

EXTRANJEROS EN ESPAÑA (II) REFUGIADOS: Una aproximación al tema

Carmen *Bel Adell*

Departamento de Geografía.
Universidad de Murcia

RESUMEN

Entre los inmigrantes extranjeros en España, un colectivo relevante es el de los Refugiados, Asilados, Desplazados y Apátridas. Como problema social y objeto de atención empieza a sentirse en los años sesenta.

El marco legal se ha ido concretando y ampliando hasta la publicación de la Ley 5/1984, 26 marzo, "Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado".

Ya en 1978 con la adhesión de España a la Convención de las Naciones Unidas, Ginebra 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y al Protocolo sobre el Estatuto de 1967 suscrito en Nueva York, entró a formar parte de los Estados que acogen refugiados de todo el mundo.

Aspectos legales, jurídicos, asistenciales que regulan este tema, es lo que se pretende ofrecer como aproximación a un conocimiento adecuado de este colectivo,

Palabras clave: Inmigrante, extranjero, asilado, refugiado, atención humanitaria.

SUMMARY

Among the foreign immigrants in Spain, a relevant collective is that of the Refugees, Innates, Misfits and Stateless people. As a social problem which deserves attention, it was first noticed in the 1960's.

The legal coverage has been concreted and extended until the publication of the Law 5/1984, on 26th of March, "Regulating the Right of Asylum and the condition of Refugee".

As long ago as 1978, with the admission of Spain in the Convention of the United Nations -Geneva 1951 on the Statute of Refugees and the Protocol on the 1967 Statute signed in New York- this country became one of the States that takes in refugees from all over the world.

The legal, juridical and social aid aspects which regulate this matter is what we pretend set forth as an approach to an adequate knowledge of this collective.

Key words: Immigrant, foreigner, innate, refugee, humanitarian attention.

INTRODUCCIÓN

El hecho dramático de individuos y pueblos desplazados de sus lugares de origen por causas humanas, no es por desgracia nuevo. Los años 1918 y 1947, por limitarnos a Europa, fueron años difíciles que desplazaron importantes oleadas de fugitivos que huían de los regímenes fascistas o comunistas; España contribuyó en 1939 con un buen número por miedo a las represalias franquistas al final de la guerra civil (Camarero, J. 1985). El carácter político de estos exiliados facilitaba la aceptación de los mismos de parte de gobiernos liberales que con el tiempo, casi llegarían a constituir, una cuestión de prestigio.

Para hacer frente a este contingente de personas, se creó en 1951 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con la función de "proteger salvaguardar sus vidas, su seguridad y su libertad... así como promover sus derechos en educación, empleo y libertad de movimiento...". En relación a los Estados, les alienta a que firmen los instrumentos legales para la acogida y protección de los refugiados y asilados.

La novedad del momento, radica en la ampliación del marco geográfico, en el cambio de escenario y en la multiplicidad y diversidad de causas; a las políticas e ideológicas, guerras civiles, conflictos regionales, decisiones políticas de gobiernos inestables, con desplazamientos de la población civil, se unen ahora operaciones militares interiores, la devastación por la guerra que deja masas numerosas desprovistas de todo, los nacionalismos excluyentes... etc. de forma que se hace difícil distinguir, refugiado de emigrante, es decir, los que salen por razones políticas, ideológicas, religiosas, raciales, y los que lo hacen por motivos económicos como única salida de supervivencia. Circunstancia que alegan con frecuencia los países Desarrollados para no aceptar y favorecer la integración de los que abandonan sus países de origen, sin clarificar los motivos.

La realidad dura y cruda es, que parte de estos fugitivos salen y van a países del Tercer Mundo, dando lugar a situaciones ampliamente conflictivas, puesto que los países afectados, receptores y emisores, no controlan las causas últimas muchas veces ligadas, casi siempre, a los intereses de las superpotencias. Los países receptores suelen ser incapaces de absorber dignamente estas masas empobrecidas y desarraigadas, y su subsistencia depende en la mayoría de los casos de la ayuda internacional, siempre precaria e insuficiente. Esto ha originado la existencia de campamentos en donde viven miles de refugiados en una tierra de nadie y en condiciones infrahumanas, alegato permanente a la opulencia y derroche del Primer Mundo.

En esta coyuntura y respecto a la política de atención a este grave problema humano, se ha pasado de una preocupación internacional y ayuda generosa, a actitudes cautelares que se plasman en establecer unas condiciones muy estrictas de parte de los países ricos, para la admisión y reconocimiento de éstos que buscan refugio en Europa y EE. UU. "Cada vez más, se considera a los refugiados no como personas necesitadas de ayuda, sino como elementos que constituyen una amenaza al orden: no tienen problemas, son el problema" (ACNUR, 1986). Esto ha supuesto en los últimos años, un empeoramiento de las condiciones de vida de las personas que buscan refugio o asilo en países europeos donde se imponen duros requisitos para quienes solicitan el visado, con un notable endurecimiento de las Leyes de Asilo e Inmigración, con claros aunque tamizados ribetes de racismo. También EE. UU. primer país en la admisión de refugiados, se alinea en esta

política restrictiva reduciendo la admisión de desplazados. El paro y las inversiones para una política de la disuasión abruma a estos países y ocupados en sus intereses se sienten cada vez menos implicados en problemas que quieren considerar ajenos, cuando en realidad, la interdependencia proclama fuertemente que no hay pobres sino empobrecidos. La menor colaboración con los organismos internacionales, la reducción de su participación en ayudas de urgencia, la resistencia a revisar las Convenciones y el marco jurídico ya desfasado, y en definitiva la inercia paralizante para afrontar el gran reto del actual sistema de relaciones políticas y económicas entre países desarrollados y países en desarrollo cuya interdependencia es progresivamente más indisoluble, son las notas que dominan la sinfonía de las relaciones. También se experimenta un retroceso de ese estado de conciencia universal potenciadora de un nuevo orden jurídico mundial.

ASPECTOS CONTEXTUALES

Un Refugiado según la definición de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y el Protocolo de 1967, es: "Aquella persona que a causa de fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no puede o no quiere regresar a él".

El ACNUR considera que aproximadamente unos diez millones de personas se acogen en la actualidad a esta definición. Algunas estimaciones ascienden esta cifra a catorce o quince millones, y el Parlamento Europeo considera diecisiete millones; si se amplía el concepto se llega a los veinticinco millones. El número real de los Refugiados varía mucho de unas fuentes a otras, de ahí el amplio margen que se ofrece, y esto por dos razones fundamentalmente: el contenido y alcance de la propia definición y la dificultad de obtener estadísticas precisas por causas diversas.

La definición contenida en la Convención puede parecer ya superada por las nuevas oleadas de desplazados por causas diversas a las consideradas en la definición de carácter estrictamente político, religioso y racial. ¿Quiénes son, cómo calificar a aquéllos que huyen por temor a la persecución generada por conflictos civiles y los que escapan a situaciones económicas opresivas derivadas de los mismos y/o cataclismos naturales? Al ser preguntado Pedro Dannenbring sobre la vigencia de esta definición respondió que "existe un consenso general respecto a su validez", aunque reconoce que la situación de los refugiados a la que se enfrenta hoy el ACNUR es completamente diferente de la que existía en 1951 cuando nació la Convención destinada a ocuparse de los refugiados europeos víctimas de la Segunda Guerra mundial. En los últimos años aumenta el número de refugiados que por diversas razones huyen de sus países (DANNENBRING, 1989).

Las estadísticas, se ven afectadas gravemente por los procedimientos administrativos muy dependientes de los intereses políticos de los gobiernos en subestimar o exagerar este colectivo.

La inexactitud debida a estas circunstancias, no impide considerar, que el tema de los Refugiados, Desplazados, Asilados, es uno de los mayores desafíos mundiales con los que

nos enfrentamos en un mundo marcado por la democracia, los derechos humanos, y el respeto a la persona. Pero todavía más, esta situación de desarraigo se ve agravada por la composición de este colectivo del que, el 70 u 80 por ciento de los refugiados son mujeres y niños que huyen masivamente en busca de ayuda y refugio, el 80% procede del Sur, la mitad son niños (HENRIOT. 1987).

La dificultad de la cuantificación afecta no sólo al número total, sino a su distribución. Según el "Estudio para los Refugiados en el mundo, 1986", existen en el mundo unos doce millones de Refugiados, y al menos otros diez millones están desplazados en el interior del propio país; en África por ejemplo se ha llegado a contabilizar un refugiado por cien africanos. Los datos más relevantes serían:

Desplazados exteriores	Desplazados internos
350.000 mozambiqueños	Entre 1 y 2 millones
5.000.000 afganos	1.000.000
1.200.000 etíopes	Entre 700.000 y 2 millones
180.000 savadoreños	500.000
2.000.000 palestinos	3.500.000 sudafricanos
300.000 comboyanos	Entre 500.000 y 1 millón de libaneses

Funte: HENRIOT. P. 1987.

Otras fuentes ofrecen una distribución más globalizada, así en 1985 se calculaba que había: 3 millones en África; casi 2 millones en el Próximo Oriente; casi 4 millones en Asia; cerca de 2 en Europa y 350.000 en América Latina.

¿Cuál es la causa de estos desarraigos y desplazamientos? Sería prolijo hacer un inventario por la complejidad que hoy en día supone el análisis internacional, pero es significativa la afirmación hecha por J. Schultheis (1983) "Los principales flujos de refugiados desde finales de la 2.^a Guerra Mundial, son el resultado directo o indirecto del conflicto entre la URSS y EE. UU.". El conflicto entre las superpotencias puede desembocar en la intervención militar directa (Vietnam y Afganistán) o indirecta, mediante la ayuda a facciones combatientes (la "contra" en Nicaragua y los "cubanos" en Angola). El apoyo económico y la presión para la instauración de sistemas políticos compatibles con sus intereses, es la traducción concreta de esta provocación. (CENTER OF CONCERN. Roma).

"Los más de catorce millones de refugiados actualmente en todo el mundo son una de las más clamorosas puntas del iceberg en que solidifican las diversas crisis contemporáneas derivadas de los binomios existentes entre Desarrollo-Subdesarrollo, Opulencia-Miseria, Este-Oeste, Norte-Sur" (Garrigues Walker, A. 1989). "Las principales razones del exilio son la aplastante Deuda Externa del Tercer Mundo, el mal trato de las minorías por parte de los Gobiernos y el comercio de armas" (Caloz-Tschopp, M.^a C., 1989).

En un momento, en que se detecta una política restrictiva y tendente a endurecer las condiciones de acogida de extranjeros, desde algunos foros internacionales se propugnan actitudes diferentes.

La Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, en la conmemoración de los cuarenta años de su promulgación admitió por primera vez y de modo oficial la relación entre los derechos humanos y los principios esenciales de la protección de los refugiados. Asimismo en el seno de la 40.^a sesión del Consejo Ejecutivo del ACNUR el Dr. Ghassan, en su Mensaje a la Asamblea, actualizó la problemática cada día más grave y compleja que plantean los refugiados "...Los principios de refugio o asilo y de humanidad han de verse como una parte integral de ese fundamento de libertad, de justicia y de paz en el mundo que son los derechos humanos... Ahora es el momento para un desarrollo progresivo del enfoque internacional al problema de los refugiados. Un modo de encarar una cuestión que ensancha el radio de acción tradicional para incluir la cooperación de todas las partes en la búsqueda de una solución al problema (Arnaout, G. 1989). En el mismo sentido se expresaba el Presidente de la sesión: "Nos encontramos en un momento crucial, y esto es el resultado de varios factores como son: el gran incremento del número de refugiados: el desplazamiento del centro de gravedad hacia los países en vías de desarrollo; la capacidad y voluntad limitada de los países tanto de asentamiento como de primer asilo a la hora de aceptar más refugiados y por último las grandes dificultades de algunos de los donantes tradicionales para incrementar el apoyo financiero". (DANNENBRING, F. 1989).

ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA

Entre los inmigrantes extranjeros en España, un colectivo relevante es el de los Refugiados, Asilados, Desplazados. Como problema social y objeto de atención empieza a sentirse en los años 60 con la llegada de un flujo considerable de cubanos en busca de refugio político. Esta situación motivó la creación de algunos servicios que se extendieron a solicitantes de otros países.

El marco legal se ha ido concretando y ampliando hasta la publicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, "Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado". (BOE núm. 74 de 27-III-84) que tiene por objeto "cumplir el mandato del artículo 13.4 de la Constitución, y al mismo tiempo, ofrecer una solución jurídica a un problema de hecho, como es el de refugio en España de personas perseguidas en sus países por motivos ideológicos o políticos, de acuerdo con los criterios de solidaridad, hospitalidad y tolerancia que deben inspirar el estado democrático definido en nuestra Constitución". En 1985 se publicó el Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero (BOE n.º 94 de 19-IV-1985 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Hasta este momento la normativa aplicada era el Decreto 522/1974 de 14 de febrero, que ponía todo el tema en manos de la policía. Con la llegada de la democracia esta situación resultaba inconstitucional y fue superada mediante la adhesión de España en 1978 (22 de julio) a la "Convención de Ginebra de 1951 (NN.UU)" sobre el Estatuto de los Refugiados y al "Protocolo sobre el Estatuto de 1967" suscrito en Nueva York, entrando a formar parte de los Estados que acogen refugiados de todo el mundo. Esta

actitud queda refrendada por la Constitución Española, Capítulo I, artículo 13 "la Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España". El Ministerio del Interior dictó la Orden de 16-V-1979 que regularía provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado hasta la promulgación de la Ley de Asilo.

La atención organizada por la Administración para el cumplimiento de estos compromisos, se ha ido verificando en el tiempo a través de diversos organismos creados a tal efecto. En 1960 la Comisión Interministerial pro Bienestar Infantil y Social (CIBIS) junto con el ACNUR acuerda la financiación de Programas llevados a cabo en principio por Cáritas Española y luego por Cruz Roja Española.

En 1979 el ACNUR abre su primera oficina en España. En este mismo año se crea la Comisión Española de ayuda al Refugiado (CEAR) con la participación de: Cáritas Española, Secretariado de la Comisión Episcopal de Migraciones, PSOE, UCD, PCE, UGT, CC. 00. . USO, Asociación pro Derechos Humanos, Club amigos de la UNESCO, IEPALA y otros. Bajo la dirección técnica del Instituto Nacional de Empleo y de acuerdo con los requerimientos de la Convención de Ginebra se han llevado a cabo algunos programas.

En 1982 el gobierno del PSOE tanto en sus declaraciones de política social como en su traducción técnica en los Presupuestos Generales del Estado hace efectiva su voluntad de regularizar estos Programas y Servicios Sociales para refugiados. Para este fin crea el Servicio Social de Refugiados, Asilados, Apátridas y Desplazados (SERAD), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Acción Social, Secretaría General para la Seguridad Social, como organismo de coordinación y planificación de la acción del Estado en el campo de refugiados, actualmente integrado en el INSERSO desde julio de 1988, al crearse el Ministerio de Asuntos Sociales. Posteriormente se crea el "Centro Estatal del Servicio de Refugiados, Asilados y Desplazados (CESERAD) como centro de estudio y asesoramiento que también ha sido remodelado con el nombre de CESSAR.

Será en 1984 cuando aparece por primera vez un concepto presupuestario que se dedica a: "Instituciones para programas de prestaciones socioeconómicas a refugiados y apátridas" (Presupuestos Generales del Estado, Sección 19. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Servicio 07 Programa 138 "Servicios Sociales" Concepto 481) (CAMARERO, J. 1985).

La ampliación de este colectivo de exiliados políticos, constatada oficialmente por la Administración ha llevado a ésta a implementar los Programas de atención al refugiado con recursos crecientes.

Desde los 37 millones de pesetas destinados a un Programa de atención a mil refugiados del Sureste asiático como respuesta a los requerimientos de la Conferencia especial de Ginebra sobre los refugiados asiáticos, julio de 1979; se ha pasado a 200 millones en el Presupuesto de 1982, superando los 1.000 millones en 1984 y 1985. En 1989 el Presupuesto para prestaciones sociales y económicas para Refugiados se ha incrementado en más de un 60 por ciento, pero también ha aumentado la demanda de solicitudes de Asilo y Refugio. Mientras que el número de nuevos solicitantes va en aumento, el ritmo de concesiones es muy lento y esto propicia la existencia de un número cada vez mayor de

refugiados indocumentados, ya que al no poder regularizar su situación y no querer salir del país quedan como indocumentados e ilegales.

La problemática compleja planteada por este colectivo implica la participación de diversos Ministerios. Así, Interior se ocupa de la admisión o rechazo ante la solicitud de Asilo y Refugio; Trabajo y Seguridad Social atiende los aspectos laborales; y Asuntos Sociales a través del SERAD se ocupa de la atención especializada que requiere la cobertura de una amplia gama de servicios de carácter más humanitario, tales como:

- Servicios de acogida, aquéllos que se prestan con carácter inicial y de urgencia desde el momento de la solicitud hasta el comienzo de su asentamiento;
- Servicios de asentamiento o integración social, dirigidos a posibilitar la residencia en el país y conseguir su integración.
- Servicios de emergencia, aquéllos que en cualquier momento se necesiten por razones de supervivencia o mantenimiento de la libertad y *estatus* del refugiado o asilado;
- Servicios de asesoramiento e información, para la defensa y coordinación de sus derechos, intereses y hábitos culturales con los del pueblo que les recibe.
- Servicios de mejora de la integración procurando favorecer su integración social.
- Servicios de colaboración y cooperación internacional, para posibilitar intercambios, desplazamientos, asentamientos nuevos en otros países (CAMARERO, J. 1985).

Para el logro de estos fines y la eficacia de la ayuda que se pretende ofrecer, se distribuyen estos servicios entre las Agencias colaboradoras, que bajo la coordinación y financiación del Estado son las ejecutoras de los Programas.

La descripción técnica del proceso para el cumplimiento de estos servicios, respondería al siguiente organigrama: EL SERAD examina las necesidades del sector en base al esquema básico de etapas sucesivas por las que pasa el solicitante de Refugio o Asilo: acogida, asentamiento, definitiva integración en el país. Se establecen Convenios para la realización de Programas, con las Agencias ejecutoras encargadas de determinados servicios. Anualmente se evalúa la realización de los Programas, logro de los objetivos y en su caso se renuevan.

El SERAD se reserva la creación y mantenimiento de los Centros de Acogida para Refugiados y Asilados, cuyo objetivo es "acoger primariamente en ellos a los extranjeros en España durante el período de tramitación de la concesión del título de Refugiado o Asilado. Se trata de Centros de primer acogimiento y para los que no tienen otro medio de instalación primaria en nuestro país y no presenten disfunciones graves psicofísicas para la vida común".

Las Agencias financiadas y con atribuciones específicas de parte de la Administración del Estado son: Cruz Roja Española que asume los Servicios de emergencia, pensiones y asesoramiento; y CEAR que se ocupa básicamente del asentamiento, becas y asesoramiento.

Cada uno de estos servicios se canaliza mediante un Programa constitutivo de: Objetivos, Beneficiarios y Actividades; y para cada una de las tres fases correspondientes:

1) Asilo y atención de emergencia; 2) Integración social y 3) Mejora de la integración. Estos Programas fundamentales y prioritarios son complementados por otros muy diversos según las circunstancias aconsejen, siendo objeto de Convenio si se evalúan como eficaces y positivos.

Sin embargo y pese a estos avances cualitativos, en los últimos años se han restringido las condiciones de acceso de los Refugiados a los servicios sociales en relación a la colaboración fructífera y eficaz mantenida entre el Gobierno y las ONG que ejecutan los Programas financiados por la Dirección General de Acción Social. Razones de normalización y racionalización de las condiciones que rigen los Programas que para estos colectivos existen, y la aplicación de un mayor rigor y control emanados de las normas generales del Estado en lo que se refiere a ayudas y subvenciones, explican y no justifican esta situación.

Como una aproximación al movimiento de Asilo y Refugio se aportan unos datos basados en informaciones facilitadas por los Ministerios del Interior y Trabajo, que ofrecen una estimación con escaso margen de error. La existencia de dos Estatutos, el Refugio y Asilo crea cierta ambigüedad a la hora del recuento y hace difícil la previsión. Los datos se refieren a períodos distintos ya que su tramitación se inicia en distinto momento:

Situaciones	1979-1988 Refugio Número	1984-1988 Asilo Número
Solicitantes	18.500	8.200
Reconocimientos	2.775	1.750
Denegaciones	1.600	900
Bajas	7.000	510
Pendientes de trámite	6.500	6.000

Fuente: Comisaría General de Documentación. Elaboración CEAR.

La procedencia de los solicitantes es por continentes: Europa, especialmente países del Este participa con un 16,8 por ciento; Asia en su mayor parte iraníes e iraquíes con un 33,4; africanos 12,3 y latinoamericanos 19,4 por ciento. Es importante recordar que es a partir de 1984 con la promulgación de la citada Ley, cuando se desarrolla el derecho de Asilo reconocido en la Constitución y el de Refugio en base a la Convención de Ginebra. Con anterioridad a esta fecha sólo se otorgaba el Refugio según derecho internacional.

Los datos de 1988 muestran con mayor precisión el movimiento de este colectivo. La Comisaría General de Documentación trasladó al Servicio de Asistencia a Extranjeros 3.402 comunicaciones. Estas Comunicaciones equivalen a casos resueltos por una u otra vía pero no implica que todos ellos sean casos estudiados por la Comisión Interministerial. Es frecuente el caso de solicitudes conjuntas de asilo y refugio por lo que las concesiones o denegaciones no significan número de personas, sino número de solicitudes pasadas a estudio de la Comisión. Estas Comunicaciones corresponden a distintas situaciones:

Comunicaciones recibidas desde el Ministerio del Interior

Situaciones	Número	%
Peticiones de Asilo	987	29,01
Peticiones de Refugio	535	15,72
Renuncias expresas	705	20,72
Archivo definitivo	901	26,49
Resoluciones de Recurso desestimadas	187	5,50
Resoluciones de Recurso estimadas	1	0,03
Bajas	86	2,53

Las peticiones de Asilo y Refugio ascendieron a 1522 y suponen el 64, 84 y 35,16 por ciento respectivamente. Se concedieron 241 Asilos y 11 Refugios que representan el 15,84 de Asilos y el 0,72 por ciento de Refugios en relación a las peticiones y que se reduce a 7,08 de Asilos y 0,32 por ciento de Refugios si las referimos al total de Comunicaciones que refleja mejor el contingente movilizado.

Las peticiones de Asilo resueltas han sido 987 con un total de 241 concesiones (24,4%) y 746 denegaciones (75,6%) que con respecto a 1987 muestran un considerable descenso ya que supuso en este año un 50,7 y 49,3 por ciento respectivamente. Por nacionalidades sesenta y nueve, destacan Cuba 54 (23,2%), Irán 73 (38,0%), Irak 22 (43,2%), Chile 22 (38,6%). En el pasado año los cubanos lograron el 84 por ciento e Irán alcanzó un 69 por ciento. Es mínimo el número de concesiones a africanos; disminuyen considerablemente las concesiones a vietnamitas y laoseanos, debido a que la mayoría eran refugiados ya y se les concedió el asilo en 1987. Con los procedentes de países del Este se mantiene el mismo ritmo.

Las solicitudes de Refugio resueltas han sido 535 y el porcentaje de concesiones y denegaciones muestra gran disparidad, se concedieron 11 que supone el 2,1 por ciento frente a 524 denegaciones. El mayor reconocimiento fue para Checoslovaquia, uno (100%); Etiopía, tres de cuatro solicitudes (75%); Rumanía, dos de dieciséis (12,5%); Camerún, uno de catorce (7,15%); Irán, tres de noventa y uno (3,30%).

En ambos casos se desconoce el número total de peticiones, ya que estos datos corresponden a casos estudiados y resueltos; pero en cualquier caso, queda patente el bajo índice de reconocimientos. Una causa posible y probable es que estas personas sean consideradas emigrantes económicos y no asilados y refugiados. Con todo es mucho mayor el número de los que adquieren la condición de asilados como derecho y decisión reservada al Gobierno, a las que se unen las concesiones que el gobierno concede con carácter humanitario por seis meses con posibilidades de acceder al asilo con pleno derecho.

De las 750 Renuncias correspondientes a treinta nacionalidades frente a 444 en el año anterior, destacan Irán con 225, Polonia 217 y Cuba 75. El motivo principal de estas renuncias es el carácter de tránsito que tiene España para países como EE. UU., Canadá y Australia.

Los 901 casos archivados procedentes de cincuenta nacionalidades distinguen a: Irán 277, Angola 163, Cuba 98, Ghana 87, Zaire, 36, Nigeria 32 y Chile 23.

Las Resoluciones de Recursos no pueden relacionarse con las denegaciones, pues ambas no se corresponden con los casos estudiados en el propio año, sino que incluyen casos estudiados anteriormente, aunque se observa que el mayor número de recursos coincide con el mayor número de denegaciones. Sólo se estimó un recurso y se desestimaron 187, pertenecientes a cuarenta nacionalidades.

Las Bajas 86, de veinticinco nacionalidades, se han duplicado con relación a 1987, dato escasamente expresivo por el correlativo aumento de peticiones y resoluciones. Se producen generalmente en los casos ya reconocidos como asilados y/o refugiados que suelen trasladarse a terceros países. Los grupos más significados son los cubanos e iraníes. También se produce alguna baja por fallecimiento.

Una reflexión sobre los datos expuestos permite constatar el carácter restrictivo y la lentitud del proceso. Los Expedientes se demoran en un largo recorrido desde la Comisaría General de Documentación del Ministerio del Interior que confecciona y tramita el Expediente muy complejo de cada solicitante, hasta la Comisión Interministerial que estudia y dictamina el caso mediante Propuesta en el caso de Asilo, elevada al Ministro del Interior que es el que resuelve directamente mediante concesión o denegación. Las peticiones de Refugio son estudiadas igualmente por la Comisión Interministerial mediante el Expediente procedente también de la Comisaría General de Documentación, pero en este caso es un Informe el que se traslada al Secretario de Estado para la Seguridad, a quien compete otorgar o denegar la condición de refugiado.

Como se desprende de las estadísticas oficiales, la mayor parte de solicitudes de asilo y refugio, son denegadas.

En 1989, según la misma fuente, Comisaría General de Documentación, la relación numérica de extranjeros Asilados y Refugiados en España al 31 de diciembre era de 7.783 con derecho de asilo y 17.061 con Refugio, distribuidos de este modo:

Situación	Asilo	Refugio
Concedidos	1.764	2.184
Denegados	2.350	3.101
Renuncias	885	5.210
Nacionalizaciones	37	101
Fallecidos	9	23
En trámite	1.496	4.047
Archivados	966	2.253
Razones humanitarias	276	142

Fuente: Ministerio del Interior.

La parcialidad de los datos no invalida el valor testimonial de los mismos. El Asilo y Refugio es un horizonte que se abre como derecho universal y que hay que alcanzar.

REFLEXIÓN FINAL: HORIZONTE 93

Queda patente, a lo largo de esta incursión aproximativa el tema de los refugiados, que la atención a los extranjeros en general, y de este colectivo en particular, no es algo aislado, sino que pertenece a la acción social del Estado en coherencia con la tendencia actual de la política estatal de Servicios Sociales encuadrada en el marco de la Sociedad del Bienestar a la que pertenecemos, y a las directrices emanadas de la Comunidad Europea que defiende una política de inmigración lenta, pero que condena la xenofobia y el racismo como principio político.

El reto con el que se enfrenta la Administración Pública en sus diferentes niveles: estatal, autonómico y municipal es, la *reconversión* de los Servicios Sociales en un Sistema Público integrado que garantice los derechos sociales a propios y ajenos, asignando aquellos recursos humanos y materiales necesarios.

Una segunda exigencia sería la *coordinación* de todos aquellos Organismos Públicos con competencias en Servicios Sociales que oriente y rentabilice la planificación y utilización de los recursos disponibles, superando la fragmentación y desatención global existente ante la creciente demanda y el continuo recorte en la financiación a niveles locales municipales.

Afrontar con realismo el incontenible riesgo de marginación de los sectores más vulnerables de la población mediante una política social efectiva, no sólo en el reconocimiento del derecho a la protección, sino en la prevención de las desigualdades generadoras de patologías sociales cada día más abundantes y variadas. Y todo esto requiere voluntad política que se traduzca en la asignación de recursos crecientes. Estimar y dotar de medios, con el debido control, a la iniciativa privada y ONG de probada y reconocida metodología en la acción social. En los umbrales de 1993 en que entrará en vigor el Acta Única Europea por la que se eliminarán las fronteras interiores entre los países comunitarios, y en contraposición se reforzarán las fronteras de la CEE con el exterior, hay que preguntarse qué sucederá con el flujo creciente de inmigrantes de tantos países de todas las latitudes que vienen a Europa en busca de... o huyendo de..., pero que vienen. Su implantación puede suponer y de hecho se desprende de la propia estructuración, un endurecimiento de las condiciones de admisión y permanencia de extranjeros en la Europa Comunitaria que ya empieza a percibirse como un proceso tendente a controlar y detener el flujo de emigrantes provenientes en su mayor parte de países del Tercer Mundo. La Ministra de Asuntos Sociales al ser preguntada por esta cuestión respondía que "se tiende a ir armonizando todas las actuaciones en todos los campos y sectores de cara al Acta única, no quedando fuera la política de acogida a refugiados...".

"Se está buscando un equilibrio entre dos tendencias, una de propiciar un mayor control y otra más generosa, del deseo de que perdure el espíritu de solidaridad que siempre ha existido en Europa hacia las personas perseguidas por alguna causa" (Entrevista, abril 1989). El diputado alemán Vatter en el Informe 1986 al Parlamento Europeo decía que "...es necesario entre todos los países europeos, coedificar una situación jurídica y social unitaria en donde tengan garantizada (los refugiados) la seguridad jurídica y estén tratados todos con humanidad".

Es obvio que en la nueva situación aparezcan nuevas necesidades y contradicciones,

que van a exigir un esfuerzo de imaginación, comprensión y coherencia para resolverlas en un clima y condiciones de mayor solidaridad. En la medida que vamos avanzando en la unidad europea, vamos creando marginación dejando aparte a pueblos que no han sido ajenos a facilitarnos los bienes que poseemos. La "casa común europea" puede generar un entorno anónimo, sin rostro, que también nos pertenece. Nadie puede decir esto no me incumbe, pues desde Terencio "nada de lo que es humano me resulta extraño" hasta el momento actual, las declaraciones de respeto a la persona y a los derechos humanos, se multiplican y repiten desde todas las latitudes.

La situación generalizada de los refugiados, asilados, desplazados y desarraigados por distintos motivos, es en definitiva, un indicador más de un Tercer Mundo arrasado por las guerras, devastado por la depresión económica, la explotación y el neocolonialismo, es decir, el fruto de la política de bloques, de la vivencia de dos mundos: Norte y Sur en la existencia de un solo Mundo.

El tema de los refugiados hay que replantearlo alternativamente, mejorando las condiciones en los países de origen para que la repatriación voluntaria se convierta en una opción auténtica y posible. Esto exige un esfuerzo de cooperación internacional en un doble sentido: controlar la situación y prevenir la afluencia de refugiados por un lado, y un aumento de responsabilidad de los países de origen en la adopción de medidas políticas y económicas para evitar nuevos movimientos, por otro. Pero en esta tarea, estos últimos necesitan apoyo de los donantes y de las Agencias para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (1986). *Estudio para los refugiados en el mundo*. 1986.
- ARNAOUT, G. (1989). "La protección de los refugiados: un derecho absoluto" *Mensaje* a la XL Sesión del Comité Ejecutivo del ACNUR. *Refugiados* n.º 58 nov. 1989.
- BLANCO PÉREZ, C. (1989). "Tendencias de la política de Servicios Sociales del Estado Español y objetivos de Cruz Roja Española en esta materia a medio plazo" *Cruz Roja Española. Asamblea Suprema*, Madrid, junio 1989.
- CALOZ-TSCHOPP, M.^a C. (1989). Tercer Congreso Europeo sobre el Derecho de Asilo. 7 y 8 de octubre 1989, Ginebra. *Refugiados*, n.º 58 nov. 1989.
- CAMARERO SANTAMARÍA, J. (1985). "Los Servicios Sociales para asilados y refugiados en España" *Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado*. Textos Legales. Dirección General de Acción Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (1988). "Estadísticas de las comunicaciones recibidas desde el ministerio del interior". Asamblea Suprema.
- DANNENBRING, F. (1989). "Entrevista". *Refugiados* n.º 58 noviembre 1989.
- "Estadísticas de las comunicaciones recibidas desde el Ministerio del Interior". Servicio de Asistencia a Extranjeros (Departamento Servicios Sociales). Comisaría General de Documentación. Ministerio del Interior. Madrid.
- Elaboradas por Cruz Roja Española. Asamblea Suprema.
- Entrevistas con responsables de la Administración y ONG
- FERNÁNDEZ, M. (1989). "Entrevista" en *Refugiados*. Abril, n.º 51.
- GARRIGUES WALKER, A. (1989) "España, los refugiados y la cooperación" ABC, 12-VI-89.
- HENRIOT, P. (1987). *A una década del año 2000*. Cuadernos "Cristianismo y Justicia" n.º 19. Barcelona.