional.

Cuando se trate del visado previsto en el artículo 8.5 de este Reglamento, los solicitantes podrán ser eximidos de los requisitos establecidos en el presente apartado 1.

2. La Misión Diplomática u Oficina Consular podrá requerir la comparecencia personal del solicitante y, cuando se estime necesario, mantener una entrevista personal, con el fin de comprobar: La identidad del solicitante, la validez de la documentación personal o de la documentación aportada, la regularidad de la residencia en el país de la solicitud, y otras circunstancias del solicitante, en especial las económicas, académicas o profesionales. La citación expresará el plazo fijado para la comparecencia, la suspensión del plazo máximo para la resolución expresa durante el tiempo que medie entre la notificación de la citación y su efectivo cumplimiento por el destinatario, así como que la incomparecencia en el plazo fijado, que no podrá exceder de treinta días, producirá el efecto de considerar al interesado desistido en el procedimiento.

3. De resultar desatendidos en su plazo los requerimientos o citaciones, se tendrá al solicitante por desistido, notificándose la resolución por la que se declara el desistimiento por el mismo procedimiento del apartado anterior.

La resolución denegatoria deberá especificar el estatuto que se acuerde otorgar conforme a la normativa vigente de extranjería, que será propuesto por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio al Ministro del Interior.

3.7 Reexamen del Expediente y Recursos

Las personas a quienes se haya denegado el asilo podrán solicitar de la Oficina de Asilo y Refugio un **reexamen de su expediente** si concurren las circunstancias previstas en el artículo 9 de la Ley 5/1984⁶⁴ (*tener nuevos elementos probatorios de sus afirmaciones o considerar que las circunstancias que justificaban la denegación han desaparecido*).

La Oficina de Asilo y Refugio comunicará a la representación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la solicitud de reexamen, y valorará si la información aportada lo justifica, en cuyo caso el expediente se tramitará de la misma forma que la solicitud inicial, con omisión de aquellos trámites ya realizados en la primera petición.

En caso de estimarse que no concurre ninguna de las circunstancias anteriormente aludidas, y en el plazo de **un mes**, el Director General de Extranjería e Inmigración, a propuesta de la Oficina de Asilo y Refugio, **archivará** la petición de revisión, notificándolo al interesado. Contra esta decisión podrá interponerse **recurso de alzada en el plazo de un mes ante la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración**.

Las resoluciones previstas en la citada Ley pondrán **fin a la vía administrativa**, salvo en el caso de que haya sido presentada la petición de reexamen en frontera, en que se entenderá que pone fin a la vía administrativa la resolución que decida dicha petición. Los recursos tendrán **tramitación preferente**.

64. LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

TÍTULO I Del asilo

CAPÍTULO II: De la concesión y reconocimiento de la condición de asilado

Artículo noveno. Reexamen de la denegación.

El extranjero a quien le haya sido denegado el asilo podrá en cualquier momento, si tuviera nuevos elementos probatorios de sus afirmaciones o considerase que las circunstancias que justificaban la denegación han desaparecido, instar del Ministerio del Interior la revisión de su expediente.

La interposición, por el solicitante del asilo, de **recurso contencioso-administrativo** contra el acto que decida la petición de reexamen en frontera, **suspenderá** el acto administrativo cuando el actor así lo haya solicitado, y la representación en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados hubiera informado favorablemente la admisión a trámite de la solicitud de asilo. En este supuesto, se autorizará la entrada del solicitante en el territorio y su permanencia hasta tanto el órgano jurisdiccional competente resuelva sobre la suspensión del acto administrativo.

La admisión de una solicitud de reexamen del expediente y la interposición de recurso contencioso-administrativo con suspensión judicial del acto administrativo implicarán la renovación o, en su caso, expedición de la documentación provisional de solicitante de asilo hasta tanto recaiga resolución firme sobre la concesión o denegación del estatuto de refugiado.

3.8 Expulsión, Revocación y Cese del Estatuto de Refugiado

Expulsión de los refugiados

Los extranjeros refugiados podrán ser **expulsados del territorio español** en los términos previstos en los artículos 32 y 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.⁶⁵

Por su parte, el artículo 33 de la citada Convención⁶⁶, establece que no podrá invocar los beneficios del derecho de no devolución el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

El Ministerio **comunicará la expulsión** al interesado, haciéndole saber los **recursos** que proceden contra la expulsión, así como que si los ejercita en el plazo de **diez días** quedará **en suspenso** la misma, sin perjuicio de otras medidas de seguridad que puedan adoptarse en este caso.

En todo caso, se concederá al expulsado un **plazo razonable** para buscar su admisión legal en otro país.

Revocación del asilo

El **Gobierno** podrá acordar la revocación del asilo o de alguno o todos los beneficios previstos en el artículo 2 de la Ley Reguladora del Derecho de Asilo⁶⁷, en los siguientes casos:

-Cuando el asilo se haya obtenido mediante datos, documentos o declaraciones que sean falsos y determinantes del reconocimiento obtenido.

-Cuando se incurra en alguna de las causas previstas en los Convenios Internacionales ratificados por España para la privación de la condición de refugiado o la no aplicación de los mismos.

65. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
Capítulo V Medidas administrativas

Artículo 32. Expulsión

1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

66. Ibid.

67. LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO
TÍTULO I Del asilo
CAPÍTULO I Disposiciones generales

Artículo segundo. Contenido del asilo.

1. El asilo es la protección graciable dispensada por el Estado, en el ejercicio de su soberanía, a los extranjeros que se encuentren en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 3.º y que consiste en la no devolución al Estado donde sean perseguidos o hayan sido sancionados y en la adopción de las siguientes medidas:
 - a) Autorización de residencia indefinida o temporal en España.
 - b) Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios.
 - c) Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles.
 - d) Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales, referentes a los asilados, que sean suscritos por España.

Artículo tercero. Causas que justifican la solicitud y denegación de asilo.

1. *Podrán solicitar asilo en España:*

- a) *Las personas a quienes se hubiere reconocido la calidad de refugiado de acuerdo con lo dispuesto en el Título II de la presente Ley.*
- b) *Quienes sufran persecución, estén sometidos a enjuiciamiento o hayan sido condenados por delitos de carácter político o por hechos conexos con un delito de tal naturaleza o que deriven del ejercicio de un derecho fundamental reconocido en la Constitución española.*

2. *También podrán solicitar asilo los extranjeros que sufran persecución, estén sometidos a enjuiciamiento o hayan sido condenados en el país de su nacionalidad, siempre que tal persecución, enjuiciamiento o sanción:*

- a) *Obedezcan a razones de raza, etnia, religión, pertenencia a grupo social determinado u opiniones o actividades políticas, aun cuando parezcan motivadas por un delito de naturaleza común.*
- b) *Se deban a un delito que se hubiere cometido con la finalidad de lograr el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales protegidos en el ordenamiento español, o de luchar contra los sistemas no democráticos de convivencia.*

3. *Podrá igualmente otorgarse el asilo a las personas no comprendidas en el número anterior en los casos en que la concesión del asilo se justifique por razones humanitarias.*

4. *En ningún caso se otorgará asilo:*

- c) *A las personas respecto de las cuales existan motivos fundados para creer que han cometido alguno de los delitos contra la paz, contra la humanidad o de guerra, definidos en los Instrumentos internacionales elaborados para dictar disposiciones referentes a tales delitos y en particular a aquellas respecto de las cuales existan motivos fundados para creer que han tenido parte en la persecución sistemática de personas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas o estén implicados, ya sea como autores, cómplices o encubridores, en la tortura, secuestro o desaparición de personas por algunos de los motivos antes señalados. Asimismo, no podrá concederse asilo a quienes sean culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas o de la Constitución española.*
- d) *A quien, con anterioridad a la concesión del mismo, hubiere cometido, fuera del país por el que es perseguido o ha sido sancionado, un delito común grave, entendiéndose por tales los que estén sancionados en el Código Penal español con pena igual o superior a la de prisión mayor.*
- e) *Un delito cometido contra la seguridad de la navegación aérea o marítima, o de los transportes terrestres, un delito de terrorismo o cualquier otro acto considerado punible por los Convenios Internacionales válidamente ratificados por España.*

2. Asimismo, podrá otorgarse a los asilados, en su caso, la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine.

No obstante, por **razones humanitarias o de interés público**, podrá autorizarse la permanencia en España del interesado, en el marco de la legislación general de extranjería.

Cese del estatuto de refugiado

Los beneficios de la Convención de Ginebra de 1951, de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado y de su Reglamento cesarán de forma automática en los siguientes casos:

- Tras obtener la nacionalidad española
- Si el refugiado se acoge de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad
- Si se ha establecido voluntariamente en otro país y se ha producido la transferencia de responsabilidad

Cuando, en virtud de un cambio fundamental de circunstancias en un determinado país, se considere que han desaparecido las causas que justificaran el reconocimiento de la condición de refugiado de sus nacionales, o de un grupo determinado de los mismos, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, oído el ACNUR, podrá acordar la **cesación del estatuto de refugiado**.

Dicho acuerdo se comunicará a los interesados en el momento de renovar sus documentos, y se les dará un plazo para formular las **alegaciones** que estimen oportunas.

En el supuesto previsto en el apartado anterior, se permitirá la **continuación de residencia** al amparo de la legislación general de extranjería cuando el interesado alegue justificación razonable para permanecer en España.

3.9 Extensión Familiar del Asilo

Se concederá asilo, por extensión, a:

- **Los ascendientes y descendientes en primer grado.**
- **El cónyuge** del refugiado o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad o convivencia, salvo los casos de separación legal, separación de hecho, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar, en los que se valorará, por separado, la situación de cada miembro de la familia.

En ningún caso se concederá, por extensión, asilo a personas incursas en los supuestos previstos en los artículos 1-F y 33.2 de la Convención de Ginebra.⁶⁸

Cuando el matrimonio o convivencia estable se constituyan con posterioridad al reconocimiento de la condición de refugiado, el interesado no podrá solicitar la extensión del asilo para sus dependientes, sino el trato más favorable con arreglo a la normativa vigente de extranjería.

Lo dispuesto en el apartado anterior no obsta para que los familiares a los que él mismo se refiere soliciten asilo en **otro procedimiento** por entender que reúnen los requisitos exigidos para su obtención.

Los refugiados reconocidos podrán solicitar la nacionalidad española, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.1 del Código Civil.⁶⁹

El precepto mencionado establece que para la concesión de la nacionalidad por **residencia** se requiere que ésta haya durado **diez años**, pero serán suficientes **cinco años** para los que hayan obtenido asilo o refugio.

68. Ibid.

69. Código civil español
Libro Primero. De las personas
Título I. De los españoles y extranjeros
Artículo 22

1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

CAPITULO IV LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: NORMATIVA BASICA REGULADORA

Los antecedentes históricos del actual derecho de asilo en Europa, inicia con la promulgación de la Convención de Ginebra de 1951, en plena posguerra, y llega hasta nuestros días. En España, como en los demás países, primero se produce el hecho de la llegada de refugiados, durante los años sesenta y setenta; con el arribo de cubanos, vietnamitas, disidentes de los países del Este, latinoamericanos e incluso algunos nazis que escapaban de Alemania, y más tarde, el derecho de asilo que queda reconocido por la Constitución Española, y la adhesión de España a la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1969, en el año 1978.

Dentro de la evolución del asilo en España, podemos distinguir tres etapas: la primera que inicia en 1978 y finaliza con la aparición de la **Ley 5/1984, del 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado**; la segunda, desde la entrada en vigor de esta Ley de 1984 hasta su reforma, cumplidos los diez años, mediante la **Ley 9/1994, del 19 de mayo**, de modificación de la Ley 5/1984; la tercera, comprende el periodo que va desde 1994 hasta nuestros días, analizando principalmente los años 95 y 96.

4.1 Del Reconocimiento Constitucional e Internacional del Asilo en 1978 a la Aprobación de la Ley de Asilo 5/1984

Una época en la que España, tras su etapa de país de emigrantes y exiliados, se convierte en una tierra de asilo y más tarde de inmigración. Después de los refugiados procedentes de los países comunistas vienen los latinoamericanos, primero los chilenos y después los argentinos y uruguayos, pero la mayoría de ellos se integran a la **Ley 118/1969**, que ofrecía un trato privilegiado a los latinoamericanos y a otros ciudadanos de antiguas colonias españolas en lo referente al permiso de trabajo, por considerar que era un régimen más beneficioso para ellos que el del asilo, hasta que dicha normativa fue derogada por la **Ley de Asilo de 1984**.

En el año de 1979 se dicta una Orden Ministerial sobre la regulación del procedimiento del asilo, pues en esos momentos el asilo es un derecho constitucional e internacional, sin que se haya llevado a cabo el mandato constitucional de su desarrollo legal.

Respecto a la protección social, la Convención de Ginebra ya establece un conjunto de derechos sociales a favor de los refugiados relativos al trabajo, la vivienda, la educación, etc., que constituyen la base de lo que debe ser una política e integración social de los refugiados y que en España ha empezado recientemente a llevarse a la práctica. La protección social tuvo sus antecedentes antes de 1978, con motivo del arribo de cubanos en los años

sesenta, que iban a España en tránsito, principalmente hacia Estados Unidos, a través del programa de la Comisión Interministerial pro Bienestar Infantil y Social (CIBIS), que actuaba juntamente con ACNUR, y cuyo programa fue ejecutado por Cáritas y Cruz Roja. A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta se habilitan programas especiales para vietnamitas y cubanos, que gestionan Cruz Roja y CEAR. En 1983 se crea el Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (SERAD), en la Dirección General de Acción Social de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el primer programa específico para refugiados.

Vemos que en esta fase el número de refugiados es muy pequeño y se empiezan a dar los primeros pasos en la protección social de los refugiados. Los latinoamericanos constituían el mayor grupo, y aunque muchos de ellos optaban por el estatuto de la **Ley de 1969**, en realidad, por lo general, eran refugiados de hecho, perseguidos por motivos políticos en sus países de origen. Sobre esta época faltan datos oficiales y algunos de los que existen son poco fiables. De ahí que no sea posible ofrecer información solvente sobre los mismos.

4.2 Desde la Ley 5/1984 hasta su reforma por la Ley 9/1994

Con la **Ley de 1984** se cumple el mandato constitucional de desarrollo legal del derecho de asilo y se abre una nueva frontera en la materia.

La Ley entra en vigor en 1984 y el Reglamento de aplicación al año siguiente. Una Ley que, ante la situación de crisis del asilo dominante en Europa, presenta por lo general aspectos muy positivos, incluso en el marco del Derecho comparado europeo, aunque no exenta de otros no tan positivos. En líneas generales, ofrece las siguientes características:

4.2.1 Aspectos positivos y negativos más importantes de la Ley 5/1984

Aspectos positivos

* El derecho de asilo comprende tres derechos: el derecho a solicitarlo, la admisión automática a trámite en el procedimiento ordinario y la entrada en el interior del territorio nacional.

* Los denegados, cuya entrada había sido legal, no estaban obligados a abandonar España por la vía de salida obligatoria, o en su caso de la expulsión, sino que estaban dispensados del visado, de residencia a podían acceder directamente al régimen general de extranjería.

* La Ley otorgaba expresamente el derecho a recurrir contra las denegaciones por la vía de la Ley de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, con lo que se reconocía expresamente el mayor rango al derecho de asilo y al mismo tiempo se le daba una mayor urgencia al procedimiento en particular, a

las posibles suspensiones, en caso de tener que abandonar obligatoriamente el territorio nacional.

* En lo que se refiere a la asistencia letrada, en el **artículo 5.4⁷⁰** de la Ley se reconocía a los refugiados 'el derecho a la asistencia de abogado', aunque todavía no se define con claridad su función y su asistencia en los puestos fronterizos, que dependían de la discrecionalidad de las autoridades, las que llegaron a prohibir su presencia en frontera, argumentándose que 'no era territorio español', opinión muy extendida en los ámbitos oficiales e incluso entre ciertos círculos judiciales, algo que todavía perdura en algunos de estos sectores, aunque tanto el Convenio de Chicago como las resoluciones del **Defensor del Pueblo⁷¹** y del Tribunal Constitucional han sostenido claramente que es territorio nacional.

Aspectos negativos

* Se establecía un estatuto, uno de asilo y otro de refugio, conforme a la Convención de Ginebra. En el caso del asilo, se trataba de una concesión graciable de la voluntad soberana del Estado, cuyo reconocimiento tenía un valor constitutivo; en el del refugio, el reconocimiento era de carácter declarativo, puesto que la condición de refugiado no está constituida ni, por tanto, se adquiere en el reconocimiento, sino por el hecho de ser refugiado. Un dualismo *estimatorio* que ha sido origen de muchas ambigüedades y demoras, pues las tardanzas burocráticas excesivas de la época se hayan originadas por el hecho de que muchos solicitantes solían demandar primero un estatuto y luego cuando se los denegaban, el otro, con lo que se duplicaban los retrasos. En tales circunstancias la permanencia de los solicitantes en España duraba varios años.

70. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado Título I Del fundamentales. Para ello, podrá supervisar la actividad de las administraciones públicas y la de sus agentes.

Las Cortes Generales, que representan al pueblo español y que están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, eligen al Defensor del Pueblo por un periodo de cinco años, según la Ley 3/1981 de 6 de abril.

El Defensor del Pueblo no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibe instrucciones de ninguna autoridad, desempeña sus funciones con autonomía y goza de inviolabilidad e inmunidad durante su permanencia en el cargo.

Para asegurar su imparcialidad e independencia la ley determina que este cargo es incompatible con cualquier otro, sea por elección o por designación. Tampoco puede estar al servicio de la Administración Pública, ni afiliado a partidos políticos, sindicatos o asociaciones, ni ejercer ninguna otra actividad laboral, mercantil o profesional. Asilo

Capítulo II De la concesión y reconocimiento de la condición de asilado

Artículo quinto. Efectos de la solicitud de asilo

4. El solicitante de asilo será instruido por la autoridad a la que se dirigiera de los derechos que le corresponden de conformidad con esta Ley y, en particular, del derecho a la asistencia de abogado.

71. La Constitución Española de 1978, en su artículo 54, creó la institución del *Defensor del Pueblo* como alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos.

* Por otro lado, no se configuraba una línea clara sobre la protección social de los asilados y refugiados menos aún acerca de la concesión de un mínimo de protección social a los solicitantes. La Ley regula al futuro Reglamento en esta materia, pero éste se limita a decir que el solicitante carente de medios económicos podrá solicitar la ayuda correspondiente, aunque en tales prestaciones se condiciona a las posibilidades económicas del Estado y a la situación del estado de necesidad por parte del interesado.

4.2.2 Evolución de los solicitantes de asilo en esta etapa

Es a partir de 1988, y sobre todo de 1992, en que se pone en marcha la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), cuando se dispone de datos fundamentales sobre asilo y refugio. En el periodo anterior faltan muchos datos y algunos de ellos son poco fiables.

Fig. 1 Desarrollo anual del número de solicitantes, incluidos los familiares, de 1984 a 1994

Periodo	No. de solicitantes	Periodo	No. de solicitantes
1984	1.100	1990	8.647
1985	2.300	1991	8.138
1986	2.300	1992	11.708
1987	2.500	1993	12.615
1988	4.516	1994	11.992
1989	4.077	Total	69.893

Fuente: Datos 83-91 de la Comisaría General de Documentación (C.G.D.) Datos 91-94 de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR)

En este periodo, por continentes, están a la cabeza los europeos, seguidos de los latinoamericanos, africanos y asiáticos, y los colectivos de solicitantes mayoritarios, por nacionalidades, han sido los polacos, peruanos, rumanos, senegaleses, dominicanos, chinos y cubanos.

Según datos de la Comisaría General de Documentación anteriores al citado periodo, los iraníes e iraquíes son mayoritarios hasta 1987, y a partir de entonces, según datos examinados, se ponen a la cabeza los solicitantes europeos, en primer lugar los polacos y rumanos, aunque los polacos empiezan a descender desde el 91, de modo que en el 94 ya no aparecen, mientras que los rumanos, por el contrario, han seguido hasta el 94, en que su número parece estabilizarse, una línea ascendente; en el 92 pasan al primer lugar los latinoamericanos, con predominio de los peruanos, dominicanos y cubanos, con tendencia descendente de los dos primeros grupos y, al contrario, ascendente de los cubanos; los africanos se sitúan durante esta etapa en tercer lugar, siendo los senegaleses, con tendencia al crecimiento, los angoleños y los liberianos, los colectivos mayoritarios entre ellos; el caso de los chinos, que

irrumpen sólo en los años 93 y 94, parece que obedece a una circunstancia excepcional, sin que haya indicios de continuidad.

Fig. 2 Distribución acumulada, por nacionalidades, del número de solicitantes, incluidos los familiares, de 1988 a 1994

Nacionalidad	Número	Porcentaje
Polonia	10.053	16.2
Perú	7.006	11.3
Rumania	5.321	8.6
R. Dominicana	3.648	5.9
Senegal	3.328	5.3
China	2.653	4.3
Cuba	2.389	3.8
Angola	1.949	3.2
Bulgaria	1.712	2.8
Irán	1.640	2.7
Irak	1.592	2.6
Liberia	1.413	2.3
Nigeria	1.149	1.9
G. Bissau	984	1.6
Bosnia- Herz	964	1.5
Zaire	704	1.4
Chile	701	1.1
Sudáfrica	545	0.9
Otros	13.942	22.6
TOTAL	61.693	100

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 1994 de la Comisión Interministerial de Extranjería (C.I.E.)

4.2.3 Evolución de las resoluciones en el periodo 1984-94

Fig. 3 Evolución anual y global de las resoluciones 1984-94

Años	Expedientes	Personas	Favorables	Exp. %	Rechazados	Exp. %
1984	26	20	11	42.3	9	57.7
1985	264	294	177	67	87	33
1986	709	850	401	56.6	300	43.4
1987	843	513	262	31.1	581	68.9
1988	1.379	555	303	22	1.083	89
1989	1.515	264	134	8.8	1.381	91.2
1990	2.236	490	246	11	1.990	89
1991	3.308	313	156	4.7	3.152	95.3
1992	7.357	543	296	4	7.061	96
1993	14.954	1.287	592	4	14.362	96
1994	11.045	627	345	3.1	10.700	96.9
TOTAL	43.636	5.756	2.923	6.6	40.696	93.4

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería 1994 de la C.I.E.

4.2.4 La nueva Ley 9/94 reformadora de la Ley 5/1984

Se anunciaba desde hacía tiempo que la **Ley 5/1984** era muy benévola y que era necesaria su modificación por otra nueva, lo cual se cumplió en junio del año 1994 con la entrada en vigor de la **Ley 9/1994**, que introduce profundos cambios legales que se reflejan también en el nuevo Reglamento de aplicación. Las razones fundamentales del cambio esgrimidas por legisladores y por el gobierno se reflejan en la exposición de motivos de la nueva Ley: necesidad de armonización con Europa, la adopción de medidas que frenen la utilización abusiva del asilo por parte de los inmigrantes y la aceleración de los lentos trámites administrativos seguidos hasta entonces que, junto a las dobles peticiones de asilo y refugio, unas veces sucesivas y otras simultáneas, producían verdaderos retrasos en la tramitación de los expedientes, dando lugar a largas permanencias de los interesados como solicitantes de asilo/refugio, con perjuicio en todo caso para los verdaderos refugiados y asilados.

Hay que reconocer que el proceso de asilo en Europa ha tenido una gran influencia sobre la política de asilo en España. A primera vista no parece que sea así, puesto que España es una tierra de asilo e inmigración menor, en comparación con la mayoría de los demás países de la Unión Europea y más aún de los flujos masivos que han sido recibidos por los países pobres del Tercer Mundo, dado el exiguo número de refugiados, desplazados e inmigrantes que alberga este país. No obstante, el hecho de ser miembro de la Unión Europea y frontera sur de la misma le convierte en un punto estratégico vital de la política europea o, por mejor decir, de la política de la Europa fortaleza. Conviene, antes de adentrarnos en los cambios legales generados por la **Ley 9/1994**, conocer las líneas maestras del contexto europeo sobre el asilo, dentro de las cuales se enmarcan Europa y el asilo.

La historia del asilo en Europa durante la segunda mitad del siglo pasado se divide en tres fases:

- la que corre desde 1951, año de la promulgación de la Convención de Ginebra hasta finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta;
- la que abarca la década de los ochenta, y
- la década pasada, particularmente hasta el 97

La primera etapa, del 51 al 80, es la época dorada del asilo, debido a la coyuntura por la que atraviesa Europa. La existencia de los dos bloques, la 'guerra fría' y la utilización política de los solicitantes procedentes de los países comunistas, por una parte, y el momento de expansión económica y, consecuentemente, de la necesidad de manos de obra extranjera, por la otra, convierten al asilo en institución necesaria y en un instrumento político y laboral. El alto porcentaje medio de reconocimientos, el 50% aproximadamente, representan bastante bien los que fueron las políticas de asilo de la época.

En un momento avanzado de esta etapa, sin embargo, surgen los primeros brotes de la crisis del asilo, que se prolongará hasta nuestros días. Todo empieza con los primeros síntomas de la próxima recesión económica. El punto de partida es la crisis del petróleo de los años 73 y 74, y una de las consecuencias más determinantes será el excedente de mano de obra, que acompañada de la creciente afluencia de inmigrantes y asilados, va a cambiar el rumbo de las políticas inmigratorias y de asilo.

En la década de los ochenta se registran algunos factores nuevos que van a desembocar en la crisis del asilo: agudización de la crisis económica y del desempleo, crecimiento del número y aparición de un nuevo tipo de solicitantes. El incremento de solicitantes es debido fundamentalmente a la situación de pobreza y subdesarrollo en que viven muchos países del Tercer Mundo, así como a los conflictos y a la violación de los derechos humanos en no pocos de ellos. También al desvío de una corriente de inmigrantes hacia el asilo, ante las dificultades que encuentran en el régimen general de extranjería y las ventajas que les ofrecía el del asilo, al menos por las grandes demoras en la resolución de los expedientes, que les permitía permanecer en los países durante mucho tiempo y porque en muchos casos no era posible proceder a la expulsión de los denegados. Por otra parte, no se trataba del clásico solicitante procedente de los países comunistas, de gran utilidad anticomunista, sino de los pertenecientes al Tercer Mundo, entre ellos, africanos, asiáticos y latinoamericanos.

Una época en la que en España ciertos círculos insisten en el término 'invasión', que además de no tener una base real, contribuye a fomentar el miedo a la inmigración y los sentimientos xenófobos de algunos sectores de la población.

La tercera fase puede calificarse de poscomunista, que comprende desde 1989 hasta los últimos años de fin de siglo. Se agravan los problemas de la crisis

económica; se deteriora profundamente la situación de los países del Tercer Mundo, que hacen crecer el número de refugiados, desplazados e inmigrantes; estalla en el mismo corazón de Europa el conflicto de la antigua Yugoslavia, que incrementa los focos de desplazados y refugiados y provoca, por un lado, una sensación de impotencia en Europa y, por otro, en algunos países como Alemania, donde en 1992 los solicitantes llegan a 440.000, se convierte en una situación en la cual se había llegado al 'umbral de la tolerancia' y por tanto había que proceder a la adopción de medidas drásticas para frenar los flujos.

Esta situación general y la evolución de la construcción europea aconseja a los gobiernos la armonización de las políticas de asilo, tendentes a la contención y a llevar a cabo la exclusión de inmigrantes del régimen del asilo, por entender que en estos últimos años lo utilizaban para poder entrar en los diversos países y legalizarse o, al menos, para poder permanecer en ellos durante largos periodos. Las consecuencias no se hacen esperar y en este sentido se adoptan determinadas medidas entre las que cabe destacar las siguientes:

* Consolidación del estatuto 'B', que otorga una *protección temporal* y obedece al gran flujo de desplazados, procedentes sobre todo de la ex Yugoslavia. Se trata de un nuevo concepto de estatuto humanitario, a cuyos beneficiarios se les aplica el 'non refoulement'.

* Introducción del procedimiento abreviado, a partir de la resolución de los Ministros responsables de inmigración, en la reunión celebrada en Londres el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 1992 y recomendado por el Comité Ejecutivo del ACNUR. Una medida que se adopta en España en 1994.

* Generalización del concepto de 'país seguro' (país de origen o tercer país).

* Exigencias de visado en el marco del espacio de *Schengen* y penalización de las compañías transportistas que no controlen a pasajeros en el cumplimiento de los requisitos. Se trata de un sistema, al igual que los acuerdos bilaterales entre países que no están concebidos para controlar o regular el asilo sino más bien los extranjeros y ciertos fenómenos de común interés, pero el hecho es que afectan de forma negativa y directa a los solicitantes de asilo, sin que se ponga remedio.

* Interpretación cada vez más restrictiva de la Convención y principalmente de los criterios de determinación de la condición de refugiado.

* Propuestas de regionalización del asentamiento de los flujos de desplazados y de refugiados, lugares próximos a los países de origen e incluso en el interior de los mismos.

* Limitaciones legales en el plano jurisdiccional para evitar en lo posible y en algunos supuestos la suspensión de los actos administrativos.

* Acuerdos bilaterales de readmisión entre determinados países, en algunos casos de la Unión Europea, para proceder a la devolución recíproca y automática de aquellos extranjeros que hubieran entrado ilegalmente por las fronteras de uno de ellos, sin cláusulas que tengan en cuenta si en algunos casos pudiera tratarse de solicitantes de asilo. España ha suscrito acuerdos de este tipo con Marruecos, Francia, Portugal y Bulgaria, aunque las medidas que

se derivan de estos acuerdos no son aplicadas de forma homogénea por los Estados europeos.

Los cambios legales más importantes de la Ley 9/1994

- ❖ Eliminación del doble estatuto de asilo y refugio y unificación de ambos, asimilando el asilo al refugio creando un nuevo estatuto humanitario en el **artículo 17.2**⁷², aplicable a desplazados, personas vulnerables y casos de interés público, que se desarrolla en la Adicional Primera del Reglamento que se refiere a los desplazados y cuya última regulación se remite al Reglamento de Extranjería.
- ❖ Establecimiento del procedimiento abreviado de admisión, tanto en frontera como en el interior del territorio nacional. Tal vez el cambio de mayor trascendencia, una medida que venía siendo reclamada por el Comité Ejecutivo de ACNUR y por las resoluciones adoptadas por los Ministros responsables de la inmigración en su reunión de Londres de los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992.
- ❖ Como dice la exposición de motivos, se trata de 'una fase previa en el examen de las solicitudes que permita la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que no sean manifiestamente abusivas e infundadas', así como de aquellas otras cuyo examen no corresponda a España o cuya protección incumba a otro Estado. Aclara que 'tal denegación se haría mediante una resolución de inadmisión adoptada con las debidas garantías'.

72. Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Artículo único. Modificación de la Ley 5/1984

Artículo diecisiete. Efectos de la resolución denegatoria

2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido inadmitida a trámite o denegada, en particular cuando se trata 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 que no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo tercero de esta ley.

Artículo tercero. Causas que justifican la concesión de asilo y su denegación

1. Se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el día 28 de julio de 1951, y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

- ❖ Reforzamiento de ciertas garantías en el procedimiento, especialmente en frontera, mediante la presentación de un reexamen, el reconocimiento de la asistencia de abogado e intérprete, así como derecho del solicitante a ser debidamente informado sobre sus derechos, intervención especial de ACNUR, posibilidad de presentación de informes por parte de las ONG's especializadas en este caso y de suspensión del acto de devolución del solicitante inadmitido, siempre que concurra la circunstancia de que ACNUR haya emitido un dictamen favorable, contrario a la resolución del Ministerio y el interesado manifieste su voluntad de interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo en contra de dicha resolución.
- ❖ Los rechazados, tanto por *denegación* como por *inadmisión*, serán devueltos al lugar de procedencia si se encuentran en el interior del país, obligados a abandonar España y, en su caso, expulsados.

Las únicas excepciones a esta regla serán todos aquellos solicitantes que, pese a haber sido rechazados, se hallen incurso en los supuestos del referido artículo 17.2, referente a los desplazados, personas que merezcan una consideración humanitaria o casos de interés público, o que, según el **artículo 17.3**⁷³, se presume que se encuentran bajo la protección del 'non refoulement' (artículo 33 de la Convención de Ginebra) o, por supuesto, que reúnan los requisitos estipulados en el Régimen General de Extranjería para poder permanecer en el interior del territorio nacional.

- ❖ Rebaja legal del grado de protección jurisdiccional, al suprimir el recurso por la vía de urgencia de la Ley de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales prevista en la **Ley del 84**, pese a la posibilidad apuntada de que se procede a la suspensión del acto administrativo de inadmisión en frontera y de la devolución correspondiente, si existe un dictamen favorable de admisión de ACNUR en contra de la resolución del Ministro, y el interesado alberga el propósito de imponer *recurso contencioso-administrativo* contra la misma.

En este sentido, sin embargo, hay que señalar que últimamente los Tribunales se han venido mostrando más propicios a la suspensión urgente de devoluciones y de expulsiones de solicitantes rechazados en puestos fronterizos o en el interior del país, ante peticiones de concesión de medidas provisionales que evitaban la ejecución inmediata de esas devoluciones o expulsiones, por tratarse de casos de riesgo.

73. Ibidem.

3. En todo caso, el rechazo o la expulsión del interesado no podrá determinar el incumplimiento de la obligación establecida en el apartado 1 del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ni suponer el envío a un tercer Estado en que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la citada Convención.

Respecto al año 1994, año de profundo cambio legal, podemos observar que comprende dos semestres regidos por distintas normativas, pues la Ley reformada entra en vigor a mediados de junio y, por tanto, divide al año, desde el punto de vista legal, desde el 1 de enero al 13 de junio y desde esta fecha al 31 de diciembre. Sin embargo, los efectos de la reforma no se hacen sentir hasta el año 1995 en lo que se refiere al número de solicitantes, tanto en relación al año 1993 como entre el primer y segundo semestre de 1994. En efecto, en el año 1993 solicitan asilo 12,615 personas y en 1994, 11,992, lo que arroja una diferencia de 623, equivalente al 4.9%, y en el primer trimestre del 94 pidieron asilo 6,109 personas y en el segundo, 5,883, lo que supone una diferencia de 226, es decir, un 3.7% menos. Por el contrario, los efectos se hicieron notar de forma contundente e inmediata en las inadmisiones del segundo trimestre, que es cuando empieza a aplicarse el nuevo procedimiento de inadmisión, pues de los 4,450 expedientes examinados en este año, correspondientes a 5,415 personas, fueron rechazadas por inadmisión 3,131 casos, equivalentes a 3,706 personas, lo que implica un 70.35% de casos inadmitidos y un 29.6% de admitidos. Eran los primeros datos del nuevo sistema eliminatorio del procedimiento abreviado de inadmisión. A partir de aquí se abre una nueva frontera en la historia del asilo en España.

4.2.5 La protección social

La Ley de asilo y de la condición de refugiado de 1984 y su Reglamento de 1985 sientan las primeras bases legales de la futura política social. El **artículo 2.2⁷⁴** de la Ley señala que 'podrá otorgarse a los asilados, en su caso, la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine; el Reglamento por su parte establece que el solicitante que careciese de medios económicos ... podrá solicitar ... la concesión de ayuda económica y la prestación de los servicios sociales, sanitarios, farmacéuticos, educativo y culturales que precise', aunque a condición de que el Estado disponga 'de los medios necesarios' y de que el solicitante justifique 'la carencia de medios económicos' (artículo 8 del Reglamento).

Como indicado en el segundo capítulo, en 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales y se integra en él la Dirección General de Acción Social, que asume todas las competencias del 'programa de asilados y refugiados y la dirección de su correspondiente Centro Estatal'. En 1990 las funciones del antiguo Centro Estatal del Servicio Social de Asilados y Refugiados (CESERAD)

74. Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Título I. Del Asilo

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo segundo. Contenido del asilo

2. Asimismo, podrá otorgarse a los asilados, en su caso, la asistencia social y económica que reglamentariamente se determine.

se transfieren al INSERSO, al que se encomienda el programa de asistencia de asilados y refugiados y la dirección de su correspondiente Centro Estatal. Poco después, en 1991, el Congreso aprueba una proposición no de Ley en la que insta al Gobierno a la creación de un órgano instructor que examine las solicitudes de asilo y a 'potenciar los medios de acogida material en condiciones dignas de los solicitantes de asilo' y, al mismo tiempo, a que se complete el proceso de regularización realizado en 1985.

La asunción de competencias del INSERSO en 1990 constituye una nueva fase en la política social a favor de los refugiados, cuyo primer fruto es la reestructuración en 1992 del sistema de recepción. Hasta este año, los servicios de esta recepción se centraban en la concesión de prestaciones económicas para el alojamiento y manutención a través de la Cruz Roja Española, cuya rentabilidad social era muy cuestionada debido a la dificultad de llevar a cabo un seguimiento personal de sus efectos en los receptores. Asimismo, el incremento tan elevado del número de solicitantes de asilo hacía difícil su financiamiento.

Por este motivo se cambió la tendencia de los últimos años, orientando las actividades de recepción hacia los Servicios Sociales, frente a las prestaciones económicas. De este modo, se concertaron 728 plazas de alojamiento a través de las distintas ONG. Se apostaba por la gestión de servicios sociales de apoyo a la integración social de las personas residentes en los centros, en contra de la concesión de ayudas económicas, cuyo objetivo era atenuar las situaciones de necesidad sin ofrecerles servicios claramente integradores: aprendizaje del idioma, habilidades sociales, formación y apoyo a la educación y al empleo.

En 1992 se crea la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), constituida básicamente por funcionarios del Ministerio del Interior, en la que se integra una Unidad de Trabajo Social del INSERSO, con la función de estudiar los casos y orientarlos hacia los recursos sociales disponibles. Supone una clara racionalización del sistema.

Durante los años 1993 y 1994 se impulsan nuevas iniciativas en la dirección de una política de integración social. España decide recibir en programas gubernamentales o privados a un número importante de refugiados y desplazados bosnios. Esta iniciativa dejó en evidencia algunas lagunas legales y sociales que hacían difícil la puesta en marcha de servicios de recepción e integración de personas provenientes directamente de situaciones de guerra o conflictos graves de derechos humanos.

A partir de esta experiencia fue preciso modificar y adaptar los servicios existentes y poner en marcha actuaciones nuevas encaminadas a incidir más en los programas de apoyo a la formación, la vivienda y la orientación y búsqueda de empleo. Con este objetivo, durante estos dos años se desarrollaron principalmente las siguientes acciones:

* Convenio de colaboración entre el INSERSO y la FEMP, que permite la adhesión de los Ayuntamientos en la solidaridad con los refugiados: vivienda y empleo. Esta línea de colaboración con las Corporaciones Locales supone iniciar un camino con el objetivo de procurar la máxima colaboración entre todas las Administraciones.

* Ayudas para facilitar el acceso a la primera vivienda: alquileres, anticipos, contratos de servicios y equipamiento.

* Ayudas destinadas a apoyar el empleo asalariado, mediante la gestión de ofertas de trabajo y ayudas económicas para el traslado y cobertura de necesidades básicas hasta recibir el primer salario.

* Ayudas económicas para cursos de formación ocupacional y profesional.

* Inauguración de un nuevo Centro de Acogida a Refugiados (C.A.R.) en Sevilla en mayo de 1994.

4.3 Etapa Posterior a la Reforma de la Ley 5/1984 por la Ley 9/1994, que comprende los años 1995 Y 1996.

La nueva Ley modificada entra en vigor en junio de 1994, pero se ha preferido incluir el año 1994 en la etapa anterior por la sencilla razón de que no se dispone de los datos precisos suficientes para realizar una división semestral rigurosa, dejando para esta última y tercera etapa los años 1995 y 1996, abierta, por supuesto, a los resultados de los años venideros, que, a juzgar por los actuales, no se presagian nada esperanzadores para el asilo.

4.3.1 Evolución de las solicitudes de asilo

Fig. 4 Evolución de los solicitantes de asilo

Periodo	No. de solicitantes
1995	5.678
1996	4.730
TOTAL	10.408

Fuente: Memoria OAR 1996

Como se puede apreciar, a partir del 1995 se produce una caída en picado del número de solicitantes: un 52,6% menos que en 1994, un 16,6% en 1996 en relación al 95 y un 60% con respecto al 94. Por otra parte, en los dos años acumulados, 1995 y 1996, hubo 1.584 solicitantes de asilo (personas) menos que en 1994, es decir, un 13,2% menos.

Este descenso lo atribuye la Memoria 1996 de la OAR a tres causas: la aplicación del nuevo procedimiento legal de la reforma del 94, la política de contingentes anuales para la inmigración establecidos desde 1993 y la exigencia

de visados para los nacionales de algunos países. La causa más importante y prácticamente única, sin embargo, ha sido la aplicación de dicho procedimiento y el uso práctico que se está haciendo de él, pues los contingentes ya existieron en el 93 y el 94 y, no obstante, no sólo no incidieron a la baja sino que son dos de los años de mayor número de solicitantes. En cuanto al visado, no comprende qué se quiere decir, puesto que los solicitantes de asilo legalmente no necesitan visado para llegar al país y pedir asilo, a no ser que implícitamente se quiera reconocer que en este punto se está aplicando 'Schengen' a los solicitantes de asilo, lo cual supondría una violación de la Convención de Ginebra.

Fig. 5 Distribución anual de solicitantes, incluidos familiares de los colectivos nacionales mayoritarios en los años 1995 y 1996.

País	1995		País	1996	
	Personas	%		Personas	%
Rumania	1.251	22.1	Rumania	869	18.37
Cuba	495	8.7	Irán	621	13.13
Irán	492	8.6	Cuba	389	8.22
Guinea E.	296	5.2	Liberia	386	8.16
Argelia	266	4.6	Nigeria	276	5.84
Liberia	200	3.5	Armenia	222	4.69
Pakistán	186	3.2	Irak	200	4.23
Ecuador	175	3	Guinea E.	136	2.88
Senegal	168	2.9	Ecuador	131	2.77
Turquía	152	2.6	Argelia	108	2.28
Perú	141	2.4	Pakistán	105	2.22
Nigeria	139	2.4	Marruecos	80	1.69
Bosnia	128	2.2	Kenia	76	1.61
Otros	1.589	28.7	Otros	1.131	23.91
TOTAL	5.678	100.1	TOTAL	4.730	100.00

Fuente: Memoria OAR 1996

Fig. 6 Distribución de los solicitantes por continentes.

	1995			1996		
	Expedientes	Personas	% Personas	Expedientes	Personas	% Personas
Europa	1.373	2.066	36.5	861	1.437	30.4
África	1.511	1.640	28.9	1.541	1.541	32.6
Asia	718	1.028	18.1	609	1.078	22.8
América	802	923	16.2	558	672	14.1
Apátridas	14	17	0.3	2	2	0.1
Oceanía	1	1	-	0	0	0.0
TOTAL	4.420	5.678	100	3.476	4.730	100

Fuente: Memoria OAR 1996

Vemos, pues, que en 1995 los europeos se encontraron a la cabeza del número de solicitantes-personas, destacando los rumanos, que alcanzaron el 36,5 % de las peticiones, aunque con tendencia a estabilizarse. Sin embargo, en 1996 se sitúan en primer lugar los africanos, con el 32,6% de solicitantes-personas, entre los que sobresalen los liberianos, nigerianos, ecuatoguineanos, argelinos y senegaleses. El cambio del tipo de solicitantes supone un cambio cualitativo en algunos aspectos.

4.3.2 Evolución de las admisiones e inadmisiones de asilo

Fig. 7 Evolución admisiones-inadmisiones

	1996				1995				1994			
	Exp.	%	Pers.	%	Exp.	%	Pers.	%	Exp.	%	Pers.	%
Inadmisión	2.119	60.96	2.688	56.82	2.712	61.72	3.344	58.89	3.131	70.35	3.70	68.43
Admisión	1.294	37.22	1.979	41.83	1.682	38.28	2.308	40.64	1.319	29.65	1.709	31.57
Pendientes	63	1.82	63	1.35	26	-	26	-	Sd	-	Sd	-
TOTAL	3.476	100	4.730	100	4.420	100	5.678	100	4.450	100	5.415	100

Fuente: Memoria OAR 1996

Dejando al margen las solicitudes pendientes en cada caso, que se registran como tales al 31 de diciembre de los respectivos años, resulta que de 12.346 expedientes examinados en los tres años, equivalentes a 15.823 personas, han sido inadmitidas a trámite en este periodo de dos años y medio, pues se trata de los años 1995, 1996 y el segundo semestre de 1994, 7.962 casos o, si se prefiere, 9.738 personas, es decir, un 64,5 % de inadmisiones, si nos referimos a casos, o un 61,55 %, a personas. Por años, vemos que se da una ligera tendencia al descenso de los porcentajes de inadmitidos, tanto en términos de casos como de personas, pero es una tendencia tan ligera que más bien habría que hablar de estabilidad práctica de estos altos porcentajes, que no descienden en todo caso del 60%.

Se revela, pues, aquí una práctica de aplicación generalizada, masiva, de la inadmisión, cuando las inadmisiones tienen un carácter excepcional. Las causas principales se encuentran en el gran número de inadmisiones basadas en los motivos b) y d) del **artículo 5.6⁷⁵** de la Ley, cosa que más adelante se analizará, sobre todo, en relación al primero de estos dos motivos de inadmisión.

4.3.3 Evolución de las resoluciones

Fig. 8 Evolución de las resoluciones

	1995				1996			
	Exp.	%	Pers.	%	Exp.	%	Pers.	%
Examinados	2.229	-	2.950	-	1.402	-	2.094	-
Favorables	276	12.38	463	15.7	143	10.2	243	11.6
Desfavorables	1.953	87.62	2.487	84.30	1.259	89.8	1.851	88.4

Fuente: Memoria OAR 1996

Fig. 9 Evolución de los estatutos concedidos por nacionalidades

País	1995		País	1996	
	Expedientes	Personas		Expedientes	Personas
Cuba	70	103	Cuba	50	67
Guinea E.	33	49	Guinea E.	24	40
Argelia	18	32	Argelia	6	18
Irán	18	22	Zaire	3	13
Bosnia	17	30	Georgia	8	12
Irak	16	34	Perú	4	12
Zaire	13	17	Armenia	6	11
Angola	12	32	Irán	4	10
Perú	11	19	Rusia	2	7
Otros	68	126	Otros	36	53
TOTAL	276	464	TOTAL	143	243

Fuente: Memoria OAR 1996

4.3.4 Problemas derivados del cambio legal

Aplicación generalizada de la inadmisión

Se da una práctica tendente a aplicar con excesiva frecuencia la inadmisión a trámite, es decir, la aplicación de las circunstancias de inadmisión establecidas en el artículo 5.6⁷⁶ de la Ley 5/1984, modificada por la Ley 9/1994. El problema radica en que para inadmitir una solicitud a trámite *debe ser manifiestamente infundada o abusiva, en base a dichas circunstancias. Ahora*

75. Artículo 5

6. El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitidas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:

b) Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.

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

bien, según el Comité Ejecutivo del Programa de ACNUR, en su conclusión 30, así como las mencionadas resoluciones de los Ministros europeos y la misma normativa española, se exige que para que una solicitud sea manifiestamente infundada, por no ajustarse a los criterios definitorios de la condición de refugiado, debe serlo con toda evidencia, a todas luces, claramente, ostensiblemente, y, en caso de falsedad o engaño, que el solicitante lo haga deliberadamente, de mala fe, con la finalidad de falsear su identidad y dificultar el examen. Y en la misma línea, cuando se refieren a la supuesta inexistencia de riesgo de persecución en los países de origen, sostienen que 'debe demostrarse claramente, de modo objetivo y comprobable. No basta la sospecha ni la conjetura'.

La cuestión es más grave cuando se trata de las solicitudes presentadas en frontera, la mayoría de las cuales son inadmitidas a trámite, pese a que el mismo Reglamento, en su **artículo 18**, bajo el título de 'Criterios de aplicación' para la inadmisión en frontera, señala que la inadmisión *debe aplicarse exclusivamente cuando concurra de forma manifiesta y terminante alguna de las causas de inadmisión*. Una decisión, pues, que reviste un carácter excepcional, suele aplicarse de una forma generalizada.

76. Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Artículo único. Modificación de la Ley 5/1984

Artículo quinto. Efectos de la solicitud de asilo

6. El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Las previstas en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
- b) Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.
- c) Que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud.
- d) Que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección.
- e) Cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte. En la resolución de inadmisión a trámite se indicará al solicitante el Estado responsable de examinar su solicitud. En este caso, dicho Estado habrá aceptado explícitamente dicha responsabilidad y se obtendrán, en todo caso, garantías suficientes de protección para su vida, libertad y demás principios indicados en la Convención de Ginebra, en el territorio de dicho Estado.
- f) Cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar. En ambos casos, en dicho tercer Estado no debe existir peligro para su vida o su libertad ni estar expuesto a torturas o a un trato inhumano o degradante y debe tener protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la Convención de Ginebra.

Hay que reconocer que, en efecto, ha existido un uso abusivo del régimen de asilo por parte de un importante número de inmigrantes económicos, y en ese sentido se justifica, por el bien de los propios refugiados y desplazados, la implantación del procedimiento de inadmisión a trámite, con las debidas garantías. No cabe duda de que la medida, entre otras, ha sido efectiva en el logro de su objetivo de desalojar del asilo a esos inmigrantes. Sin embargo, ahora es la Administración la que está haciendo una -aplicación abusiva en numerosos casos de la inadmisión, lo que no se justifica, porque esta práctica está ocasionando el rechazo de refugiados y desplazados, que un procedimiento ordinario sería capaz de detectar.

Es indispensable que se aplique en todos los casos y rigurosamente el procedimiento tal como legalmente está establecido, lo que dificultará la comisión de estos excesos.

Entre las causas previstas en el artículo 5.6 de la citada Ley para que una solicitud se considere 'manifiestamente infundada' y, por tanto, se le aplique la *no admisión*, se encuentra la del párrafo b), que dice: 'Que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado'. Para comprender el sentido y el significado de este punto es necesario recurrir a la voluntad del legislador, interpretada a la luz del desarrollo parlamentario y de la aludida resolución de los Ministros responsables de la Inmigración, reunidos en Londres los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992.

En efecto, el primer texto aprobado por el Congreso y enviado al Senado, prácticamente idéntico al remitido al Congreso por el proyecto gubernamental, que paso sin ser modificado en este punto, pese a las propuestas de algunos grupos parlamentarios, decía así: Que la solicitud no se funde en alguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado. Ya desde el inicio del trámite parlamentario se había propuesto a los grupos parlamentarios, y algunos la presentaron como suya, la siguiente enmienda; b) *que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.*

La justificación de la enmienda, finalmente adoptada por el Senado e incorporada al texto final de la Ley, se fundamentó en los siguientes términos: 'Adecuar la redacción del precepto, en coherencia con la Resolución adoptada por los Ministros de Inmigración de la Comunidad, reunidos en Londres los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992, toda vez que este examen ab inicio del procedimiento breve determinado en cuatro días que no ofrece garantías suficientes del derecho de asilo', añadiéndose: 'Nadie puede examinar la concurrencia de los motivos de fondo de una solicitud en tres días'.

Para comprender el sentido y alcance profundos de la enmienda, o, mejor, del actual texto legal, es necesario, como indican en sus propuestas algunos grupos parlamentarios, recurrir a la citada Resolución de los Ministros de Inmigración,

que sirvió de fundamento a la enmienda. Los Ministros, en efecto, parecen entender que se trata de una solicitud manifiestamente infundada, cuando los motivos de la solicitud caen fuera del ámbito de aplicación de la Convención de Ginebra: cuando el solicitante no alegue el temor a la persecución fundada en su pertenencia a una raza, religión, nacionalidad o grupo social o en sus opiniones políticas, sino en motivos como la búsqueda de empleo o la mejora de sus condiciones de vida.

En dicha redacción parece considerarse que una solicitud sólo es 'manifiestamente infundada' cuando expresamente se alegan como fundamento de la petición de asilo motivos ajenos a los contemplados en el artículo 1 de la Convención, y da dos ejemplos muy expresivos: que el interesado alegue expresamente que busca trabajo o trata de mejorar sus condiciones de vida. En ese supuesto, no parece justificarse, en base al artículo 5, número 6, párrafo b), la inadmisión a trámite de una solicitud en la que el demandante alegue expresamente que abriga temor fundado de persecución por alguno de los motivos previstos en el artículo 1 de la Convención y no otro ajeno a la misma. Sin embargo, se trata de una interpretación y una práctica bastante corrientes, que convierte las resoluciones de este tipo, muchas, al entrar en el fondo de la cuestión, en denegaciones encubiertas.

Falta de motivación e individualización en numerosas propuestas de resolución y en las mismas resoluciones.

Las propuestas y resoluciones correspondientes a las solicitudes formuladas en frontera son por lo general las más motivadas, mientras no pocas de las demás, relativas a las inadmisiones a trámite de solicitudes presentadas en el interior del territorio y a las denegaciones, carecen de motivación suficiente y razonada. Aunque hay que reconocer que en este punto se ha mejorado, todavía son demasiadas las resoluciones que se limitan a citar el artículo en el que se basa la resolución, a sabiendas de que la mera cita de los preceptos jurídicos en los que se fundamenta una decisión en ningún caso constituye motivación e individualización suficiente de la misma, según una jurisprudencia consolidada, que lo ha reiterado constantemente. En realidad, esta práctica administrativa dificulta gravemente la defensa del solicitante, a efectos de poder impugnar debidamente la resolución administrativa ante las instancias jurisdiccionales.

Irregularidades en el tratamiento individualizado de los casos.

Aunque es de difícil demostración, lo cierto es que puede apreciarse una cierta propensión a tratar de forma colectiva o genérica los casos procedentes de determinados países, sobre todo cuando vienen en grupos y más aún si llegan acompañados de 'mafias'.

En estos últimos años la multiplicación del número de conflictos y en algunos casos su gravedad ha inducido a los Gobiernos europeos, entre ellos al español,

a tener que poner barreras de contención de estos flujos. Una de ellas ha sido la de establecer una lista, escrita o no, de países seguros de origen y a ampliar arbitraria e interesadamente el concepto de país seguro, por razones de interés político o económico con esos países o como medida de evitar la llegada de flujos de ese país o zona. Esto ha conducido a dar por seguros países que no lo son, o que no lo son en la medida en que se pretende, y a que en muchos casos de solicitantes procedentes de esos países se tienda a no realizar realmente, aunque se puedan cumplir los procedimientos formales, un examen suficientemente personal e individualizado de las solicitudes, a causa del criterio general con que se aborda y se determina cada caso relacionado con los países así 'clasificados'.

La exigencia de realizar el examen individual y personal de todas y cada una de las solicitudes, no sólo cuando vienen de un país inseguro, sino también de un país dudosamente seguro e incluso de un país seguro, se deriva de la misma Convención de Ginebra. Así lo ha entendido, siguiendo una interpretación tradicional de la comunidad internacional, el Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior de la Unión en su resolución del 20 de junio de 1995 cuando afirma: 'los Estados Miembros continuarían obligados a examinar individualmente cada solicitud de asilo, como estipula la Convención de Ginebra, a la que hace referencia el Tratado de la Unión Europea'. También el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) mantiene la misma postura, como puede comprobarse en el reciente documento 'Posición de ACNUR sobre la propuesta del Consejo Europeo en relación al tratamiento de solicitudes de asilo formuladas por ciudadanos de Estados Miembros de la Unión Europea', dado a conocer en Ginebra en enero de 1997, a propósito de la propuesta española ante la Conferencia Intergubernamental de incluir en el Tratado de Maastricht la prohibición de que *ningún ciudadano de un Estado Miembro de la Unión pudiera pedir asilo en otro Estado de la Unión*.

Las irregularidades señaladas: generalización de la no admisión a trámite, cuando se trata de una medida excepcional, la no motivación suficiente de las resoluciones y la falta de examen individual y personal en ocasiones de las solicitudes, han sido objeto de numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo, que, por lo general, han sido estimadas, y en tal sentido se ha dirigido a las autoridades competentes y lo ha hecho constar en su Informe Anual 1995, páginas 207 y siguientes, al referirse al tema del asilo.

Otra de las cuestiones en materia de garantías es el reexamen en frontera. Considerado por todos como la máxima garantía del procedimiento, en la práctica prevalece el criterio de que lo que vale, lo que realmente merece credibilidad, salvo en algún caso excepcional, es la entrevista y las alegaciones primeras. Es verdad que algunos pocos solicitantes cambian engañosamente sus declaraciones de una entrevista a otra, pero también enseña la práctica de las entrevistas que en un primer momento muchas de estas personas carecen de la más mínima información y se muestran muy reservadas porque a su alrededor no ven más que policías y funcionarios, ante los que reaccionan con

temor, algo que viaja con ellos desde sus propios países, y que en un segundo encuentro se manifiestan más confiados y mejor informados, en cuyo proceso puede jugar un papel importante el abogado. El hecho es que el reexamen ha quedado muy devaluado, como lo demuestran los escasos resultados y la escasa importancia que se le da en la práctica. En 1996, por ejemplo, los casos reexaminados que fueron admitidos a trámite representaron el 18,5, según comunicación escrita del Ministerio del Interior, que considera un error lo publicado en la Memoria de la OAR 1996, que afirma que en el 96 no se admitió a trámite ninguno de los reexámenes presentados.

En relación a las demás garantías previstas en la Ley, hay que señalar que todavía se dan importantes deficiencias en lo que se refiere a la información a los interesados sobre sus derechos, una vez que han manifestado su propósito de pedir asilo, por parte de los funcionarios de policía. En este sentido, existe un impreso en las distintas lenguas correspondientes, con el fin de ofrecerse a los solicitantes, pero en muchos casos no llega al conocimiento de los interesados.

En cuanto a la asistencia letrada, hay que subrayar que por lo general se cumplen bien las previsiones legales establecidas. La única anomalía detectada en este aspecto es que no se informa debidamente a los solicitantes sobre su derecho a la libre elección de abogado. El reconocimiento legal del derecho a la asistencia letrada gratuita a los solicitantes de asilo ha supuesto un paso positivo en la 'protección' de los refugiados. Es de esperar, por una parte, que los Colegios se esfuercen por formar y preparar debidamente a los abogados del turno de oficio destinados a estas tareas, pues se trata de materias poco conocidas entre los abogados, y, por la otra, que cuenten con las ONG's y Organismos especializados en la prestación de este servicio. Esta colaboración redundaría en una mejor calidad del servicio letrado a los solicitantes de asilo y a los inmigrantes.

Al margen de lo dicho, hay que reconocer que la creación de la OAR ha significado un importante paso en la línea de la racionalización y de la profesionalización del tratamiento de las solicitudes, así como de su agilización.

El estatuto humanitario del artículo 17.2 de la Ley de Asilo.

El artículo 17.2 de la Ley que regula el estatuto humanitario y que desarrolla el **artículo 53⁷⁷** del Reglamento de ejecución de la **Ley Orgánica 7/85⁷⁸**, resulta de una gran indeterminación porque no hay normas comunes de aplicación y, en consecuencia, el interesado se ve sometido a prácticas administrativas distintas y en ocasiones contradictorias. A estos efectos debería considerarse también la necesidad de otorgar el imprescindible Permiso de Trabajo a aquellas personas a las que se les reconozca el Estatuto jurídico contemplado en el artículo 17.2 de la Ley. Por otra parte, se producen retrasos excesivos en la expedición de la documentación correspondiente y la persona titular de dicho estatuto se encuentra desprotegida mientras se procede a la

resolución de los trámites pertinentes. Habría que acelerar la regulación inmediata de este estatuto, a través de la Orden Ministerial que a tal efecto hace tiempo está prevista.

Situación de los solicitantes de asilo.

Resulta preocupante constatar la difícil situación en que quedan los solicitantes de asilo rechazados que hayan interpuesto un recurso contencioso-administrativo y solicitado la suspensión del acto administrativo de expulsión o devolución, dada la rigidez del actual sistema de medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa, agravada por los problemas que ha planteado la entrada en vigor de la **Ley 1/96**⁷⁹, de Asistencia Jurídica Gratuita. Son frecuentes los casos en que se sustancia y resuelve un expediente de expulsión, o incluso ésta llega a ejecutarse, antes de que el tribunal haya podido pronunciarse acerca de la suspensión, o incluso de que se haya designado Abogado y Procurador de oficio para el recurso contencioso-administrativo contra la denegación o inadmisión a trámite de la solicitud de asilo. Debería considerarse la necesidad de establecer el mecanismo legal oportuno que permita la consideración y resolución urgente y prioritaria de estas cuestiones previas que afectan a la protección del contenido esencial del *Derecho de Asilo*, así como una más eficaz presencia del Ministerio Fiscal en la protección del mismo de conformidad con lo expuesto en el **artículo 124**⁸⁰ de la Constitución.

Ley modificadora 9/1994.

La **Ley 9/1994**, modificadora de la **Ley de Asilo 5/1984**, ha tenido sumo cuidado en mantener en el artículo 17.3 la cláusula de salvaguarda, ya

77. Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (BOE 47/1996 de 23-02-1996, pág. 6949).

Artículo 53. Permiso de residencia por circunstancias excepcionales

1. Podrá otorgarse un permiso de residencia por circunstancias excepcionales en los supuestos previstos en la disposición adicional primera del Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la ley 9/1994, de 19 de mayo, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, así como cuando concurren razones humanitarias, en particular haber sido víctima de conducta, tipificadas como delitos, racistas o xenófobas, de interés nacional o de seguridad nacional que así lo justifiquen.

2. La validez del permiso de residencia por circunstancias excepcionales será de un año, prorrogable por periodos de idéntica duración los tres primeros años, pudiendo prorrogarse por periodos más amplios posteriormente.

3. La concesión y renovación de estos permisos no está sujeta a los requisitos previstos en los artículos 56 y 59.

78. Ley Orgánica 7/1985, de 1º de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (Vigente hasta el 1º de febrero de 2000).

reconocida en el anterior texto legal, relativa a que *el rechazo o expulsión de un solicitante de asilo no podrá determinar el incumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1 del artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el 'non refoulement' ni suponer el envío a un tercer Estado que no garantice la protección efectiva contra la devolución al país perseguidor, con arreglo a la citada Convención*. Se trata de una previsión cautelar de cierta protección que contempla particularmente los posibles riesgos que pueda correr el interesado en su país de origen, en caso de devolución, debido a las condiciones objetivas existentes en el mismo. Una consideración congruente con lo establecido en algunos Tratados Internacionales suscritos por España como, por ejemplo, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

El referido artículo 17.3 sólo se aplica actualmente por parte de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) cuando considera que el interesado no puede regresar a su país por motivos de seguridad personal, pero no cree procedente regularizarle, tal como debería, mediante el reconocimiento del estatuto humanitario del artículo 17.2 de la Ley de Asilo, un precepto ciertamente indeterminado, pero en el que tiene perfecta cabida este supuesto, por tratarse de un hecho vinculante, no susceptible de aplicación discrecional.

La prohibición del retorno forzoso en dicho supuesto del artículo 17.3 de la Ley de Asilo no sólo vincula en el caso del procedimiento de asilo sino también a la Administración y a los mismos Tribunales en el momento de resolver sobre el rechazo en la frontera, la devolución o la expulsión de un solicitante de asilo. Constituye un supuesto de extranjero no 'expulsable', que debe dar lugar a la aplicación del **artículo 107.2 del Reglamento de Extranjería**⁸¹.

79. Ley 1/1996, de 10 de febrero, de asistencia jurídica gratuita (Jefatura del Estado) (BOE No. 11 del 12-01-96)

80. Título VI. Del Poder Judicial
Artículo 124

1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tienen como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.
2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.
3. La Ley regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal
4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

4.3.5 La protección Social Posterior a los Cambios Legales

Las modificaciones de la Ley de Asilo y su Reglamento de ejecución han supuesto algunas novedades en lo que se refiere a la protección social, en particular, de las personas desplazadas y vulnerables. Las principales son las siguientes:

- * Diseño y desarrollo de programas de recepción e integración social dirigidos a personas desplazadas como un nuevo grupo de atención social en cumplimiento de la disposición adicional primera del Reglamento citado.
- * Mayor apoyo social a los casos vulnerables, tanto a la entrada en el país, como en la salida de los programas de atención establecidos: servicio de alojamiento de urgente necesidad hasta el conocimiento de su admisión o no a trámite de su solicitud. Atención especial a personas refugiadas mayores de 50 años y mujeres con niños menores que presenten graves dificultades de acceso al empleo. Puesta en marcha de un Servicio Psicológico para casos graves de salud mental y un programa de acompañamiento en el itinerario de inserción real para personas refugiadas en situación de alto riesgo de exclusión.
- * Elaboración y ejecución de nuevos programas de apoyo a la formación ocupacional y búsqueda del empleo a través de las iniciativas comunitarias HORIZON e INTEGRA, así como nuevas líneas presupuestarias de la Comisión Europea.
- * Elaboración del programa informático 'Sistema Integrado de Gestión de Refugiados (SIGER)', que va a permitir obtener datos agregados de forma personalizada de los refugiados que reciben algún servicio o ayuda social y efectuar un seguimiento de los recursos invertidos en el programa.
- * A partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Asilo en 1994, la Administración viene financiando al ACNUR los compromisos derivados de su presencia en frontera. Se concreta en la dotación de abogados que garanticen la colaboración del ACNUR en el procedimiento especial de peticiones de asilo en puestos fronterizos y el resto del territorio nacional.
- * En 1996 se concretó la constitución de una Mesa de Coordinación entre el INSERSO y las ONG's que gestionan programas sociales a través de órdenes comunicadas. Esta Mesa ha permitido conocer y coordinar la gestión de un programa donde los agentes son diversos, así como analizar y proponer nuevos servicios de atención al colectivo.

81. Real Decreto 864/2001 de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre.

Capítulo IV: Infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador

Sección 1. Procedimiento Sancionador

Artículo 107. Trámite de audiencia en el procedimiento ordinario.

2. Salvo en el supuesto contemplado por el párrafo final del artículo 102.2 de este Reglamento, se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 103.1 de este Reglamento.

* La Administración ha dado un paso adelante muy importante con el estudio y la posible decisión en la Comisión Interministerial de Extranjería de un número de refugiados para reasentar en España desde el primer país de acogida, buscando la mejor protección a casos que así lo requieran, a propuesta del ACNUR.

Sistema actual de protección social.

Se concibe como un programa estatal muy congestionado con otros Departamentos Ministeriales y ONG y de un marcado carácter mixto. Ello supone la necesidad de una permanente coordinación y aportación de puntos de vista diferentes tanto en la planificación como en la gestión. Los elementos básicos de esta coordinación son: los Departamentos Ministeriales de Interior, Oficina de Asilo y Refugio y la CIAR, donde se instruyen los expedientes de asilo y se propone la concesión de los estatutos de refugiados y desplazados, y Ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia; así como las ONG con las que se tiene una continuada relación, a través de comisiones permanentes de seguimiento de las órdenes comunicadas y la creación actual de una Mesa de Coordinación.

Estos programas giran sobre los cuatro ejes siguientes:

a) Programas de recepción a solicitantes de asilo, que abarca:

1. Servicios de urgente necesidad en puestos fronterizos.
2. Alojamiento y primera integración: Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y plazas subvencionadas. El número de plazas de alojamiento durante 1997 ha sido de 741, 396 en los centros del INSERSO y 345 en los subvencionados a las ONG.
3. Ayudas económicas para gastos de alojamiento y manutención para aquellas personas que no puedan ingresar en los centros.
4. Protección a la salud, física y mental.
5. Ayuda a la asistencia legal.
6. Servicio de interpretación y traducción.
7. Ayudas para la repatriación, reagrupación familiar, desplazamientos de terceros países, programas de integración y apoyo al asociacionismo.

b) Programas de integración social a refugiados y desplazados:

1. Integración socio-laboral: gestión directa de ofertas de trabajo y facilitación de empleo asalariado, ayudas para promocionar el empleo autónomo. Ayudas para la primera vivienda: pago de fianzas, alquileres, equipamiento y servicios básicos.
2. Formación educativa y profesional: formación ocupacional, reciclaje profesional, guarderías, matriculas, material didáctico, transporte, becas.
3. Atención a grupos vulnerables: ayudas de emergencia a personas mayores de 50 años y mujeres con cargas familiares.

4. Servicios de retorno al país y reasentamiento en terceros países.
5. Ayudas para ancianos y discapacitados, en cuantías semejantes a las pensiones no contributivas.
6. Ayudas para reagrupación familiar.
7. Programas para la formación y empleo: a través de HORIZON (proyecto INLANDER-CAR), dirigido a la integración laboral de las personas atendidas en los CAR y del Convenio de colaboración con la FEMP, cuyo objetivo es la integración sociolaboral de los refugiados y desplazados de los CAR y Centros subvencionados en los municipios, mediante la facilitación de empleo, escolarización de menores, vivienda y actividades de integración.

c) Programas de recepción a refugiados y desplazados derivados de acuerdos internacionales:

Destacan los programas de recepción de refugiados y desplazados bosnios, tanto el Gubernamental como el de las ONG; el de los cubanos 'balseros', el anual de los vietnamitas de los campos de Hong-Kong. Actualmente está en estudio la posibilidad de aprobar un cupo de recepción en España de refugiados y desplazados de origen a propuesta del ACNUR.

d) Acciones de carácter global:

1. Número de solicitantes de asilo que reciben alojamiento en los CAR.
2. Número de solicitantes que únicamente reciben asistencia económica.
3. Número de personas que no reciben ningún tipo de asistencia.
4. Criterios para otorgar asistencia.
5. Seguimiento realizado respecto a la integración de los solicitantes de asilo.
6. Aspectos más débiles de los programas de recepción y propuestas para remediar dichas deficiencias.

Comprenden el Convenio con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); la participación en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), la colaboración con la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), publicaciones y participación en la Comisión Interministerial de Extranjería y en el Grupo de Asilo de la Comisión Europea.

En este ámbito de la protección social de los asilados es preciso reconocer que se ha realizado un importante avance en estos últimos años, en el marco de una concepción de la integración basada en un sentido integral o global, reconocida como exigencia de los derechos humanos y encauzada a través de los mismos servicios públicos de los españoles.

Las relaciones entre las ONG's y los diversos niveles de la Administración, en particular los centrales, que es con quien se mantiene un contacto más frecuente, han experimentado una importante mejoría en estos últimos años, a través de una mayor participación en algunas de las iniciativas relativas al asilo.

La Administración precisa avanzar en el diseño de un Plan de acción común entre las Administraciones Central, Autónoma y Local, que contemple la participación de los agentes públicos y privados. Este Plan podría nacer de la aprobación de un Real Decreto que regule las prestaciones sociales y económicas para los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados, en desarrollo de la Ley de Asilo y su Reglamento de aplicación.

En este sentido cabe hacer referencia al Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración, conocido como el Programa Greco, y que en España representa la primera iniciativa para hacer frente al tema de la extranjería y la inmigración desde todos los ámbitos y sobre todo desde su pertenencia al espacio de la Unión Europea.

Dado que el periodo de aplicación del Programa Global se lleva a cabo durante el periodo 2001 a 2004, no podremos de momento analizar sus resultados y sobre todo efectividad; sin embargo comentaremos sus líneas de aplicación y objetivos.

La Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración es la responsable de coordinar, impulsar y dirigir la ejecución del Programa y la encargada de presentar resultados a la Comisión Interministerial de Extranjería para su aprobación.

La elaboración de este Programa ha sido impulsado por los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Educación, Cultura y Deporte, Trabajo y Asuntos Sociales, Administraciones Públicas y de Sanidad y Consumo.

El contenido del Programa se estructura en función de las siguientes cuatro líneas básicas:

- * Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea.
- * Integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento del país.
- * Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- * Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Antes de abordar este último punto, tema de nuestro interés, es importante mencionar que aunque actualmente el fenómeno de la migración en España no tiene las mismas características que en otros países del espacio de la Unión Europea, es posible que España diseñe una política de Estado que contemple los instrumentos necesarios de planificación, programación y coordinación de

todos los poderes públicos para impulsar el tratamiento de este fenómeno en la Unión Europea, aprovechando justamente la experiencia de otros Estados.

Con respecto a la protección para los refugiados, asilados y desplazados es importante el cumplimiento y el respeto de la legislación que tiene este fin, debiendo luchar contra los fraudes que pretenden abusar del sistema, es decir contra los falsos solicitantes de asilo; debiendo, España, ser vista como un espacio de libertad para aquellas personas que luchan por la democracia que las dictaduras han reprimido sus derechos fundamentales, debiendo sufrir persecuciones por querer alcanzarlos o rescatarlos.

Para ello es importante llevar a cabo en esta línea las siguientes acciones:

1. La imprescindible adaptación de la normativa de asilo a las directrices que emanen de la Unión Europea, teniendo estas medidas:

a) El procedimiento común de asilo

Participando activamente en los trabajos de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 63.1 del Tratado constitutivo y en base a su aprobación elaborar y adoptar una normativa nacional.

b) Recepción de solicitantes de asilo

Basándose en el artículo 63.1 del Tratado de la Comunidad Europea, que establece que el Consejo adoptará normas mínimas para la recepción de los solicitante de asilo en los Estados miembros; establecer líneas básicas de protección social respecto a la recepción, integración y retorno, garantizando prestaciones y condiciones mínimas a todos los solicitantes de asilo (educación, asistencia social y sanitaria, alojamiento y reagrupación familiar).

c) La protección temporal

De igual manera al ser aprobado por el Consejo de la Comunidad Europea, en función del artículo 63.2 del Tratado, la concesión de protección temporal a personas de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para aquellas personas que por otro motivo necesitan protección internacional; adoptar la normativa nacional al contenido de las nuevas directrices comunitarias.

d) El Fondo Europeo de Refugiados

Instrumento de financiamiento para la recepción de refugiados y personas desplazadas a través de los Estados miembros mediante infraestructuras o servicios para alojamiento, asistencia social, asistencia en las gestiones administrativas, ayuda material, etc.; así como medidas de integración y repatriación apoyada.

A partir de esta línea España deberá seleccionar los proyectos, gestionar financiera y administrativamente de los proyectos que se beneficien de la ayuda del Fondo mediante el otorgamiento de los medios humanos, materiales y técnicos oportunos.

2. Condiciones de recepción de solicitantes de asilo en el territorio español, en especial para los menores no acompañados, en función de las siguientes medidas:

a) Centros de recepción para solicitantes de asilo en fase de admisión

Continuar con la construcción y dotación de medios humanos y materiales a los Centros donde se proporcione alojamiento y servicios básicos a los solicitantes en fase de estudio de admisión a trámite de su solicitud, evitando el actual sistema de alojamiento en instalaciones hoteleras durante los primeros momentos.

b) Centros de recepción para menores solicitantes de asilo

Debido a la falta de infraestructura disponible, es necesaria la construcción de una red de centros de recepción para este contingente, analizando previamente los puntos geográficos para ubicar los centros en los lugares más necesarios.

3. Brindar capacitación laboral a los refugiados

a) Promoción profesional a través de la correspondiente formación ocupacional

Con el fin de otorgar suficiente cualificación y habilidad profesional posibilitando el acceso al mercado laboral, así como su integración; se realizarán cursos encaminados a la formación profesional, de acuerdo a la demanda laboral y se facilitará el reconocimiento de acreditación profesional en su país de origen.

b) Inserción en el mercado laboral

A través de campañas contra la discriminación laboral fomentando la tolerancia, formas de contratación y cualificación y fomento del autoempleo.

4. La adecuación de las instalaciones fronterizas para atender a los solicitantes de asilo en fronteras:

a) La preparación de espacios destinados a estos solicitantes, diferenciando la situación de los grupos familiares de las personas solas, en función de las características de los puestos fronterizos

Mediante la dotación de la infraestructura necesaria para el alojamiento de los solicitantes que formulen su petición en los puestos fronterizos, quienes permanecerán, de acuerdo a la normativa vigente, en estos lugares hasta que

se decida su admisibilidad a trámite de la solicitud de asilo; así como la formación y sensibilización especial, en torno a este contingente, de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

b) La dotación de los servicios necesarios para estas instalaciones

Los espacios habilitados en puestos fronterizos deberán ser dotados de los medios materiales y humanos necesarios, tales como trabajadores sociales, personal sanitario, alimentación, instalaciones adecuadas, etc.; aunado a la ampliación de dependencias ante el incremento de este contingente.

5. Establecimiento de una adecuada protección para las personas que tienen la condición de apátridas:

a) La regulación del procedimiento que permita aplicar el contenido de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

Debe elaborarse una disposición normativa en la que se desarrolle este procedimiento, necesaria para cumplir con las obligaciones derivadas del Convenio.

b) El reconocimiento de derechos para estas personas, dadas sus especiales circunstancias

Mediante el desarrollo de diversas iniciativas y actuaciones dirigidas a garantizar los derechos reconocidos por el conjunto del ordenamiento jurídico a los apátridas en España en coordinación con las Administraciones autónomas y locales, teniendo presente que el Convenio reconoce en igualdad de condiciones que los extranjeros nacionales: acceso a los tribunales, educación, asistencia pública, condiciones laborales y seguros sociales.

Podemos darnos cuenta que el Programa Greco contempla líneas de acción muy completas para abordar la creciente ola de refugiados, asilados y desplazados, de la cual esperamos se lleven a cabo con la eficacia prevista y sobre todo en función de la experiencia que pueda tomar en relación a otros Estados miembros de la Unión Europea.

Por último y con la finalidad de poder darnos cuenta de la importancia que se está dando al tema de la migración en general en el territorio español y sobre todo de su necesidad de abordar el contingente de la forma más benéfica para España, mencionaremos brevemente los nuevos cambios a esta legislación.

La recién modificada Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, también representa cambios novedosos introducidos por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que entró en vigor el 22 de diciembre de 2003.

Los objetivos de esta reforma son:

* La mejora de la gestión, mediante la simplificación de los trámites administrativos, y la del régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en España, así como la determinación de los tipos de visado y los efectos de los mismos, y la lucha contra el uso fraudulento de los procedimientos administrativos de gestión en esta materia.

* El reforzamiento y mejora de los medios e instrumentos sancionadores previstos en la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, para luchar contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

* La incorporación de las disposiciones aprobada por la Unión Europea sobre exigibilidad de las tasa correspondientes a la expedición de visados, así como sobre sanciones a transportistas y reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión, para impedir que aquellos extranjeros sobre los que hayan recaído éstas en cualquier Estado de la Unión, puedan intentar evitarlas trasladándose a otro Estado.

* Las incorporaciones al texto de la Ley Orgánica 4/2000, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, derivadas de la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2003, relativas a la necesaria regulación, en la citada Ley Orgánica, de determinados preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio.

Asimismo estos objetivos se resumen en los siguientes puntos:

1. Tramitación general en España de solicitudes en materia de documentación de extranjeros.
2. Validez del visado como autorización para permanecer en España.
3. Tarjeta de identidad de extranjero
4. Reagrupación familiar
5. Acceso a la residencia legal por extranjeros que se encuentren ilegalmente en España
6. Supresión de la exención de visado
7. Extranjeros indocumentados
8. Autorizaciones para la realización de actividades lucrativas
9. Visados de búsqueda de empleo

10. Preferencia para la obtención de una autorización de trabajo
11. Excepciones a la autorización de trabajo
12. Tasas por autorizaciones en materia de extranjería
13. Infracciones graves
14. Infracciones muy graves
15. Sanciones
16. Expulsión y devolución
17. Procedimiento preferente en los expedientes de expulsión
18. Ejecución de las expulsiones
19. Medidas cautelares
20. Ingreso en Centros de Internamiento de Extranjeros
21. Régimen de los Centros de Internamiento de Extranjeros
22. Obligaciones de los transportistas

CONCLUSIONES

Quizá la mayor dificultad del estudio de la migración sea su extremada diversidad en cuanto a formas, tipos, procesos, actores, motivaciones, contextos culturales y socioeconómicos, etc.

De tal manera que el análisis de la migración se ha situado en una perspectiva internacional, con una visible interdependencia entre los países de origen y los de destino, habiendo cada vez menos separación en el escenario económico, político y social.

La evidente necesidad de una política común de migración en la Unión Europea ha llevado a los gobiernos de los Estados miembros a plantearse como objetivo *la supresión de fronteras interiores*, teniendo como puntos básicos:

1. El Acuerdo de Scheghen, que no es otra cosa que un sistema de control de entradas, mediante el denominado Sistema de Información Scheghen.
2. El Convenio de Dublín⁸², para "ordenar" las restricciones en materia de Asilo.
3. El Reglamento Común de Visados, basado en el establecimiento de una lista de países, cada vez más amplia, a los que se les obliga la necesidad de visa en el ámbito de la Unión Europea.

82. Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas que se firmó en Dublín el 15 de junio de 1990.

Es evidente que más que una política común migratoria se ha ido imponiendo una política común de control de fronteras, lo que supuestamente garantizará la libertad de circulación de las personas en el territorio de la Unión Europea.

Esta tendencia, al cierre de fronteras y creación de una "Europa fortaleza", se hizo evidente hasta los años 90, situación motivante para que España diera a conocer su durísima Ley de Extranjería de 1985, cuando casi no había migración, así como la modificación posterior de la Ley de Asilo en un sentido negativo.

No obstante, tales políticas, particularmente en España, deben ir en descenso ante el crecimiento económico expansivo y sobre todo ante la necesidad de un mercado laboral, dada la clara perspectiva de que el país tiene bajas tasas de fecundidad y un creciente envejecimiento de la población.

Ante este retroceso demográfico, unido al crecimiento económico y a la demanda de mano de obra, España tiene que tener clara la necesidad de suavizar su legislación frente a la evidencia de que los migrantes constituyen una parte insustituible en muchos sectores de la actividad productiva y de servicios del país.

No cabe duda de que el fenómeno migratorio en España en el momento actual no tiene las mismas características que en países como Alemania, Francia o el Reino Unido, que llevan más tiempo abordando la inmigración y que sitúan a España en una posición privilegiada para aprovechar otras experiencias y poder afrontar el diseño de una política de Estado con los instrumentos necesarios de planificación, programación y coordinación de todos los poderes públicos, de cara a participar e impulsar el tratamiento del fenómeno de la inmigración en la Unión Europea.

Sin embargo, es previsible que continúe el flujo migratorio existente, ya que la necesidad de trabajadores en algunos sectores de la actividad productiva y de los servicios, seguramente se incremente en los próximos años. Dicho incremento se prevé también en los flujos irregulares que utilizan las redes de tráfico de personas, para las que el territorio español no es sólo punto de destino, sino también de tránsito.

En nuestro primer capítulo, la relevancia de los aspectos geográficos e históricos analizados hace evidente que la posición geográfica de España dentro del continente europeo, en especial su importante vecindad con el norte de África, la ubican como un polo receptor de migrantes.

Sin embargo, es claro que no solo su posición geográfica con este continente la hace atractiva al contingente, sino también su tradición histórica y cultural con las naciones iberoamericanas, las cuales constituyen un número considerable en este ámbito.

Asimismo su posición y participación dentro de la Unión Europea, a partir de su transición a la democracia y reestablecimiento de las relaciones internacionales, han conllevado a que España demuestre su interés en estos temas, principalmente en el panorama de los refugiados y como prueba de ello, su incorporación a la Convención de Ginebra de 22 de julio de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967; así como su compromiso con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sin olvidar obviamente el Tratado de Amsterdam.

En este sentido hay que destacar, dado el relativamente reciente 50 aniversario de la Convención de Ginebra de 1951, que es importante para poder dar continuidad

a los recientes y cambiantes acontecimientos, que el concepto de *refugiado* continúe teniendo un sentido humanitario con la intención de que cubra todos los aspectos de persecución actuales teniendo claro que para tener una plena efectividad debe garantizarse el principio de no-devolución, de acuerdo con lo establecido en los tratados internacionales y regionales de protección.

Como simple propuesta, una solución duradera podría reflejarse mediante el reasentamiento de los refugiados, como instrumento clave de la protección internacional y como responsabilidad en el cumplimiento de los acuerdos entre los Estados receptores de refugiados, ayudando a los países de refugio a disminuir la carga que en algunas ocasiones les pueda causar el alto número de refugiados.

Asimismo demostrar la importancia de la Convención de Ginebra de 1951, cuya vigencia y actualidad en la aplicación efectiva, acorde con las transformaciones suscitadas en el mundo en los últimos decenios, se torna a favor del compromiso con la institución del refugio como protección internacional.

En el segundo capítulo, analizamos los diversos mecanismos jurídicos, es decir: las Administraciones, los Organismos Intergubernamentales, los Organismos Internacionales No Gubernamentales y los Organismos Nacionales No Gubernamentales; encargados de atender a los solicitantes de asilo y refugio en este país, mediante su incorporación a la sociedad, básicamente en el plano laboral, así como el acceso a los servicios sociales básicos a los que tienen derecho, de acuerdo a lo estipulado en los Convenios Internacionales de los cuales forma parte España.

Dentro de estas instituciones cabe mencionar la importante participación del Ministerio de Justicia e Interior, perteneciente a la Administración Central del

Estado; responsable de coordinar, entre otras, a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), la Comisión Interministerial de Extranjería y las Oficinas Policiales de Puestos Fronterizos y Aeropuertos; claro ejemplo de la importancia que le da el gobierno español al fenómeno de la migración y particularmente al tema del refugio y asilo, concretamente definido como Derecho de Asilo.

Por tanto, es determinante que estas instituciones aseguren, mediante un procedimiento único, el acceso a las condiciones básicas para la integración en este país (empleo, protección social, educación y reagrupación familiar), así como la garantía de su continuidad, obviamente siempre y cuando se mantengan las circunstancias que motivaron tal reconocimiento.

Asimismo la colaboración de Amnistía Internacional, Cruz Roja Española, Comisión Católica Española de Migración y la Organización Internacional de Migraciones, principalmente, como mecanismos de protección a los refugiados en el ámbito de los Organismos Internacionales No Gubernamentales, ha influido considerablemente para que la legislación española tome un sentido más sensible y humanitario al momento de atender al contingente, motivando la erradicación del racismo y xenofobia.

Por lo que corresponde al tercer capítulo de este trabajo de investigación, basado en el procedimiento por el cual se puede solicitar asilo en España, pasando por una serie de requisitos de tipo administrativo y básicamente mediante la presentación de motivos por parte del extranjero, concluyo que éste debe realizarse con plenas garantías para el solicitante, para lo cual es necesario que los entrevistadores e instructores cuenten con un alto grado de formación y experiencia, sin dejar de tener presente que la situación personal de los refugiados dificulta aportar las pruebas en el momento de su salida del país de origen, siendo éstas de difícil acreditación y prueba.

En tal situación y con el objetivo de brindar un mayor apoyo y ayuda al solicitante, el gobierno pueden recurrir al uso del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).⁸³

Finalmente en el cuarto capítulo, la normativa básica que regula los flujos de refugiados en España; es decir, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, que regula el derecho de asilo y la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, así como su reglamento de aplicación; hacen evidente la severidad del gobierno frente a este tema, sin embargo también su necesidad por cumplir los acuerdos internacionales en beneficio de este contingente.

Por tanto es necesario abordar el fenómeno de la migración, desde una perspectiva global que permita planificar el tratamiento de este fenómeno, como necesario y positivo para la sociedad española, en el marco de su pertenencia a la Unión Europea y a los compromisos adquiridos por España en este contexto.

El cumplimiento y respeto de la legislación sobre protección de asilados, refugiados y desplazados constituye una línea básica de la política, debiendo luchar contra los fraudes que pretender abusar del sistema. España debe transformarse, también en una nación de asilo y refugio como ya lo son otras muchas de la Unión Europea.

83. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, Ginebra, Septiembre 1979, 93 p.

La lucha por la democracia y por la libertad no puede tener fronteras y los ciudadanos de aquellos países en donde las dictaduras o los fundamentalismos ahogan cada día los derechos básicos de las personas y muchas de ellas sufren persecución por querer alcanzarlos o rescatarlos, deben saber que en España encontrarán un espacio de libertad para ellos y para sus familias.

Ante estos puntos podemos asegurar el cumplimiento de nuestra hipótesis; en la cual se indica que, dada la ubicación geográfica de España, así como su entorno social, político y económico, se ha propiciado el incremento gradual de las migraciones humanas, provenientes de varias partes del continente europeo, así como del norte de África, pero también sin olvidar sus lazos culturales e históricos con Iberomamérica. Teniendo como consecuencia, las acciones que en materia de asilo y refugio, ha hecho el gobierno español, para atender este fenómeno de magnitud mundial y de repercusiones económicas globales.

CONVENCION DE 1951 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Capítulo I: Disposiciones Generales

- Artículo 1. Definición del término "refugiado"
- Artículo 2. Obligaciones generales
- Artículo 3. Prohibición de la discriminación
- Artículo 4. Religión
- Artículo 5. Derechos otorgados independientemente de esta Convención
- Artículo 6. La expresión "en las mismas circunstancias"
- Artículo 7. Exención de reciprocidad
- Artículo 8. Exención de medidas excepcionales
- Artículo 9. Medidas provisionales
- Artículo 10. Continuidad de residencia
- Artículo 11. Marinos refugiados

Capítulo II: Condición Jurídica

- Artículo 12. Estatuto personal
- Artículo 13. Bienes muebles e inmuebles
- Artículo 14. Derechos de propiedad intelectual e industrial
- Artículo 15. Derecho de asociación
- Artículo 16. Acceso a los tribunales

Capítulo III: Actividades Lucrativas

- Artículo 17. Empleo remunerado
- Artículo 18. Trabajo por cuenta propia
- Artículo 19. Profesiones liberales

Capítulo IV: Bienestar

- Artículo 20. Racionamiento
- Artículo 21. Vivienda
- Artículo 22. Educación pública
- Artículo 23. Asistencia pública
- Artículo 24. Legislación del trabajo y seguros sociales

Capítulo V: Medidas Administrativas

- Artículo 25. Ayuda administrativa
- Artículo 26. Libertad de circulación
- Artículo 27. Documentos de identidad
- Artículo 28. Documentos de viaje

- Artículo 29. Gravámenes fiscales
- Artículo 30. Transferencia de haberes
- Artículo 31. Refugiados que se encuentran ilegalmente en el país de refugio
- Artículo 32. Expulsión
- Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")
- Artículo 34. Naturalización

Capítulo VI: Disposiciones Transitorias y de Ejecución

- Artículo 35. Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas
- Artículo 36. Información sobre leyes y reglamentos nacionales
- Artículo 37. Relación con Convenciones anteriores

Capítulo VII: Cláusulas Finales

- Artículo 38. Solución de controversias
- Artículo 39. Firma, ratificación y adhesión
- Artículo 40. Cláusula de aplicación territorial
- Artículo 41. Cláusula federal
- Artículo 42. Reservas
- Artículo 43. Entrada en vigor
- Artículo 44. Denuncia
- Artículo 45. Revisión
- Artículo 46. Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

Anexos

- Apéndice Modelo de documento de viaje

PROTOCOLO DE 1967 SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

- Artículo I. Disposiciones generales
- Artículo II. Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas
- Artículo III. Información sobre legislación nacional
- Artículo IV. Solución de controversias
- Artículo V. Adhesión
- Artículo VI. Cláusula federal
- Artículo VII. Reservas y declaraciones
- Artículo VIII. Entrada en vigor
- Artículo IX. Denuncia
- Artículo X. Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas
- Artículo XI. Depósito en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas



ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN DE 1951 SOBRE
EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y
EL PROTOCOLO DE 1967**

Fecha de aplicación efectiva:
22 de abril de 1954 (Convención)
4 de octubre de 1967 (Protocolo)

Al 3 de noviembre de 2003

Número total de Estados Partes de la Convención de 1951:	142
Número total de Estados Partes del Protocolo de 1967:	141
Estados Partes de la Convención y el Protocolo:	138
Estados Partes de uno o ambos instrumentos:	145

Estados Partes de la Convención de 1951 solamente:

Madagascar, Mónaco, Namibia, Saint Kitts and Nevis

Estados Partes del Protocolo de 1967 solamente:

Cabo Verde, Estados Unidos y Venezuela

Las fechas indicadas son las fechas de depósito del instrumento de ratificación o consentimiento por parte de los respectivos Estados Partes con el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York. De acuerdo con el artículo 43 (2), la Convención entra en vigencia el día nonagésimo después de la fecha de depósito. El Protocolo entra en vigencia en la fecha de depósito (artículo VIII (2)). Las excepciones se indican a continuación:

La ratificación más reciente:

San Vicente y las Granadinas 3 de noviembre de 2003 a

País	Convención	Protocolo
Albania	18 de agosto de 1992 a	18 de agosto de 1992 a
Alemania	1 de diciembre de 1953 r	5 de noviembre de 1969 a
Argelia	21 de febrero de 1963 s	8 de noviembre de 1967 a
Angola	23 de junio de 1981 a	23 de junio de 1981 a
Antigua y Barbuda	7 de septiembre de 1995 a	7 de septiembre de 1995 a
Argentina	15 de noviembre de 1961 a	6 de diciembre de 1967 a
Armenia	6 de julio de 1993 a	6 de julio de 1993 a
Australia	22 de enero de 1954 a	13 de diciembre de 1973 a
Austria	1 de noviembre de 1954 r	5 de septiembre de 1973 a

País	Convención	Protocolo
Azerbaiján	12 de febrero de 1993 a	12 de febrero de 1993 a
Bahamas	15 de septiembre de 1993 a	15 de septiembre de 1993 a
Belarús	23 de agosto de 2001 a	23 de agosto de 2001 a
Bélgica	22 de julio de 1953 r	8 de abril de 1969 a
Belice	27 de junio de 1990 a	27 de junio de 1990 a
Benin	4 de abril de 1962 s	6 de julio de 1970 a
Bolivia	9 de febrero de 1982 a	9 de febrero de 1982 a
Bosnia y Herzegovina	1 de septiembre de 1993 s	1 de septiembre de 1993 s
Botswana	6 de enero de 1969 a	6 de enero de 1969 a
Brasil	16 de noviembre de 1960 r	7 de abril de 1972 a
Bulgaria	12 de mayo de 1993 a	12 de mayo de 1993 a
Burkina Faso	18 de junio de 1980 a	18 de junio de 1980 a
Burundi	19 de julio de 1963 a	15 de marzo de 1971 a
Camboya	15 de octubre de 1992 a	15 de octubre de 1992 a
Camerún	23 de octubre de 1961 s	19 de septiembre de 1967 a
Canadá	4 de junio de 1969 a	4 de junio de 1969 a
Cabo Verde (P)		9 de julio de 1987 a
Chad	19 de agosto de 1981 a	19 de agosto de 1981 a
Chile	28 de enero de 1972 a	27 de abril de 1972 a
China	24 de septiembre de 1982 a	24 de septiembre de 1982 a
Colombia	10 de octubre de 1961 r	4 de marzo de 1980 a
Congo	15 de octubre de 1962 s	10 de julio de 1970 a
Congo, Rep. Democrática	19 de julio de 1965 a	13 de enero de 1975 a
Corea, República de	3 de diciembre de 1992 a	3 de diciembre de 1992 a
Costa Rica	28 de marzo de 1978 a	28 de marzo de 1978 a
Costa de Marfil	8 de diciembre de 1961 s	16 de febrero de 1970 a
Croacia	12 de octubre de 1992 s	12 de octubre de 1992 s
Chipre	16 de mayo de 1963 s	9 de julio de 1968 a
Dinamarca	4 de diciembre de 1952 r	29 de enero de 1968 a
Djibouti	9 de agosto de 1977 s	9 de agosto de 1977 s
Dominica	17 de febrero de 1994 a	17 de febrero de 1994 a
Ecuador	17 de agosto de 1955 a	6 de marzo de 1969 a
Egipto	22 de mayo de 1981 a	22 de mayo de 1981 a
El Salvador	28 de abril de 1983 a	28 de abril de 1983 a
Eslovaquia	4 de febrero de 1993 s	4 de febrero de 1993 s
Eslovenia	6 de julio de 1992 s	6 de julio de 1992 s
España	14 de agosto de 1978 a	14 de agosto de 1978 a
Estados Unidos de América (P)		1 de noviembre de 1968 a
Estonia	10 de abril de 1997 a	10 de abril de 1997 a
Etiopía	10 de noviembre de 1969 a	10 de noviembre de 1969 a
Fiji	12 de junio de 1972 s	12 de junio de 1972 s
Filipinas	22 de julio de 1981 a	22 de julio de 1981 a
Finlandia	10 de octubre de 1968 a	10 de octubre de 1968 a
Francia	23 de junio de 1954 r	3 de febrero de 1971 a
Gabón	27 de abril de 1964 a	28 de agosto de 1973 a
Gambia	7 de septiembre de 1966 s	29 de septiembre de 1967 a
Georgia	9 de agosto de 1999 a	9 de agosto de 1999 a
Ghana	18 de marzo de 1963 a	30 de agosto de 1968 a

País	Convención	Protocolo
Grecia	5 de abril de 1960 r	7 de agosto de 1968 a
Guatemala	22 de septiembre de 1983 a	22 de septiembre de 1983 a
Guinea	28 de diciembre de 1965 s	16 de mayo de 1968 a
Guinea-Bissau	11 de febrero de 1976 a	11 de febrero de 1976 a
Guinea Ecuatorial	7 de febrero de 1986 a	7 de febrero de 1986 a
Haití	25 de septiembre de 1984 a	25 de septiembre de 1984 a
Honduras	23 de marzo de 1992 a	23 de marzo de 1992 a
Hungría	14 de marzo de 1989 a	14 de marzo de 1989 a
Islandia	30 de noviembre de 1955 a	26 de abril de 1968 a
Irán, República Islámica de	28 de julio de 1976 a	28 de julio de 1976 a
Irlanda	29 de noviembre de 1956 a	6 de noviembre de 1968 a
Israel	1 de octubre de 1954 r	14 de junio de 1968 a
Italia	15 de noviembre de 1954 r	26 de enero de 1972 a
Jamaica	30 de julio de 1964 s	30 de octubre de 1980 a
Japón	3 de octubre de 1981 a	1 de enero de 1982 a
Kazajstán	15 de enero de 1999 a	15 de enero de 1999 a
Kenia	16 de mayo de 1966 a	13 de noviembre de 1981 a
Kirguistán	8 de octubre de 1996 a	8 de octubre de 1996 a
Letonia	31 de julio de 1997 a	31 de julio de 1997 a
Lesoto	14 de mayo de 1981 a	14 de mayo de 1981 a
Liberia	15 de octubre de 1964 a	27 de febrero de 1980 a
Liechtenstein	8 de marzo de 1957 r	20 de mayo de 1968 a
Lituania	28 de abril de 1997 a	28 de abril de 1997 a
Luxemburgo	23 de julio de 1953 r	22 de abril de 1971 a
Macedonia, ex-República Yugoslava	18 de enero de 1994 s	18 de enero de 1994 s
Madagascar (C)	18 de diciembre de 1967 a	
Malawi	10 de diciembre de 1987 a	10 de diciembre de 1987 a
Mali	2 de febrero de 1973 s	2 de febrero de 1973 a
Malta	17 de junio de 1971 a	15 de septiembre de 1971 a
Mauritania	5 de mayo de 1987 a	5 de mayo de 1987 a
México	7 de junio 2000 a	7 de junio de 2000 a
Moldova, República	31 de enero de 2002 a	31 de enero de 2002 a
Mónaco (C)	18 de mayo de 1954 a	
Marruecos	7 de noviembre de 1956 s	20 de abril de 1971 a
Mozambique	16 de diciembre de 1983 a	1 de mayo de 1989 a
Namibia (C)	17 de febrero de 1995 a	
Nicaragua	28 de marzo de 1980 a	28 de marzo de 1980 a
Niger	25 de agosto de 1961 s	2 de febrero de 1970 a
Nigeria	23 de octubre de 1967 a	2 de mayo de 1968 a
Noruega	23 de marzo de 1953 r	28 de noviembre de 1967 a
Nueva Zelandia	30 de junio de 1960 a	6 de agosto de 1973 a
Países Bajos	3 de mayo de 1956 r	29 de noviembre de 1968 a
Panamá	2 de agosto de 1978 a	2 de agosto de 1978 a
Papua, Nueva Guinea	17 de julio de 1986 a	17 de julio de 1986 a
Paraguay	1 de abril de 1970 a	1 de abril de 1970 a
Perú	21 de diciembre de 1964 a	15 de septiembre de 1983 a
Polonia	27 de septiembre de 1991 a	27 de septiembre de 1991 a
Portugal	22 de diciembre de 1960 a	13 de julio de 1976 a

País	Convención	Protocolo
Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	11 de marzo de 1954 r	4 de septiembre de 1968 a
República Centroafricana	4 de septiembre de 1962 s	30 de agosto de 1967 a
República Checa	11 de mayo de 1993 s	11 de mayo de 1993 s
República Dominicana	4 de enero de 1978 a	4 de enero de 1978 a
Rumania	7 de agosto de 1991 a	7 de agosto de 1991 a
Rusia, Federación	2 de febrero de 1993 a	2 febrero de 1993 a
Ruanda	3 de enero de 1980 a	3 de enero de 1980 a
San Vicente y las Granadinas	3 de noviembre de 1993 a	3 de noviembre de 2003 a
Samoa	21 de septiembre de 1988 a	29 de noviembre de 1994 a
Saint Kitts and Nevis (C)	1 de febrero de 2002 a	
SantoTomé y Príncipe	1 de febrero de 1978 a	1 de febrero de 1978 a
Senegal	2 de mayo de 1963 s	3 de octubre de 1967 a
Serbia y Montenegro	12 de marzo de 2001 s	12 de marzo de 2001 s
Seychelles	23 de abril de 1980 a	23 de abril de 1980 a
Sierra Leona	22 de mayo de 1981 a	22 de mayo de 1981 a
Salomón, Islas	28 de febrero de 1995 a	12 de abril de 1995 a
Somalia	10 de octubre de 1978 a	10 de octubre de 1978 a
Sudáfrica	12 de enero de 1996 a	12 de enero de 1996 a
Sudán	22 de febrero de 1974 a	23 de mayo de 1974 a
Suriname	29 de noviembre de 1978 s	29 de noviembre de 1978 s
Suazilandia	14 de febrero de 2000 a	28 de enero de 1969 a
Suecia	26 de octubre de 1954 r	4 de octubre de 1967 a
Suiza	21 de enero de 1955 r	20 de mayo de 1968 a
Tayikistán	7 de diciembre de 1993 a	7 de diciembre de 1993 a
Tanzania, República Unida de	12 de mayo de 1964 a	4 de septiembre de 1968 a
Timor-Leste, Rep. Democrática	7 de mayo de 2003 a	7 de mayo de 2003 a
Togo	27 de febrero de 1962 s	1 de diciembre de 1969 a
Trinidad y Tobago	10 de noviembre de 2000 a	10 de noviembre de 2000 a
Túnez	24 de octubre de 1957 s	16 de octubre de 1968 a
Turquía	30 de marzo de 1962 r	31 de julio de 1968 a
Turkmenistán	2 de marzo de 1998 a	2 de marzo de 1998 a
Tuvalu	7 de marzo de 1986 s	7 de marzo de 1986 s
Ucrania	10 de junio de 2002 a	4 de abril de 2002 a
Uganda	27 de septiembre de 1976 a	27 de septiembre de 1976 a
Uruguay	22 de septiembre de 1970 a	22 de septiembre de 1970 a
Vaticano	15 de marzo de 1956 r	8 de junio de 1967 a
Venezuela (P)		19 de septiembre de 1986 a
Yemen	18 de enero de 1980 a	18 de enero de 1980 a
Zambia	24 de septiembre de 1969 s	24 de septiembre de 1969 a
Zimbabue	25 de agosto de 1981 a	25 de agosto de 1981 a

Limitaciones geográficas:

El Artículo 1 B(1) de la Convención de 1951 dice: "Para los fines de esta Convención, la frase 'los hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1951' en el Artículo 1, Sección A, se debe entender (a) 'los hechos ocurridos en Europa antes del 1º de enero de 1951'; o bien, (b) 'los hechos ocurridos en Europa o en otra parte antes del 1º de enero de 1951', y cada Estado Contratante deberá hacer una declaración al momento de la firma, ratificación o consentimiento, especificando cuales de estos significados se aplica para los propósitos de sus obligaciones dentro de la Convención".

Los siguientes Estados adoptaron la alternativa (a), limitación geográfica: Congo, Madagascar, Mónaco, Malta, Turquía.

Malta y Turquía mantuvieron expresamente sus declaraciones de limitación geográfica con el consentimiento del Protocolo de 1967. Madagascar y Mónaco aún no apoyan el Protocolo. Hungría adoptó la alternativa (b) por notificación del Secretario General, la cual se recibió el 8 de enero de 1998. Todos los demás Estados Partes ratificaron, consintieron o asumieron la Convención sin imitación geográfica alguna a través de la selección de la opción (b) "los hechos ocurridos en Europa o en otra parte antes del 1º de enero de 1951".

Notas:

Ratificación (r), Adhesión (a), Sucesión (s)

(C) señala los Estados Partes de la Convención de 1951 solamente; (P) señala los Estados Partes del Protocolo de 1967 solamente.



CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978.

Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum de 6 de Diciembre de 1978.

Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978.

CONSTITUCION ESPAÑOLA

INDICE TEMATICO DE LA CONSTITUCION

Preámbulo	Arts.
Título Preliminar	1-9
Título I. De los derechos y deberes fundamentales	10
Capítulo primero. De los españoles y los extranjeros	11-13
Capítulo segundo. Derechos y libertades	14-38
Sección 1ª. De los derechos fundamentales y de Las libertades públicas	15-29
Sección 2ª. De los derechos y deberes de los Ciudadanos	30-38
Capítulo tercero. De los principios rectores de la política Social y económica	39-52
Capítulo cuarto. De las garantías de las libertades y Derechos fundamentales	53-54
Capítulo quinto. De la supresión de los derechos y Libertades	55
Título II. De la Corona	56-65
Título III. De las Cortes Generales	66-96
Capítulo primero. De las Cámaras	66-80
Capítulo segundo. De la elaboración de las leyes	81-92
Capítulo tercero. De los Tratados Internacionales	93-96
Título IV. Del Gobierno y de la Administración	97-107
Título V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Grals.	108-116
Título VI. Del Poder Judicial	117-127
Título VII. Economía y Hacienda	128-136
Título VIII. De la Organización Territorial del Estado	137-158
Capítulo primero. Principios generales	137-139
Capítulo segundo. De la Administración Local	140-142
Capítulo tercero. De las Comunidades Autónomas	143-158
Título IX. Del Tribunal Constitucional	159-165
Título X. De la reforma constitucional	166-169
Disposiciones Adicionales	1ª a 4ª
Disposiciones Transitorias	1ª a 9ª
Disposición Derogatoria	única
Disposición Final	única

**LEY 5/1984, DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO
Y DE LA CONDICION DE REFUGIADO**

Título I. Del Asilo

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo primero. Derecho a solicitar asilo

Artículo segundo. Contenido del asilo

Artículo tercero. Causas que justifican la solicitud y denegación de Asilo

Capítulo II. De la concesión y reconocimiento de la condición de asilado

Artículo cuarto. Presentación de la solicitud de asilo

Artículo quinto. Efectos de la solicitud de asilo

Artículo sexto. Comisión Interministerial

Artículo séptimo. Concesión del asilo

Artículo octavo. Requisitos de la concesión de asilo

Artículo noveno. Reexamen de la denegación

Artículo diez. Extensión familiar del asilo

Artículo once. Denegación del asilo por permanencia en otro Estado

Capítulo III. De los efectos del reconocimiento y pérdida de la condición de asilado

Artículo doce. Derecho de no devolución

Artículo trece. Residencia y permiso de trabajo

Artículo catorce. Condiciones especiales sobre residencia y trabajo

Artículo quince. Otras medidas protectoras

Artículo dieciséis. Circunstancias excepcionales

Artículo diecisiete. Efectos de la denegación de asilo

Artículo dieciocho. Medidas cautelares

Artículo diecinueve. Expulsión de los asilados

Artículo veinte. Revocación de la condición de asilado

Artículo veintiuno. Recursos

Título II. De la condición de refugiado

Artículo veintidós. Reconocimiento de la condición de refugiado

Artículo veintitrés. Tramitación de la solicitud

Artículo veinticuatro. Recursos

Disposiciones Adicionales

Disposiciones Transitorias

Disposición Final

**LEY 9/1994, DE 19 DE MAYO, DE MODIFICACION DE LA LEY 5/1984,
DE 26 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASILO Y DE LA
CONDICION DE REFUGIADO**

Artículo Único. Modificación de la Ley 5/1984.

1. El artículo primero queda redactado de la forma siguiente:

Artículo primero. Derecho a solicitar asilo.

2. El número 1 del artículo segundo queda redactado de la forma siguiente:

1. El derecho de asilo reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución es la protección dispensada a los extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiado y que consiste en su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y en la adopción de las siguientes medidas durante el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron la solicitud de asilo:
 - a) Autorización de residencia en España
 - b) Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarias
 - c) Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles
 - d) Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales referentes a los refugiados suscritos por España

3. En el número 2 del artículo segundo, el término "asilados" se sustituye por "refugiados".

4. El artículo tercero queda redactado de la forma siguiente:

Artículo tercero. Causas que justifican la concesión de asilo y su denegación.

5. El capítulo II se denominará "De la concesión de asilo".

6. El artículo cuarto queda redactado de la forma siguiente:

Artículo cuarto. Presentación de la solicitud de asilo.

7. Los números 1 y 5 del artículo quinto quedan redactados de la forma siguiente:

1. Solicitado el asilo por cualquier extranjero, no podrá ser rechazado en frontera o expulsado hasta tanto se haya inadmitido a trámite su petición o resuelto sobre la misma.
5. Se comunicará al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados la presentación de las solicitudes de asilo.

8. Se añaden tres números al artículo quinto con la redacción siguiente:

6. El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes:

7. Cuando la solicitud sea presentada en la frontera española, la resolución sobre su inadmisión a trámite deberá ser notificada en el plazo máximo de cuatro días desde la presentación de la misma. El representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados será informado inmediatamente de la presentación de la solicitud y podrá entrevistarse, si lo desea, con el solicitante.
8. La constatación, con posterioridad a la admisión a trámite de la solicitud, de alguna de las circunstancias que hubieran justificado su inadmisión será en todo caso causa de denegación de la misma.

9. En el número 2 del artículo sexto, la referencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se entenderá hecha al Ministerio de Asuntos Sociales.

10. Se añade un párrafo segundo al número 2 del artículo sexto con la siguiente redacción:

A sus sesiones será convocado el representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

11. El artículo séptimo se denominará "Procedimiento para la concesión de asilo".

12. El párrafo primero del artículo séptimo queda suprimido.

13. En el párrafo segundo del artículo séptimo, el término "asilado" se sustituye por "refugiado".

14. El artículo octavo queda redactado de la forma siguiente:

Artículo octavo. Requisitos para la concesión de asilo.

15. En el número 1 del artículo diez, la expresión "La condición de asilado se concederá" se sustituye por "Se concederá asilo".

16. El número 2 del artículo diez queda redactado de la forma siguiente:

2. En ningún caso se concederá, por extensión, asilo a personas incurso en los supuestos del número 2 del artículo tercero.

17. El artículo once queda sin contenido.

18. El capítulo III se denominará "De los efectos de la concesión y de la renovación del asilo".

19. En el artículo doce, la expresión "El reconocimiento de la condición de asilado" se sustituye por "La concesión de asilo".

20. El artículo trece se denominará "Residencia y trabajo".

21. En el artículo trece, la expresión "La concesión de la condición de asilado" se sustituye por "La concesión de asilo".

22. El artículo catorce queda sin contenido.
23. En el artículo quince, la referencia al artículo segundo debe entenderse efectuada al número 2 del citado artículo segundo.
24. El número 1 del artículo dieciséis queda redactado de la siguiente manera:
1. Por circunstancias excepcionales de índole política, económica y social podrá, con carácter general, denegarse la concesión de la autorización de residencia y trabajo prevista en la presente Ley.
25. El artículo diecisiete queda redactado de la forma siguiente:
- Artículo diecisiete. Efectos de la resolución denegatoria.
26. En los número 1 y 2 del artículo dieciocho, el término "asilado" se sustituye por "refugiado".
27. El número 3 del artículo dieciocho queda redactado de la forma siguiente:
3. cuando las relaciones exteriores con España se viesen afectadas de modo grave y directo por actividades desarrolladas en España por una Asociación compuesta total o parcialmente por refugiados, que excedan del ejercicio del derecho de libre expresión reconocido en la Constitución, el Ministerio del Interior podrá promover ante la autoridad judicial su disolución, así como la suspensión cautelar de las actividades de la misma.
28. El artículo diecinueve se denominará "Expulsión de los refugiados".
29. El número 1 del artículo diecinueve queda redactado de la forma siguiente:
1. Los extranjeros refugiados podrán ser expulsados del territorios español en los términos previsto en los artículos 32 y 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.
30. El artículo veinte queda redactado de la forma siguiente:
- Artículo veinte: Revocación del asilo.
31. El artículo veintiuno queda redactado de la forma siguiente:
- Artículo veintiuno. Recursos.
32. Queda suprimido el Título II.
33. El párrafo primero de la disposición adicional primera queda redactado de la forma siguiente:
- Primera: La denegación de asilo, cualquiera que sea su causa, no impide que los órganos competentes en materia de extradición puedan entender, de acuerdo con la legislación correspondiente, que no procede la extradición por tratarse de un delito de carácter político o, aunque se trate de un delito común, fundarse en motivo de carácter políticos la petición de extradición.

Disposición transitoria primera. Solicitudes en trámite.

Disposición transitoria segunda. Estatutos concedidos y en vigor.

Disposición final primera. Estructura de la Ley 5/1984.

Disposición final segunda. Autorización para dictar disposiciones de desarrollo.

Disposición final tercera. Adaptación del Reglamento.

**Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo,
Reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado,
modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.**

1. Capítulo Preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1. Regulación aplicable.

Artículo 2. Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

Artículo 3. Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

2. Capítulo I. Solicitud de asilo y sus efectos .

Sección 1: Presentación de la solicitud de asilo.

Artículo 4. Lugar de presentación de la solicitud.

Artículo 5. Información al solicitante de sus derechos.

Artículo 6. Remisión de la solicitud a la Oficina de Asilo y Refugio y comunicación a los organismos y entidades interesadas.

Artículo 7. Tiempo de presentación de la solicitud.

Artículo 8. Forma de presentación de la solicitud.

Artículo 9. Obligaciones del solicitante.

Artículo 10. Deber de colaboración entre Administraciones.

Sección 2: Efectos de la presentación de la solicitud.

Artículo 11. Permanencia provisional del solicitante de asilo.

Artículo 12. Garantías de no expulsión del solicitante.

Artículo 13. Documentación provisional del solicitante.

Artículo 14. Medidas cautelares.

Artículo 15. Prestaciones sociales y trabajo de los solicitantes.

Artículo 16. Traslado a España del solicitante.

3. Capítulo II. Inadmisión a trámite.

Sección 1. Procedimiento ordinario de inadmisión a trámite.

Artículo 17. Valoración de las causas de inadmisión a trámite.

Sección 2. Inadmisión en frontera.

Artículo 18. Criterios de aplicación.

Artículo 19. Presentación y formalización de solicitudes de asilo en frontera.

Artículo 20. Procedimiento de inadmisión.

Artículo 21. Procedimiento de reexamen.

Sección 3. Efectos de la inadmisión a trámite.

Artículo 22. Efectos de la inadmisión a trámite en la frontera.

Artículo 23. Efectos de la inadmisión a trámite en el procedimiento Ordinario.

4. Capítulo III. Tramitación de la solicitud de asilo.

Sección 1. Instrucción del expediente.

Artículo 24. Normas generales de tramitación.

Artículo 25. Audiencia a los interesados.

Sección 2. Resolución del expediente.

Artículo 26. Propuesta de la Comisión Interministerial.

Artículo 27. Competencia para resolver el expediente.

Artículo 28. Notificación de la resolución.

Sección 3. Efectos de la resolución.

Artículo 29. Efectos de la concesión de asilo.

Artículo 30. Prestaciones sociales y económicas.

Artículo 31. Efectos de la denegación.

5. Capítulo IV. Situación de los refugiados reconocidos.

Sección 1. Derechos y deberes.

Artículo 32. Obligación general.

Artículo 33. Derecho de residencia y trabajo.

Artículo 34. Excepciones a la extensión familiar del asilo.

Artículo 35. Nacionalidad.

Sección 2. Sanciones y cesación del estatuto.

Artículo 36. Expulsión de los refugiados y revocación del asilo.

Artículo 37. Cesación del estatuto de refugiado.

6. Capítulo V. Reexamen del expediente y recursos

Artículo 38. Reexamen del expediente

Artículo 39. Recurso judicial

Artículo 40. Documentación provisional durante el procedimiento judicial.

7. Disposición adicional primera. Especial consideración de los desplazados

8. Disposición adicional segunda. Situaciones de emergencia

9. Disposición adicional tercera. Términos para la designación de letrados colaboradores del ACNUR en el procedimiento.

10. Disposición transitoria primera. Personas con tarjeta de permanencia temporal.

11. Disposición transitoria segunda. Personas con solicitud previa de asilo.

12. Disposición transitoria tercera. Personas con estatuto de asilado.

BIBLIOGRAFIA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
La Situación de los Refugiados en el Mundo 1993: el desafío de la protección
Madrid España, Editorial Alianza, 1994

Anuario Estadístico de Extranjería 2001
Ministerio del Interior
Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración
Madrid España, 285 páginas.

Boletín Oficial del Estado
Ministerio de la Presidencia
Madrid, España

Colchero, Maria Pilar
Guía de recursos para los refugiados en España
Instituto de Servicios Sociales
Madrid España, 1995

García de Vinuesa, Belén
El Asilo a partir de Amsterdam
Oficial de Protección, ACNUR
Madrid España, Diciembre 2001

Zaldivar, Carlos Alonso
España más allá de los Mitos
Madrid España, Editorial Alianza, 1992

Revistas

Bontempi, Rinaldo
"Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo"
Revista d'Afers Internacionals, No. 53
Barcelona España, Editorial Cometa, mayo-junio 2001, págs. 107-124

Castles, Stephen.

"Migración Internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. Las Migraciones Internacionales 2000",
Revista Internacional de Ciencias Sociales No. 165
Septiembre 2000, págs. 17-32

Feller, Erika

"Cincuenta años de protección internacional de los refugiados. Los desafíos de la protección ayer, hoy y mañana"
Revista Internacional de la Cruz Roja No. 843
30 septiembre 2001, págs. 581-606

Feller, Erika

"El convenio a los 50 años: retos de futuro para la protección a los refugiados"
Migraciones Forzosas, No. 10
Bilbao España, Editorial Hegea, abril-junio 2001, págs. 6-9

Goodwin-Gill, Guy S.

"Después de la guerra fría: el asilo y el concepto de refugiado se siguen moviendo"
Migraciones Forzosas, No. 10
Bilbao España, Editorial Hegea, abril-junio 2001, págs. 10-12

Lester, Rachel Brett í Eve

"Derecho de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario: paralelismo, enseñanzas y perspectivas para el futuro. La opinión de una organización no gubernamental"
Revista Internacional de la Cruz Roja No. 843
30 septiembre 2001, págs. 713-721

Lluch, Toni

"Hacia una política común de asilo para la Unión Europea"
Revista d'Afers Internacionals, No. 53
Barcelona España, Editorial Cometa, mayo-junio 2001, págs. 141-146

Loescher, Gil

"El ACNUR y la erosión de la protección a los refugiados"
Migraciones Forzosas, No. 10
Bilbao España, Editorial Hegea, abril-junio 2001, págs. 17-19

Periódicos

Cabrini, Luigi
31 de marzo de 2002
"La Situación de los Refugiados en el Mundo"
La Vanguardia Digital, S.L.
España

Colussi, Marcelo
22 de marzo de 2002
"Migraciones: ¿Un problema para el siglo XXI?"
La Insignia
Sociedad, Centro de Colaboraciones Solidarias
España

Colussis, Marcelo
19 de abril de 2002
"Las Naciones Unidas Hoy"
La Insignia
Sociedad, Centro de Colaboraciones Solidarias
España

Consuegra, Martha
31 de marzo de 2002
"Cuando se solicita asilo en España"
La Vanguardia Digital, S.L.
España

Fondo Europeo para los Refugiados
24 abril 2001
Diario Oficial de las Comunidades Europeas
C 128/12 ES III Informaciones
Acciones Comunitarias

Galindo, Juan Carlos
20 de febrero de 2002
"Refugiados: una huida constante"
La Insignia
Sociedad, Centro de Colaboraciones Solidarias
España

Garau, Joseph
15 de abril de 2002
"Refugiados, un drama que espera respuesta"
La Insignia
Sociedad, Centro de Colaboraciones Solidarias
España

Goodwin-Gill, Guy S.
"The international Protection of refugees: what future?"
International Journal for Refugee Law
Año 2000, Vol. 12 No. 1, Pág. 6

Lecchini, Alberico
19 de febrero de 2001
"Humanidad, solidaridad y una visión total sobre el derecho de asilo y la política de Migración"
El Mundo
Año XIII No. 4.906

Oosting, Dick
20 de octubre de 2001
"La crisis de asilo y refugio: un reto para la Unión Europea"
La Insignia
Internacional, Centro de Colaboraciones Solidarias
España

Quintanilla, Jacobo
30 de abril de 2002
"Los Refugiados Ambientales"
La Insignia
Sociedad, Centro de Colaboraciones Solidarias
España

Rodríguez Cedeño, Víctor
Enero 2002
"La problemática de los desplazamientos forzosos de personas en el mundo: una cuestión de interés comunitario"
Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas
Presidencia del Comité Ejecutivo del ACNUR 1998-1999
Ginebra, Suiza

Internet

www.abc.es

www.acnur.org

www.bbcmundo.com

www.boe.es

www.ecre.org

www.el-mundo.es

www.elpais.es

www.juridicas.com

www.lainsignia.org

www.lavanguardia.es

www.mir.es

www.servicom.es

www.telepolis.com

www.ue2002.es