

REFUGIADOS: UN SECTOR DE POBLACIÓN EN ALZA

Carmen Bel Adell

Departamento de Geografía Física. Humana y Análisis Regional
Universidad de Murcia

RESUMEN

El presente artículo trata de dar una visión sintética e integradora del amplio espectro que ofrece el colectivo de Refugiados en su dimensión internacional (ya que afecta a gran número de países más de cien, y personas que supera los diecisiete millones). El círculo vicioso formado por los países que los generan y los países que los reciben, nos cerca a todos. Su condición gravemente precaria, exige una toma de conciencia y una acción decidida y solidaria de toda la Sociedad para su resolución.

En España por razón del número podría calificarse de un tema marginal, pero su dimensión humana requiere la máxima atención. El análisis estructural del colectivo nos informa acerca de sus características.

Palabras clave: Derechos Humanos. Estatuto de Refugiados, Refugiado, Asilado, Ayuda humanitaria, Organizaciones no gubernamentales.

SUMMARY

This paper presents a synthetic and integrative view of the complexity that the collectivity of refugees shows on a world scale, since this phenomenon affects more than a hundred countries, and more than seventeen million people. The vicious circle drawn by the countries that send refugees out, and by the countries accepting them besieges us all. If their destitute and impoverished situation is to be solved, both a resolute awareness and a solidary action are urgently needed on the part of society. Though the small number of immigrants in Spain may lead us to consider the issue as being a marginal problem, its human dimension requires our greatest attention. The structural analysis of this collectivity inform us about their characteristics.

Key words: Human Rights, Statute of Refugees, refugees, asylum, humanitarian aid, Non governmental organizations.

A lo largo de la historia, emerge el fenómeno de los refugiados como la punta del iceberg de situaciones tensionales extremas. La conflictividad política, económica, racial, religiosa, induce a los gobiernos a posiciones extremas como pueden ser, las expulsiones masivas o la permisividad ante la huida de miles de personas hacia otros lugares.

Las tensiones crecientes que se producen en el mundo disipan la esperanza de una época de paz y estabilidad y producen a diario grandes movimientos de personas y de grupos cuyo objetivo es, alejarse de aquel foco de tensión. Se observa una conjunción de factores que muestra la dimensión del conflicto guerra Irán-Irak; caída del muro de Berlín con la teórica desaparición de los «países del Este» y que deben iniciar su reestructuración; crisis y guerra del Golfo Pérsico; recesión económica en los países industrializados, y conflictos nacionalistas en el nuevo mapa político; crecimiento demográfico y depauperización en países del Tercer Mundo; deterioro ecológico que amenaza el ecosistema, conflictos políticos y sociales en América Latina. Deuda Externa; el violento despertar de África y la inestabilidad de los gobiernos en busca de su identidad. obligan a miles de personas a buscar refugio en otros países y continentes. Los palestinos todavía no tienen un suelo donde asentarse. Los kurdos ahora, ponen de relieve el drama de un pueblo repartido entre varias naciones, a quienes se les niega ser pueblo. Pocas zonas del mundo están inmunizadas contra este problema.

Estas nuevas realidades provocan la continuidad de viejos problemas: desplazamientos de enormes contingentes de personas que buscan en su huida garantizar la supervivencia o mejorar su condición.

El mundo deviene en un espacio permeable con posibilidades de información instantánea y capacidad tecnológica insospechada en el que no caben hechos indocumentados y la ignorancia de las causas que consolidan la desigualdad. Las cotas de bienestar y estabilidad alcanzados en determinados lugares del mundo, nos alejan de un crecimiento armónico y solidario puesto que, el desarrollo de unos pocos, Norte, se basa en el empobrecimiento de muchos, el Sur. Día a día se impone más la creencia de que no hay pobres sino empobrecidos.

Ante esta avalancha, los países industrializados receptores se hacen más restrictivos a la hora de otorgar refugio o asilo, al tiempo que con su acción explotadora mantienen en el subdesarrollo a gran número de países de donde provienen la mayor parte de los problemas de persecución e intolerancia.

Ciertamente en el momento actual es difícil distinguir entre un solicitante de refugio por razones enumeradas en el artículo I de la Convención de NN.UU. y un inmigrante económico, sobre todo si contemplamos el desplazamiento Este-Oeste y Sur-Norte. Pero es necesario recordar, cuando se rechaza a un solicitante de refugio y/o como «migrante económico», que el círculo vicioso de la pobreza engendra el desorden social, el desorden genera represión y la represión impulsa las persecuciones y los movimientos forzosos de personas. Por ello más que preocuparse por los efectos de estos movimientos «latu sensu», se debe tratar de resolver las causas que los promueven. Solo la ayuda al desarrollo económico de los países que están en el origen de estos flujos migratorios, la promoción activa de la justicia y la solución pacífica de los conflictos en los países que producen refugiados, constituyen auténticas respuestas al problema.

I. MARCO LEGAL DEL REFUGIO Y ASILO

1. Instrumentos Internacionales

Los instrumentos jurídicos internacionales fundamentales para la protección efectiva de los refugiados y asilados y que sirve de base para las legislaciones nacionales son:

Convención de las NN.UU. sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, firmada en Ginebra y complementada por el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967* que amplía el alcance «ratiopersonae» de la Convención, al suprimir el plazo de 1 de enero de 1951 que figura en la definición de «refugiado» permitiendo que la Convención sea aplicable a nuevos grupos de refugiados. Ambos instrumentos dan una definición general y universal del término refugiado y establecen las normas mínimas para su trato. En los párrafos 6 y 7 del Estatuto se define como refugiado a cualquier persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera 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, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él. La Convención regula con detalle la condición jurídica de los refugiados, proporcionando así a los Estados Contratantes una base uniforme para su trato. Asimismo establece un vínculo formal entre el ACNUR y la autoridad nacional responsable de la protección de los refugiados al exigirle en el artículo 35 que coopere con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones. Al 31-III-89 había 106 Estados Partes en la Convención de 1951 y/o en el Protocolo de 1967.

Entre los otros Instrumentos jurídicos Internacionales que tienen relación directa o

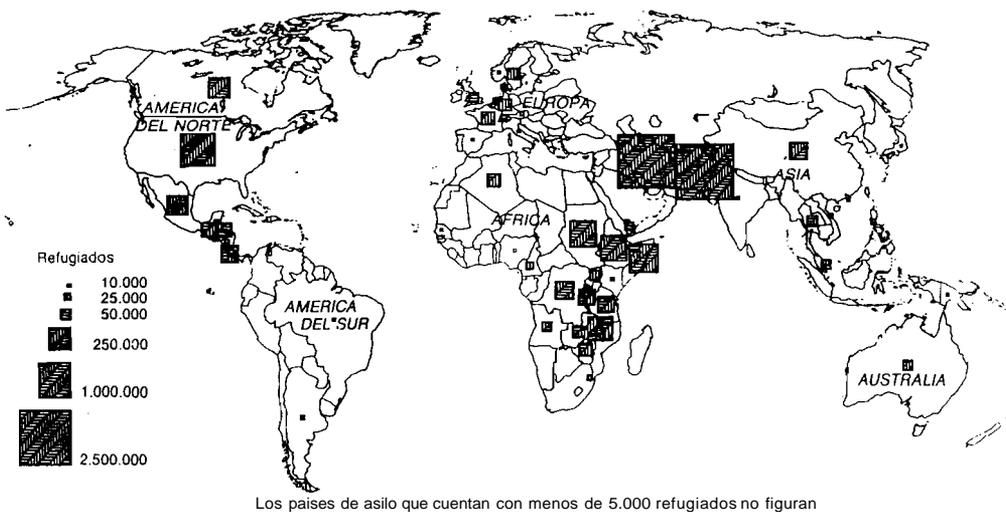
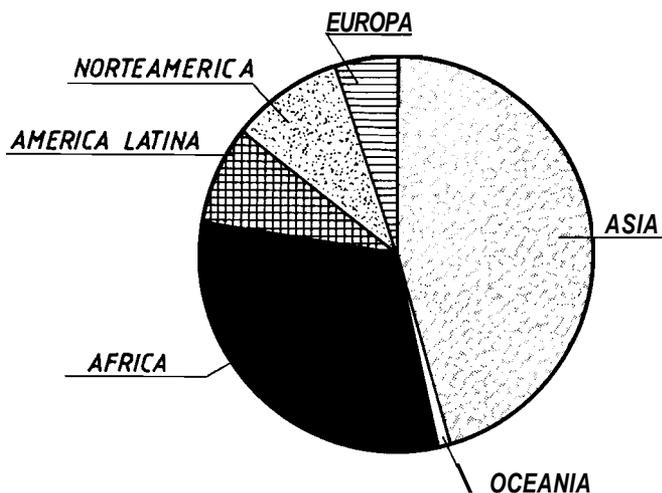


FIGURA 1. Poblaciones refugiadas.



Fte. ACNUR

FIGURA 2. Población refugiada por continente.

indirecta con los Refugiados cabe mencionar en especial la *Convención que rige los aspectos propios de los problemas de los refugiados en África* aprobada por la Organización de la unidad africana (OUA) en 1969 de la que actualmente son parte 34 Estados.

Otra disposición similar es la *Declaración sobre Asilo Territorial de las Naciones Unidas*, aprobada por la Asamblea General el 14-XII-67 que trata de la concesión o denegación de asilo y del interés de la comunidad internacional en esta cuestión.

Para que esta legislación sea plenamente eficaz, es importante que las normas definidas en estos instrumentos internacionales se reflejen en las medidas legislativas y/o administrativas adoptadas a nivel nacional.

El conjunto de normas definidas en los Instrumentos Internacionales y en las Legislaciones Nacionales, reciben la denominación de «Derecho de los Refugiados».

2. Contexto europeo, referente e impulsor de nuestro ordenamiento

El tema de la inmigración, por la presión demográfica de los países terceros mediterráneos y la avalancha que se espera procedente de los países del Este, se ha convertido en una cuestión política prioritaria de la CEE y ha sido objeto de especial atención en distintos foros institucionales durante 1990.

Los Ministros de Trabajo de la CEE aprobaron en Bruselas (29-V-1990 una *Resolución contra el racismo y la xenofobia* (D. O. de la CCEE/90 C 157/1-3), en la que se excluye

a los inmigrantes de países no comunitarios, acuerdo que entra en contradicción con el deseo de la Comisión Europea de incluir una referencia explícita a los «nacionales de países terceros» por lo que esta Comisión no apoyó la Resolución al ver notablemente diluida su propuesta. Evento que intensifica las tensiones entre ambas Instituciones.

España en la persona de su Ministro de Trabajo, Luis Martínez Noval, votó a favor de la propuesta como «apoyo al único acuerdo posible», M. Rocard proclamó considerar «inamistosa la actitud de los países vecinos que sirvan de puente para la llegada de inmigrantes». La RFA parece moverse por intereses electorales ante la próxima confrontación. La Comisaria encargada de la política social la rechazó porque «limita su campo de actuación exclusivamente a los nacionales comunitarios, y en consecuencia, elude la dimensión principal del problema. La postura más intransigente fue la del Reino Unido que sólo levantó sus reservas para permitir aprobar el texto con su abstención, cuando fue eliminada la referencia a los nacionales de países no comunitarios que viven en la CEE. (El País, 30-V-1990). De estas reacciones y actitudes se desprende que la CEE defiende una política de inmigración lenta y limitada, pero rechaza y condena la xenofobia y el racismo como principio político. Esta resolución ha sido la respuesta al compromiso adquirido en 1986 por las tres Instituciones de la CEE, Consejo de Ministros, Comisión Europea y Parlamento de Estrasburgo, para luchar contra el racismo y la xenofobia.

Como primera experiencia de libre tránsito, figura el *Acuerdo del Grupo de Schengen*, integrado por RFA, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Italia y Países Bajos, que trata de establecer medidas de cooperación entre las policías y autoridades de esos países, controlar sus fronteras exteriores, imponer visados comunes y aplicar el sistema de información propio, para ejercer un fuerte control sobre los movimientos de extranjeros, sean migrantes económicos o refugiados (Firmado el 19-VI-1991 complementario del firmado el 14-VI-1985). España y Portugal que gozan de un estatuto oficial de observadores desde el 27 de noviembre de 1990 tienen prevista su adhesión completa para el 25 de junio de 1991. Francia ratifica el Acuerdo el 4 de junio de 1991. El Consejo de Estado holandés lo rechaza «porque contradice los acuerdos de la ONU sobre refugiados (El País, 17-VI-91).

En el caso concreto de los asilados, la voluntad de la CEE respecto a una política común de Derecho de Asilo, es clara. La firma de la *Convención europea sobre Asilo*, por parte de los ministros de Interior de los Doce, en Dublín (junio 1990) supone un compromiso serio en este sentido al constituir el marco legal de referencia al que todos los países deben ajustar su legislación. Entrará en vigor a partir de 1991 y su principal objetivo es impedir las solicitudes simultáneas o sucesivas presentadas ante varios Estados y «garantizar los derechos de los solicitantes de asilo y poner fin a las prácticas que favorecen la inmigración clandestina» (BOL. CE, 6, 1990). La razón política de esta actitud es la consideración de que la inmigración es necesaria para Europa pero que debe realizarse por sus cauces jurídicos normales, Leyes de Extranjería, y no mediante legislación especial de asilo y refugio, establecida para situaciones diferentes y singulares. El Convenio es confidencial hasta que sea aprobado por los Parlamentos nacionales. Se sabe, que las peticiones de asilo serán examinadas solamente por el país al que se dirigen que debe resolverlas sin que quepa la posibilidad de apelar ante otro Estado comunitario de modo que, la concesión de asilo de un Estado miembro de la CEE será automáticamente válida en el resto. El mismo criterio se aplicará para los visados. Esta unificación de normas sobre la concesión de asilo

viene impuesta por la creación del mercado único en 1993 y la desaparición de las fronteras internas de la Comunidad.

En principio este acuerdo parece acabar con el tránsito permanente al que se ve sometido el solicitante de asilo o refugio y que constituye un dramático éxodo; sin embargo, la imposibilidad de apelación supone la total indefensión ante el primer rechazo. En el fondo la pretensión de acabar con las «peticiones infundadas de asilo» (inmigrantes económicos) se traduce en una negativa al ejercicio de un derecho, para la mayoría de los casos, dada la restrictividad de las leyes*.

En este contexto, los esfuerzos y deseos de integración de los extranjeros de parte del Gobierno español, encuentran fuerte resistencia en Europa. El Grupo de Trevi ha insistido reiteradamente para que España imponga visados a procedentes del Norte de África y a algunos de América Latina. La resistencia para los latinoamericanos es constante, pero el aumento de presiones acabará imponiéndose: «Cuando un país como España plantea problemas específicos relacionados con países que se hallan al sur de la península... los ministros de las naciones de Europa Norte, alegan que hemos de comprender que en el futuro la frontera común empezará en el Sur...» (Director de Asuntos Consulares. Refugiados. 1988). El Visado es ya una realidad para los norteafricanos y entrará en vigor el 15-VI-1991.

La política de «inmigración lenta y controlada» de la CEE influye en la postura española, que no hace sino adaptarse a la «política de inmigración predominante en Europa que tiende a aplicar medidas más rígidas a los no comunitarios a la vez que se extiende la libertad de movimientos dentro de la CEE.

Esta difícil situación de España está siendo denunciada por distintos grupos y personas, siendo representativo el Manifiesto de los Intelectuales, presentado por A. Gala el 18 de julio 1990, (El País, 19-VII-1990). Otro testimonio singular es el de Ben Bella que al ser preguntado por un periodista respecto a qué pensaba del papel de «cancerbero de Europa» que podía tocar a España frente al Magreb, si finalmente surgía un muro entre el Norte próspero y el Sur miserable, éste respondió: «¡qué absurda sería una España que acogiera a los polacos y rechazara a los marroquíes y argelinos... Aunque Europa se diga, «vamos a vivir bien dentro de nuestro muro y a ignorar el resto del mundo, el resto del mundo no ignorará a Europa. El Sur es un gran arrabal de chabolas que tiene delante un resplandeciente terreno de golf, ¿qué puede ocurrir?»: una invasión del terreno. Para impedirlo sólo hay una fórmula: que ese arrabal viva mejor. Europa debería ayudar a los países del Sur a desarrollarse siguiendo sus propios caminos. Para ello sería previo un gran diálogo de culturas, de civilizaciones, en el que España podría desempeñar un papel extraordinario. Sin embargo me da la impresión de que Vds. están perdiendo su diferencia al integrarse a Europa, una lástima. España tiene un perfume maravilloso, sean buenos europeos, pero guarden ese perfume» (El País, 5-VIII-1990).

Posteriormente y en el marco de las Universidades de Verano, en Salamanca García Márquez comenzó el Seminario «América Latina, una visión femenina» declarando su preocupación porque España abandone a América Latina al integrarse a Europa (El País, 3-IX-1990). Y los testimonios se multiplican.

*

Una convención sobre las fronteras externas está en proceso de elaboración

Al Informe presentado por el Gobierno al Parlamento, se ha replicado con otro «Política activa de Inmigración. Texto Alternativo») que matiza y mejora la Propuesta basada en aspectos observados de la realidad que atañen muy directamente a los afectados (ASTI y otras ONG, 1991).

3. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

En España desde la adhesión a la Convención de Ginebra 1951 y al Protocolo de Nueva York 1967 en 1978, los instrumentos legales se han ido concretando inspirados por una política inicialmente generosa en favor de la protección e integración de los refugiados. La Constitución Española de 1978 incluyó el Derecho de Asilo en su Artículo 13.4.

Ya antes de esta fecha, en el marco de una legislación promulgada en 1969-70 se había permitido a refugiados latinoamericanos a permanecer y trabajar como refugiados de facto; pero es en 1984 con la promulgación de la *Ley 5/1984 de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado* (BOE 27-II-1984, n.º 74) cuando se dispone de una Ley específica que desarrolla de forma plena ambos derechos, y que más tarde sería completada con el Reglamento de Aplicación de 20 de febrero (R.D. 51-1985). Esta Ley contrariamente a lo que ocurriría posteriormente con la Ley de Extranjería (denostada por todos) fue acogido muy favorablemente por las instancias internacionales, (BEL, 1990).

A partir de este momento se desarrolla el Derecho de Asilo reconocido en la Constitución y el de Refugio de la Convención. Ambas condiciones ofrecen diferencias fundamentales; en relación a su naturaleza el Asilo es la protección graciable dispensada por el Estado en el ejercicio de su soberanía; es una postura política, pertenece al derecho interno y queda definido y regulado exclusivamente por el Título I.º de la Ley 5/1985 y el correspondiente de su Reglamento de aplicación. Puede solicitarse en embajadas y consulados en el extranjero y en el propio territorio nacional. De este modo difiere sustancialmente con el concedido en otros países que consiste en «La autorización que se concede a determinada persona de permanecer en el Estado en el que ha solicitado que se reconozca su condición de refugiado, y en tanto se estudia esta solicitud, pasando a poseer el estatuto de refugiado tras la resolución positiva de reconocimiento») (Información recibida de la C.G.D.). El Refugio es definido en la Convención, pertenece al derecho internacional y se aplica según la Convención y Protocolo ya citados. El Título II.º de la Ley y el correspondiente de su Reglamento son complementarios para su aplicación. La concesión de Asilo por razones humanitarias introduce matices importantes, resulta más fácil de conseguir y estable ya que implica autorización de residencia y permiso de trabajo.

El proceso para su reconocimiento es largo y sus resultados poco satisfactorios como verifican los datos (BEL, C. 1991).

El año 1990 significa un hito importante, ya que se apunta, en la política gubernamental, una nueva concepción jurídica y social del tema. Dos acontecimientos marcan la nueva dirección: la firma de la Convención Europea sobre Asilo por parte de los Ministros de Interior de los Doce en Dublín, (junio, 1990), supone modificaciones importantes. A nivel

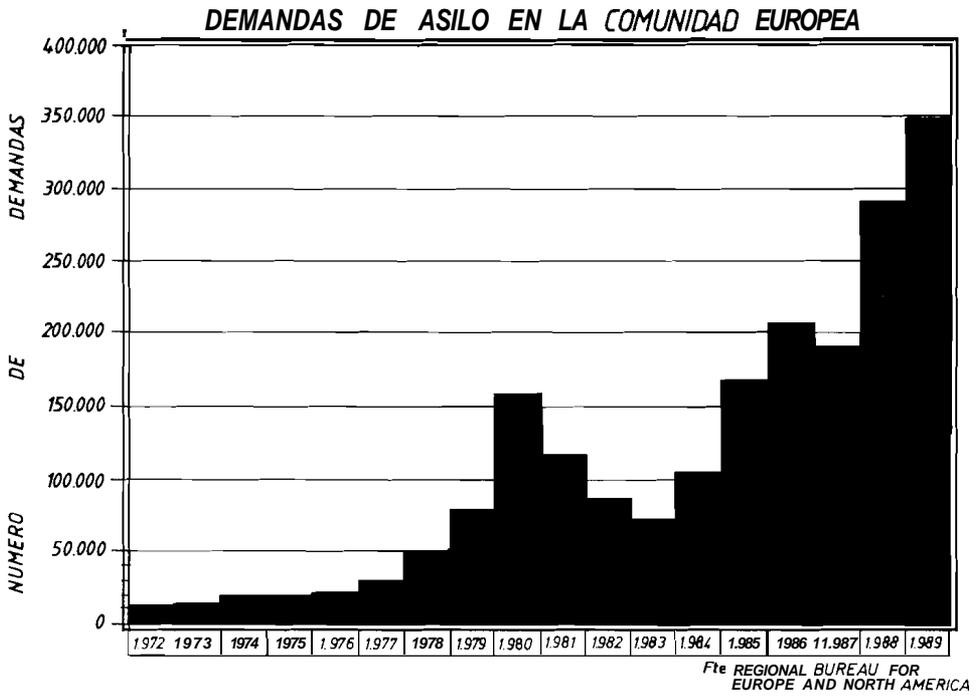
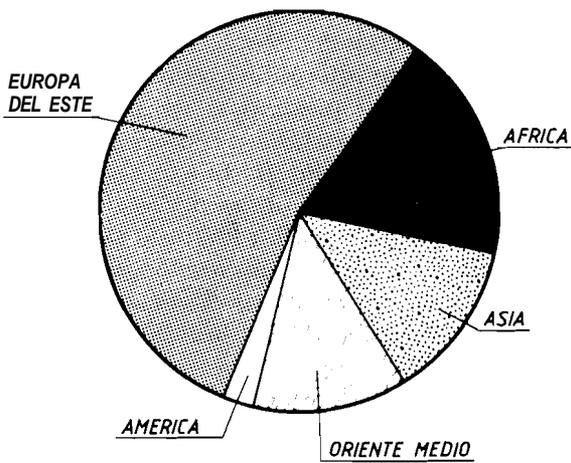


FIGURA 3. Demandas de asilo en Comunidad Europea.



Fte. Cifres

FIGURA 4. Regiones de origen de los demaridantes de asilo en la C.E.E. 1980-1989.

interno se registra una decidida voluntad política de adecuar la protección legal y material a las necesidades reales de los Refugiados y Asilados, en este sentido se orienta el Documento «Situación de los Extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería» remitido por el Gobierno al Parlamento, que incluye una posible reforma de la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado. Cambios, por otra parte, que vienen impuestos por la dinámica europea que nos introduce de lleno en la doctrina de armonización de las políticas de extranjería y asilo que los países comunitarios han iniciado de cara a 1993 que entrará en vigor el Acta Única Europea.

II. REFUGIO Y ASILO EN ESPAÑA: UN PROBLEMA RECIENTE

1. Aproximación al número y origen geográfico

Unos datos generales nos sitúan adecuadamente en el tema. Según estimaciones del ACNUR, son ya 17 millones, incluidos los 2 millones de kurdos, los refugiados que están bajo su protección, a éstos hay que agregar los acogidos a otros organismos de Naciones Unidas. Los desplazados internos cuyo estatuto no está definido en ningún Convenio internacional, los «refugiados de la miseria» superan esa cifra y desde el punto de vista moral merecen igual protección y asistencia (G. L. da CUNHA, 1991) (Figs. núm. 1 y 2).

De estos refugiados contabilizados, otras fuentes elevan las cifras (BEL, C. 1990), tan sólo unos 800.000 que viene a ser el 6 por ciento, permanecen (sin consideración de residentes) en Europa (Figs. núm. 3 y 4). España según la misma fuente acoge 8.700 refugiados que representa el 1,1 por ciento del total europeo y el 0,06 por ciento del total mundial, otras fuentes ascienden esta cifra a 10 y 12.000 refugiados; en ningún caso la cifra superaría el 0,03 por ciento de la población española. Estas cifras revelan que no es en Europa ni en España donde se vive el drama de los refugiados pero el drama aumenta (LLUCH ROVIRA, A. M. 1990) (Fig. núm. 5).

Al 31 de diciembre de 1990 y desde comienzo de la aplicación del sistema legal de Refugio (1979) han sido presentadas 22.102 solicitudes, de las que se han concedido 2.184, un 9,9 por ciento; si bien antes de finalizar el trámite se han producido 9.149 archivos de expediente, es decir, el 41,4 por ciento bien por renuncia expresa o desaparición en el trámite. En cuanto al derecho de *Asilo* que empezó a ejercerse en 1985 se han producido 12.604 solicitudes, 2.460 archivos de expedientes por las mismas causas ya citadas y 2.128 concesiones de los que 407 han sido por razones humanitarias. es decir, un 16,9 por ciento de las solicitudes.

Los solicitantes de Refugio proceden de ciento seis países y los concedidos afectan a cuarenta y tres países, destacando Vietnam con 528, Laos 483, Cuba 357, Irán 274 y Chile 106 que totalizan el 80%. Los que solicitaron Asilo proceden de ciento tres países y las concesiones atañen a cincuenta y dos, aquí sobresalen Vietnam 414, Irán 364, Cuba 360, Laos 192, Chile 161, Irak 142 que suman el 76,7 por ciento (Memoria E.G.D. 1990).

En 1989 se presentaron 3.904 solicitudes frente a las 4.778 del año pasado, de las cuales 2.721 fueron de Refugio y se concedieron 6 es decir, el 0,22 por ciento y se denegaron 1.317 que equivale al 48,4 por ciento. De las 1.183 solicitudes de Asilo, se conce-

dieron 248 el 21,0 por ciento y se denegaron 649 el 54,9 por ciento (C.G.D. Memoria, 1989). De éstos más del 65 por ciento correspondían a personas procedentes de los países del Este (un 50 por ciento polacos); un 12,5 por ciento a africanos; el 10 por ciento a latinoamericanos encabezados por chilenos en más del cincuenta por ciento y seguidos muy de cerca por cubanos; el 7 por ciento restante corresponde a asiáticos en su mayor proporción iraníes (CEAR, 1989).

El número de solicitudes de Asilo, Refugio, y Asilo y Refugio cursadas desde el 1-1-90 al 31-VIII-90 se eleva a 5.186, correspondientes a 1.920 Asilo, 1.868 Refugios y 1.398 Asilos y Refugios que a su vez representan 4.616 expedientes y 5.186 personas afectadas.

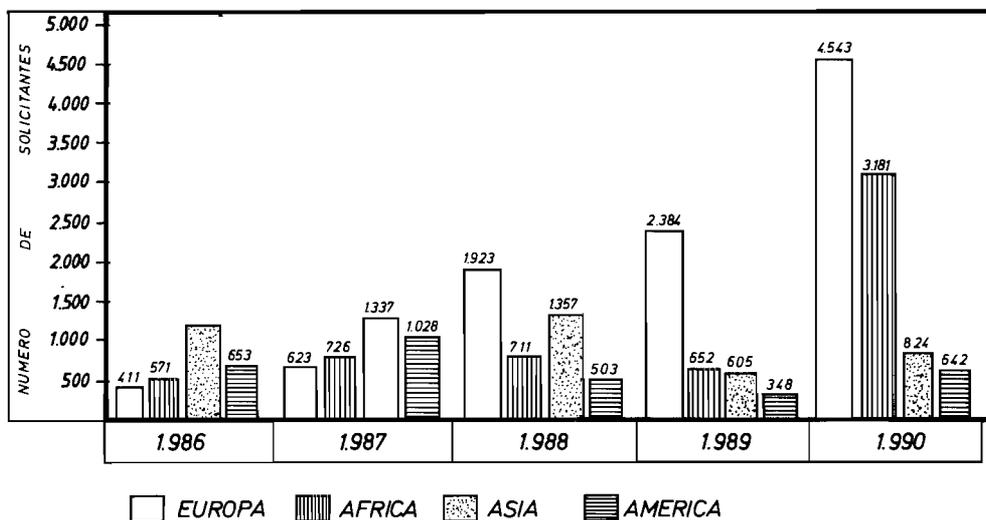
De estas solicitudes cursadas, la Comisión Interministerial y las respectivas Subcomisiones estudiaron 1.122 solicitudes de Refugio, 433 de Asilo y 290 de Asilo y Refugio, es decir 1.846 expedientes que corresponden a 2.597 personas. Del examen de estos Expedientes, 212 se resolvieron favorablemente, 1.510 fueron desfavorables, devueltos al órgano instructor 119 y 5 quedaron pendientes.

Refugio: De las 1.122 solicitudes de refugio estudiadas sólo 9 han sido resueltas favorablemente: 3 cubanos, 2 rumanos, 2 iraníes, 1 iraquí, 1 peruano. Respecto al país de origen los solicitantes procedían: 910 de Polonia que equivale al 81,1% del total; el 18,9% restante proceden de 28 países destacando: iraníes, senegaleses, checoslovacos, rumanos y húngaros. El hecho de solicitar sólo el Refugio indica que están de paso por España hasta conseguir el visado correspondiente otorgado por el país al que pretenden dirigirse. Si el visado es denegado, solicitan el Asilo. La resolución favorable de Refugio otorga el Documento de Viaje de la Convención de Ginebra.

Asilo: de las 433 solicitudes de Asilo, estudiadas han sido resueltas favorablemente un total de 167, estando incluidos en este número los concedidos a los ya reconocidos como Refugiados, los beneficiarios por extensión familiar y por razones humanitarias. Estos últimos para obtener el asilo pleno deben volverlo a solicitar y se les suele conceder. El Asilo pleno incluye autorización de residencia y trabajo que figura en el documento acreditativo. Estos 167 solicitantes son originarios de 23 países constituyendo los 81 cubanos el contingente mayor ya que supone el 50%; le siguen 23 iraníes y 10 rumanos. Los 53 restantes se reparten entre 20 nacionalidades. Por entender que no existían indicios suficientes para acceder a lo solicitado, se resolvieron desfavorablemente los 199 casos restantes.

En los expedientes conjuntos *Asilo y Refugio*, el órgano decisivo no se pronuncia en su resolución, sobre el Refugio, y en el caso de ser favorable, lo hace exclusivamente sobre el Asilo. De los 290 expedientes, la Comisión valoró favorablemente la concesión de Asilo en 36 casos. En cuanto a la procedencia geográfica, pertenecen a 13 países, siendo los iraníes con 10 expedientes favorables y los rumanos con 8 los más representados (50%); se devolvieron al órgano instructor 107.

Durante 1986, primer año de la puesta en marcha de esta Comisión, se recibieron 2.590 solicitudes; al año siguiente 197 pese a que los refugiados de facto pudieron legalizar su situación en el marco de la Ley de Extranjería, sin necesidad de solicitar formalmente el Estatuto de Refugiado, las peticiones se duplicaron y la Comisión sólo reconoció 19 Refugios que reunían los requisitos de la Convención. En la práctica común cuando surgen dudas la decisión se inclina por el Asilo, así se concedieron 423 Asilos que



Fte. C.E.A.R.

FIGURA 5. Solicitudes de refugio y asilo en España.

incluían 89 casos concedidos por razones humanitarias; y 680 de los 5.000 solicitantes, retiraron sus peticiones. En los cuatro años que lleva funcionando, por la Comisión Interministerial se propusieron 1.079 Asilos y se informaron 45 Refugios que fueron reconocidos (M.ºA.S. Informe octubre 1990).

Como dato revelador de la evolución del fenómeno, incorporado cuando ya estaba en prensa el estudio, al finalizar 1990 se habían registrado 9.190 solicitudes de Asilo y Refugio, más del doble que en 1989. Respecto a su procedencia se confirma la tendencia apuntada en el pasado año, con un crecimiento considerable de solicitantes de origen europeo, un 50 por ciento del total de solicitudes, y como novedad un importante incremento del grupo africano, en torno al 40 por ciento del total de solicitudes. A este espectacular aumento de solicitudes no ha correspondido el número de reconocimientos que permanece en niveles semejantes a los años anteriores, aunque eso sí, se ha agilizado el funcionamiento de la Comisión que durante 1990 examinó un total de 3.189 solicitudes de las que han recibido dictamen favorable 427 solicitudes de Asilo y 20 de Refugio, que supone en conjunto el 14 por ciento de reconocimientos.

2. Aspectos sociodemográficos de los residentes en CAR

Las estadísticas oficiales, sólo facilitan información respecto al número de demandantes de Asilo y Refugio, concesiones, y origen geográfico de los mismos. Desde la geografía humana y social, la caracterización sociodemográfica del colectivo es fundamental. Por ello, y aún conscientes de la limitación que supone, se ha recurrido a los Centros de

Acogida (CAR) que con carácter permanente durante el tiempo establecido por la ley, acoge a grupos, que aunque minoritarios, reflejan la variedad ofrecida por el colectivo de solicitantes. Tarea ardua y que sólo ha sido posible, gracias a la colaboración paciente y entusiasta del Equipo Directivo en la explotación del fichero de registro'. Pese a que el colectivo analizado es muy inferior al que realmente reside en España, es indicativo de la composición y movilidad del conjunto.

Los CAR se rigen por O.M. de 13 de enero de 1989 (BOE. 2-11-89) y tratan de ser respuesta del Estado Español al problema mundial de refugio y asilo.

Actualmente funcionan dos en Madrid, situados en Vallecas y Alcobendas, con capacidad de 96 y 80 plazas respectivamente. Su objetivo es facilitar a los extranjeros en trámite de solicitud de refugio o asilo, la adaptación social y cultural y posterior integración, para lo cual están dotados de una amplia gama de servicios: alojamiento, manutención, atención social, psicológica, salud, formación, ocio... Son establecimientos públicos y a ellos pueden acogerse los que lo deseen y reúnan los requisitos exigidos: Ser extranjero; haber presentado la solicitud de Refugio y/o Asilo y no haber sido resuelto su expediente; carecer de medios económicos; no padecer enfermedad infectocontagiosa o trastornos graves de conducta; solicitar voluntariamente su ingreso en el Centro con expresa aceptación de las normas que lo rigen.

Estos Centros cuentan con una plantilla de personal que cubre los distintos servicios y están dirigidos por un Equipo técnico que coordina y atiende las distintas áreas para su integración y desarrollo personal.

El número de acogidos oscila mucho de un año a otro, según la estructura familiar. En cifras absolutas en 1987 se acogieron 98 (Vallecas 50 y Alcobendas 48); en 1988 fueron 314 (Vallecas 172, Alcobendas 142); en 1989 ascendieron a 468 (Vallecas 229, Alcobendas 239) y en 1990 hasta el 31 de agosto fueron 189 (Vallecas 55, Alcobendas 134). En este año hubo remodelación del edificio de Vallecas, de ahí su disminución.

En base a los datos procedentes del *CAR de Vallecas* (Memoria de 1989) el perfil del residente viene dado por unos caracteres más o menos constantes teniendo en cuenta la variabilidad que lleva consigo un grupo de esta índole, pero que sí es diferente del grupo que no acude a los centros.

En 1989 los acogidos 229 proceden de 16 nacionalidades que supone una ampliación respecto a años anteriores; ha aumentado el número de familias numerosas (de 3 a 5 hijos); 22 hombres y 3 mujeres llegaron solos, es decir 25 expedientes individuales y 48 familiares; hay más hombres 119 que mujeres 110. y es una población básicamente joven pero cubre todas las edades entre 0 y 80 años: sin embargo la población se acumula en los 21-40 años con un total de 110; es también intenso el intervalo infantil con 64 niños menores de 10 años.

El Centro suele estar ocupado por encima de su capacidad, debido en parte, al aumento de niños que entran en la unidad familiar sin ampliar el espacio físico dando un número de personas superior al de plazas disponibles. El número medio de residentes durante 1989 ha sido de 97,08 lo que equivale a un índice medio de ocupación del 111,6%. A lo largo de

1 Especial agradecimiento a D. Rafael Guardo, interlocutor directo para la adquisición de los datos utilizados.

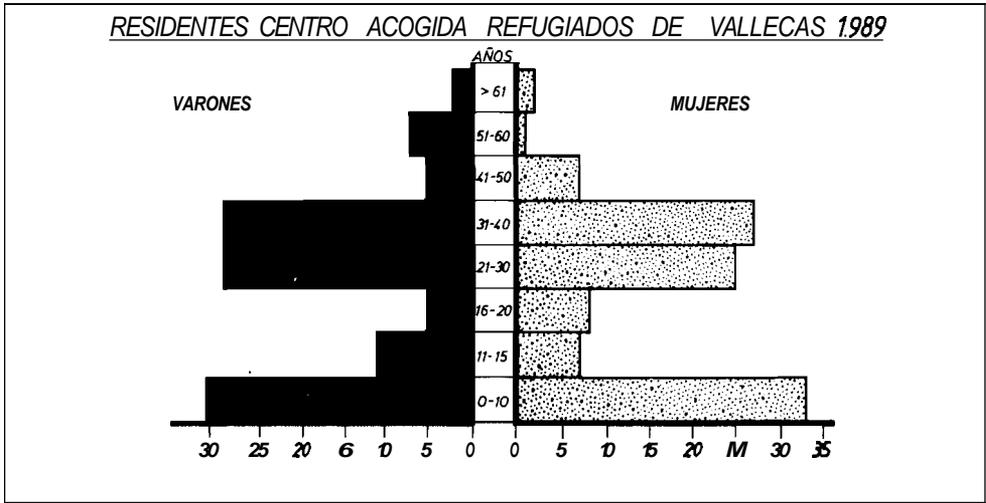
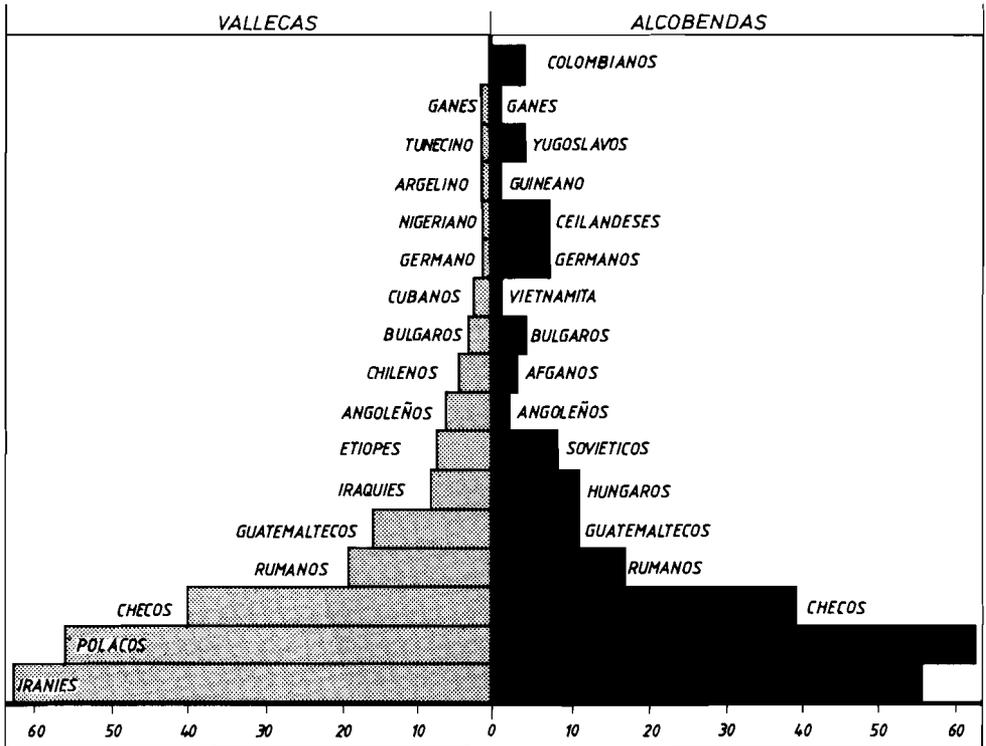


FIGURA 6. Residentes centro acogida refugiados de Vallecas 1989.



Fte MEMORIA DE ACTIVIDADES 1989
C.A.R. DE VALLECAS Y ALCOBENDAS (MADRID)

FIGURA 7. Origen de los residentes en los centros de acogida de refugiados.

este año causaron baja definitiva 120 residentes cuya permanencia media fue de 5,07 meses. A 31-XII-89 permanecían en el Centro 104 personas cuya estancia media ascendía a 2,51 meses. El descenso en la permanencia se debe a la publicación de la Orden de creación de los CAR (BOE febrero de 1989) que llena de vacío legal. Los casos cerrados se distribuyen del siguientes modo: 23 residentes iraníes abandonaron el Centro hacia un tercer país de asentamiento definitivo, 21 a EE.UU. y 2 a Australia, 2 libios abandonaron voluntariamente el Centro. 5 guatemaltecos se trasladaron al CAR de Alcobendas; el resto 99 residentes el 89,3% tuvo que abandonar el Centro por haber agotado el plazo máximo de estancia, sin haber resuelto su expediente de tránsito a un tercer país, o asilo en España. Posteriormente 9 polacos marcharon a EE.UU. y 6 polacos y 5 checos habían pasado la entrevista para emigrar a Canadá; y 4 checos para hacerlo a Australia. La indefensión y precariedad a la que quedan sometidos en el momento de abandonar el Centro, es grave. El origen y nacionalidad de los residentes de ambos CAR, queda reflejado en la figura núm. 7.

En el CAR de Alcobendas se acogieron en este mismo año, 239 personas correspondientes a 82 casos procedentes de 18 nacionalidades: 63 polacos; 42 iraníes armenios; 39 checoslovacos, 17 rumanos, 14 iraníes persas, 11 guatemaltecos y 11 húngaros; el resto de nacionalidades no alcanza la decena.

La estancia media en el Centro de los que se marcharon durante el año fue de 6,3 meses. Se observó un cambio de destino, países a los que se dirigen los residentes debido al cambio de programas de los países terceros de acogida, principalmente Estados Unidos, Canadá y Australia, como consecuencia de la restricción de cupos, condiciones requeridas... etc. respecto a determinadas nacionalidades. Otra circunstancia agravante para estos solicitantes fue el mayor tiempo de demora a la espera de resolución de tránsito que dio como resultado, para un mayor número de acogidos, tener que abandonar el Centro con trámites pendientes en una o varias Embajadas, o sin tener decidido en qué país iban a reasentarse.

En cuanto la perfil del residente, sólo se conoce el núcleo familiar: 22 personas solas que suponen el 26,8% por ciento de los casos, el resto corresponde a la siguiente estructura: 5 matrimonios solos; 13 matrimonios con un solo hijo; 26 con dos hijos; 5 matrimonios con tres hijos; 1 núcleo formado por abuela y nieta; matrimonios con hijos y otros familiares a su cargo 2; padre y un hijo 2; madre y un hijo 2; madre y más de un hijo 5 (Memoria 1989).

De los casos resueltos, 12 fueron a terceros países, 1 expediente de refugio y/o asilo; 2 retornaron al país de origen; 10 se marcharon del Centro sin saber su destino.

Entre los casos no resueltos y que siguen en el Centro por no haber agotado el tiempo se encuentran: aquéllos que están a la espera de resolución de sus expedientes de Asilo y/ o Refugio, deseando permanecer en nuestro país fueron 3; los que han sido rechazados en sus expedientes de tránsito por el país de destino o sin tener claro el país al que dirigirse 5; a la espera de entrevista y aceptación o rechazo por terceros países 31; familias en el CAR a la espera 18.

Globalmente considerada y con las dificultades propias de un colectivo tan heterógeno y singular por sus condiciones, la tarea realizada se considera positiva y el grado de adaptación medido por el doble aspecto: adaptación al grupo y al centro, alcanza porcentajes plenamente satisfactorios 91,5 y 88,1 por ciento respectivamente.

III. OBSERVACIONES CRÍTICAS SUGERIDAS POR LOS DATOS

A pesar de la complejidad de los datos, referidos a dos Estatutos diferentes y sometidos a trámites diversos, de difícil comprensión a los no expertos en el tema, hay algo que queda muy claro y es la difícil situación que estos solicitantes de Asilo y/o Refugio tienen que soportar. En el decurso de estos años se observan algunos aspectos importantes que conviene señalar: oscilación en el número de solicitantes y aumento notable en 1990; gran parte de estos solicitantes lo son por motivos económicos y nunca llegarán a conseguir la condición de Refugiado o Asilado en nuestro país. Algunos buscan un tercer país: Estados Unidos, Canadá, Australia, mientras se detecta por parte de EE.UU. ciertas limitaciones de admisión para ciudadanos europeos del Este. Escasas concesiones, dejando a los solicitantes denegados en una situación tan precaria que deriva a la ilegalidad. Distinta procedencia: durante la década de los 70 los latinoamericanos ocuparon el primer lugar; en los dos últimos años la mayoría procedían de los países del Este, más del 60 por ciento; en el momento actual el número de africanos y asiáticos ha crecido mucho. Endurecimiento de la política de Asilo y Refugio ante la Directiva Comunitaria armonizadora del derecho de Asilo para Europa, ya citada, lo que supondrá en nuestro caso y sería beneficioso. la desaparición de los dos Estatutos actualmente vigentes y el mantenimiento de uno sólo, el de Refugio (CEAR, 1989 y 1990). Sin embargo, todos los observadores consideran que los movimientos migratorios van a aumentar y constituirán uno de los problemas cruciales de la década de los 90.

También se detectan, y esto es fundamental, cambios en la filosofía y actuaciones de los servicios que se les prestan, tendentes cada vez más hacia la integración social de los refugiados, mediante la extensión a éstos de los servicios sociales existentes para los españoles a través de los cauces institucionales y en función de las situaciones carenciales que presentan.

El proceso de concienciación avanza desde la propia Administración aumentando los recursos, con la actitud crítica y autocrítica de las ONG en su voluntad de mayor operatividad en los Programas, y los propios refugiados con su participación y compromiso en la mejora y solución de sus problemas.

Pero una mirada objetiva y empática sobre la situación de hecho de los solicitantes revela, la persistencia y agravamiento de los problemas con que deben enfrentarse: dificultades en las fronteras e indefensión ante la policía con detenciones, internamientos, expedientes de expulsión; deficientes servicios oficiales de información; excesivos y dilatados retrasos en la resolución de las peticiones; insuficiencia de la política social de prestaciones; alta proporción de denegaciones a las que posteriormente se les niega el estatuto de extranjero previsto por las leyes reguladoras de este derecho, aumentando automáticamente los «ilegales» que desemboca en expulsiones con grave vulneración de las disposiciones vigentes; requisitos excesivamente rígidos y restrictivos para poder entrar y ser beneficiario de ayudas socioeconómicas, más ligadas a la estricta legalidad que a los derechos de las personas. Deficiencias que devienen en RETOS, tales como:

— Reforma de la Ley 5/1984, en particular lo referido al doble Estatuto de Asilo y Refugio: mantener exclusivamente el Asilo por razones humanitarias y quede sólo el Refugio según lo establecido en la Convención de Ginebra garantizando su aplicación.

Simplificar la actual normativa y tomar las medidas correspondientes para acelerar el examen individual de los expedientes y el proceso resolutorio.

— Para la superación de algunos aspectos negativos, se hace necesario dotar adecuadamente a las Comisarías receptoras de solicitudes y a la Comisaría General de Documentación que instruye los expedientes, de los mejores recursos personales y materiales. Así como crear un servicio de acogida en los principales aeropuertos en conexión con servicios jurídicos competentes que les informen de sus derechos y les garanticen asistencia de letrado e interprete.

— Respecto a los programas de carácter socioeconómico en favor de los solicitantes de Asilo y/o Refugio y de los Refugiados, financiados por la Administración, responden todavía demasiado a una política de carácter benéfico-asistencial que habría que cambiar por otra más humanizante, de promoción y vinculada a los derechos de la persona. Ello comportaría entre otras cosas concesión de permiso de trabajo, integración en la Seguridad social, acceso al subsidio del paro, percepción de prestaciones de Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, etc. Es decir, un sistema de protección integral.

— Sensibilizar a la opinión pública respecto a la obligación de los países desarrollados por razones de solidaridad y justicia, de acoger y prestar ayuda a las personas que la soliciten así como contribuir al desarrollo de sus pueblos. Y combatir mediante una sana y correcta información cualquier indicio de xenofobia y racismo contra los extranjeros.

En lo que atañe a Europa «Un gigante económico, pero un enano de los derechos humanos. éste podría ser el destino de la Comunidad Europea si no responde de forma constructiva a los problemas de refugio y asilo a los que ahora se enfrentan los Doce Estados miembros» ha dicho el Secretario General de la Consulta Europea sobre Refugiados y Exiliados. ¿Sobrevivirá el derecho de asilo a las presiones de los noventa? Éste es el reto que se le presenta a Europa (RUDGE, Ph. 1991).

Las medidas tomadas por Europa tiene ante todo un carácter autodefensivo y no inciden en poner remedios eficaces a las verdaderas causas de los desplazamientos que son, la pobreza y subdesarrollo. Se hace necesaria una acción concertada y eficaz de promoción y desarrollo de esas poblaciones, articulando programas urgentes y actuaciones prioritarias capaces de generar el autodesarrollo de esos países; un desarrollo sostenido con diversificación en la producción, bienes para el consumo interno y para la exportación, que vaya generando una democracia política y económica; amplio respeto a los derechos humanos; creación de empleo y condiciones que reduzcan la tendencia a la emigración económica y al exilio político.

A nivel mundial una cultura cada vez más defensiva espacialmente de parte de los Países desarrollados, está consolidando un régimen más estricto, donde se hacen frecuentes los sumarios de retorno desde fronteras y aeropuertos, sin una tarea previa de diagnóstico precoz y estrategias a corto, medio y largo plazo que evite los desplazamientos forzados. Esta situación exige la apertura de discusión para que el tema del refugio y asilo se sitúe en el contexto de los Derechos Humanos y los gobiernos antepongan los derechos de los hombres a los intereses económicos y militares. En este proceso deben comprometerse todas las partes interesadas: Gobiernos, ACNUR, Organizaciones Internacionales, Organización No Gubernamentales (ONG) nacionales y regionales y las Organizaciones de refugiados propiamente dichas.

Como una dramática llamada a la responsabilidad y solidaridad pueden interpretarse las palabras del Presidente del Parlamento Europeo, Enrique Barón, al abrir el Coloquio de Política sobre Refugiados: «Por una parte, dijo, el número de personas desarraigadas y necesitadas sigue creciendo rápidamente en el mundo, y corremos el riesgo de que el mundo se cansa de brindarles asistencia... Por otro... no podemos ignorar el número cada vez mayor de solicitudes de asilo que se dirigen hacia estos Doce Estados...» (BARÓN, E. 1991) (Figs. núm. 3 y 4).

FUENTES

1. Legislación

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, firmada en Ginebra.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, firmado en Nueva York.
- Constitución Española, 1978.
- Ley 5/1984 de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado.
- Reglamento de Aplicación, R.D. 511/1985 de 20 de febrero.
- Resolución relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, de 29 de mayo de 1990.
- Convención relativa a la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo, 25 de junio, 1990.
- Acuerdo del Grupo de Schengen, 19 de junio de 1990.

2. Estadísticas y documentales

- ACNUR, Mapamundi 1988, 1989, 1990.
- ASTI y otras ONG, (1991) «Política activa de Inmigración. Texto alternativo».
- Boletín de la CE, 6-1990.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 90/C, 26 junio.
- Centro de Acogida de Refugiados, Madrid-Vallecas. *Memoria 1989*.
- Centro de Acogida de Refugiados, Madrid-Alcobendas. *Memoria 1989*.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). *Memoria 1989 y YO*.
- Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. Año 1990.
- Ministerio de Asuntos Sociales «Informe sobre el Programa de Refugio y Asilo. Subdirección de Gestión. Área de Refugiados. Octubre 1990.
- Ministerio del Interior. Comisaría General de Documentación. Estadísticas, *Memoria 1989 y 1990*.

BIBLIOGRAFÍA

- BARÓN CRESPO, E. (1991): Alocucióii eii la apertura del Primer Coloquio de política sobre refugiados. Bruselas, 29 enero.
- BEL ADELL, C. (1990): «Extranjeros eii España (II) Refugiados: una aproximación al tema». *Papeles de Geografía*, 16. Universidad de Murcia.
- BEL ADELL, C. y GÓMEZ FAYREN. J. (1991): «Refugio y Asilo en España: objetivos y realidades»). *III.ª Jornadas de la población española*. Torremolinos del 11 al 13 de junio 1991. AGE Y Departamento de Geografía de Málaga.
- BEN BELLA. A. (1990): «Entrevista». El País, 5-VIII-1990.
- CRISP, J. (1991): «El papel de la Comunidad Europea». *Refugiados* n.º 71. Madrid.
- CUNHA, GL. de (1991): «Entrevista» en *Refugiados*, n.º 70, Madrid.
- LAMB SIDNI (1988): «El Refugio en España». *Refugiados*, marzo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, Instituto Nacional de Servicios Sociales (1989), *Los refugiados: dinámica de su desplazamiento*. Documentos Técnicos. Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, INSERSO (1989): *El desafío de ser humano*. Documentos Técnicos. Madrid.
- RUDGE, F. (1991): «Una nueva ética para Europa». *Refugiados* n.º 71.