



- **Apuntes para el debate sobre Inmigración**
- **Principales elementos del Proyecto de Reglamento de Extranjería**
- **Informe de la Relatora de Derechos Humanos**
- **Nota de respuesta del Gobierno de España**
- **Resumen de las Directivas sobre Igualdad de Trato**

Movimiento contra la Intolerancia

El fenómeno de la Inmigración es muy reciente en España, podríamos decir que se inicia hace quince años aunque con cierta consistencia no se produce hasta los últimos cinco años, sin embargo en contraste con la necesidad estructural de emigrantes, la preocupación social es muy elevada y los tópicos y prejuicios no cejan en su proliferación, dificultando la integración y la convivencia con los inmigrantes.

No obstante estamos a tiempo de evitar hacer las cosas mal, caer en errores que conduzcan a la configuración de guetos migratorios o de situaciones en las que anide y crezca la intolerancia; estamos a tiempo de hacer comprender que la inmigración, con sus contradicciones, es necesaria para nuestro país que en los próximos 45 años perderá 9 millones de habitantes, y también para Europa que en los próximos 20, perderá 35 millones de personas. ¿Cuál sería la capacidad de trabajo europea con un descenso permanente de población y un envejecimiento progresivo? ¿Cómo sería nuestra calidad de vida y nuestra capacidad de solidaridad desde una sociedad sin inmigrantes? Evitar las trampas de la xenofobia exige explorar con racionalidad y e sentido común este debate que con seguridad será central en los próximos años.

Hay que cambiar el “chip” de la sociedad española

En un proceso de comprensión sobre el fenómeno de la inmigración es preciso que todos entendamos que nuestra historia, la historia de las diferentes civilizaciones recoge a su vez la historia de las migraciones y por tanto, comprender que el ser humano es el mas migrante de los seres vivos. Las migraciones son fruto de un desarrollo injusto marcado por la dinámica de acumulación de capital y por una distribución desigual de la riqueza. Aunque también las migraciones, conviene no olvidarlo, son fruto de la evolución cultural humana, donde bienes, religiones, ideas, mensajes y palabras,..configuran el acervo cultural de la humanidad con

como entre 1800-1945 mas de 40 millones de europeos cruzaron el Atlántico. Si unos se fueron a hacer las “Américas”, ahora otros vienen a hacer las “España’s”, es la realidad humana.

Radiografía breve de la inmigración

Conocer algunos datos de la realidad migratoria nos permite evitar el discurso alarmista y del miedo a la “invasión”. De los 2.600.000 inmigrantes empadronados a comienzos de 2004, la cifra de regularizados alcanza 1.800.000, estando en situación irregular, “sin papeles” unos 800.000. De los regularizados el grupo mas numeroso es el iberoamericano con 515.000 personas, siguiéndoles el africano con 430.000 y los pertenecientes a la Unión Europea con 400.000 residentes en España.

En cuanto a la localización, solo en Madrid (25%), Barcelona (25%), Valencia (14%), Andalucía (14%) y Canarias (7%) residen el 85 por ciento de los inmigrantes, advirtiéndose esta concentración en función del mercado de trabajo donde se distribuyen principalmente en la recogida de cosechas (33%), en la construcción (20%), en hostelería (20%) y en atención a ancianos, enfermos y servicio doméstico (20%). También la segunda generación de inmigrantes se refleja en la escolarización con mas de 400.000 menores escolarizados que da una idea de estabilidad de proyecto de vida de las familias inmigrantes, perspectiva que también recoge el dato de la vivienda, en donde el 25(%) de los créditos hipotecarios pertenece a inmigrantes de diferentes grupos étnicos.

Los errores del pasado

Uno de los errores mas graves del pasado, especialmente del último Gobierno de Aznar, fue no gestionar esta nueva realidad de la inmigración. Al contrario, en ese tiempo se desarrolló una política de propaganda insuflando miedo y rechazo, incluso vinculando inmigración con delincuencia, con la intencionalidad de reducir la política migratoria a un control amenazante que demostró no servir para nada mas que para incrementar la economía

pero impedía su entrada legal, propiciando paradójicamente una entrada ilegal que además engordaba a las mafias.

En cuanto a la expresión, extendida popularmente “ **a mi me parece bien que vengan inmigrantes, pero que lo hagan con los papeles debajo del brazo, como fuimos los españoles a Europa**”, hay que precisar que eso es el deseo de toda persona sensata, que los flujos migratorios estén regulados, no solo por el interés de la sociedad de acogida, también es interés de los inmigrantes que no quieren correr el riesgo de morir en el Estrecho al cruzarlo en patera, o de pagar grandes sumas de dinero a mafias de extorsión para buscar una oportunidad de vida en Europa. El problema es que durante años ha sido imposible entrar legalmente en nuestro país, nuestras leyes de extranjería y los mecanismos burocráticos generaban por si mismas personas “irregulares” y determinaban su expulsión pero eran ineficaces para regular su entrada, como demuestra la amplia bolsa de “sin papeles” desarrollada en este período de tiempo. Todo ello ha tenido una enorme consecuencia en el crecimiento de la xenofobia y del racismo en España.

Las diez mentiras de la Xenofobia

Son muchas mas pero entre los prejuicios mas significados que dan cuerpo argumental al discurso de la xenofobia y que alimenta la dificultad de integración y convivencia con la nueva realidad migratoria, es importante señalar algunos de ellos que se repiten hasta la saciedad.

1. **“Nos invaden. Defendamos lo nuestro...”**. Esta invocación doméstica que recurre continuamente a la metáfora de que “en tu casa no dejarías entrar a mas personas de las que caben..”, además usa el miedo. Pero ¿España está en verdad amenazada por una invasión migratoria?. Carece de sentido hablar en estos términos cuando nuestra media (7%) no alcanza a la europea (9%). Una ciudad como Madrid que ha vivido un proceso de inmigración notorio (10%) está muy lejos

Esta invocación patriótica cuya razón descansa en que el empleo debe ser reservado de forma prioritaria a los españoles, contradice la realidad de los hechos, donde existe un mercado dual de trabajo, a pesar del 8% de tasa de paro, con una oferta continuada del INEM que supera los 100.000 empleos que no se cubren y con ofertas, especialmente en hostelería, construcción, agricultura y servicio doméstico que no ocupan los trabajadores españoles.

3. **“Hacen competencia desleal...”**. Es falso el argumento de ejercer presión salarial a la baja, “dumpin”. No es responsabilidad de los inmigrantes que además carecen de organización para la presión. Ellos aceptan los trabajos mas precarios, duros y con una alta tasa de explotación. La responsabilidad es de aquellos patronos que recuperan técnicas muy usadas en el franquismo, como los conocidos “pistoleros”, para contrataciones irregulares. Esta falacia argumental no se sostiene con el empleo de la mujer, cuyos salarios son un 30% mas bajos, nadie las acusa de “dumpin” salvo los neofascistas que reivindican que abandonen el mercado de trabajo.
4. **“Nuestra riqueza y la ley de extranjería provocan efecto llamada...”**. Falso. Es la economía irregular, sumergida, informal., quien lo provoca. Sus altas tasas de plusvalía por la alta explotación de los inmigrantes, la voracidad en la acumulación de capital, mantiene un sector económico que puede superar el 25% del PIB, uno de los mas altos de Europa, solo detrás de Italia.
5. **“Se benefician de nuestros Servicios Sociales ...”**. Finalizó el tiempo de la esclavitud y a alguno no le entra en su .cabeza. Los inmigrantes regularizados pagan impuestos como los españoles y tienen derechos sociales, y los “sin papeles” cuyo mayor deseo sería tenerlos, también pagan impuestos a través del consumo, son los impuestos indirectos. Los cálculos económicos para el Estado, en la relación Ingreso (vía impuestos)-Gasto (atenciones sociales), se sitúan en las proporciones de 3/1 en los regularizados, y 2/1 en los “sin papeles”, donde las prestaciones también son menores. Sin olvidarnos del Coste “0,, en formación hasta la edad laboral.
6. **“Ocupan la sanidad y traen riesgos para la salud..”**. El derecho a la salud es universal,

riesgo es que tengan que cuidar de su salud fuera de nuestro sistema sanitario, en opciones sumergidas.

7. **“No pagan alquileres, les dan pisos, acceden a guarderías**

Falso. Los impagos en alquiler de vivienda originados por inmigrantes no superan el 2% en los últimos años. Al contrario, la nula política de alquiler genera unos abusos extraordinarios y permite la extorsión sin límite. El reto político es un buen mercado de alquiler y evitar guetos, así como facilitar el acceso a la compra de vivienda digna. El acceso a las guarderías y otros servicios está reglamentado y son las condiciones familiares las que determinan las prioridades. El problema no son los inmigrantes, es una calidad de los servicios insuficiente.

8. **“Amenazan la identidad, no respetan nuestra cultura, no se quieren integrar...”**. Es

otra invocación ultra que parte del no reconocimiento de la diversidad cultural y social de nuestro país. Las diferencias nos enriquecen y solo están limitadas por el respeto a la igual dignidad de las personas, a los derechos humanos, a la Constitución y las leyes del Estado de Derecho. A partir de aquí, el derecho a la identidad es libre y la diversidad cultural ya era una realidad en nuestro país cuando casi no había inmigración. No hay que olvidar que nadie se integra si no le dejan.

9. **“La inmigración solo nos trae delincuencia...”**. Radicalmente falso. Aunque la tasa de

detención de extranjeros alcance el 50%, muchos son detenidos por infracción administrativa (no tener papeles); sin embargo el 75% de los delitos, del último año, correspondieron a españoles y en los homicidios, casi se triplicó la detención de españoles. A su vez el delincuente extranjero no tiene porque ser un inmigrante, el 80% está relacionado con bandas delictivas que se ubican en diferentes países, incluso muchas son mixtas, buscando nichos favorables para el delito. Son delincuentes, sin mas. Este prejuicio es moralmente injusto, peligrosamente xenófobo y es la bandera del neofascismo en Europa.

10. **“...y encima con ellos viene el terrorismo”**. Las tragedias del terrorismo integrista del

11-S y del 11 -M han alimentado la islamofobia. Nuestro país aprendió, en medio del

No son las únicas sinrazones y como podemos observar una cosa son los prejuicios y muy otra la realidad. No hay que aceptar estos mensajes porque como dice el refrán “las palabras son como las balas, las carga el diablo” y además los mensajes xenófobos siempre preceden a la acción.

La Reforma del Reglamento, solo un primer paso.

Reformar el Reglamento de Extranjería debería ser un primer paso para seguir en una línea de pacto social y político que tendría que alcanzar a reformar la Ley, y mas cuando algún artículo está recurrido por inconstitucional, y también al conjunto de la política migratoria. No obstante con la reforma viene una “regularización” que puede alcanzar a cientos de miles de inmigrantes “sin papeles”y que va a neutralizar cerca de 85.000 órdenes de expulsión, muy dudosas en cuanto a su decisión. La regularización, entre otras cuestiones, evidencia la no existencia con anterioridad de una política de inmigración. La necesidad de mano de obra junto a la imposibilidad de entrar legalmente, la burocracia en la renovación de permisos que generaba una irregularidad “sobrevenida”, la incompetencia al respecto, este era el verdadero “efecto llamada” a cerca de la inmigración irregular.

Las condiciones de regularización son concretas y rigurosas, exigiendo arraigo laboral y en el empadronamiento, cuestiones que van a evitar gran parte del fraude que pudiera producirse con la venta de contratos, pero sobre todo arbitrar un sistema de regularización permanente, nos acerca a una evaluación positiva frente a los riesgos de que quede en mano de los empresarios la iniciativa del procedimiento, algo que será paliado con presencia sindical. Iniciamos un camino que debe desembocar en un gran acuerdo en materia de inmigración.

Otra didáctica, otra política

Nadie deja su casa, su familia, su país por gusto. Tras la inmigración siempre hay

donde ayudan al crecimiento, y en sociedades de partida, con el envío de remesas a familias que impulsan la demanda; como también es una oportunidad para extender los valores democráticos frenando los fundamentalismos y los ultranacionalismos identitarios excluyentes; y como finalmente es, una oportunidad para que progresen en el mundo los Derechos Humanos, la solidaridad y la opción intercultural que sirve de base para la fraternidad.

También necesitamos una interpretación mas humana de la política migratoria, evitando la “cosificación del inmigrante”. No son cosas, son personas, no es posible una inmigración a la carta, eludiendo que son personas y además de trabajar tienen derechos y vienen con sus costumbres y realidad cultural. Eso exige no solo regularizar, es necesario políticas integrales de integración social orientadas por la perspectiva intercultural, sin olvidar el necesario control de flujos apoyado en una coherente política de visados y acuerdos con los gobiernos de los países de origen, y en un combate a fondo de las mafias de fuera y de dentro del país; finalmente una apuesta decidida por una cooperación al desarrollo orientada por una perspectiva de globalización mareada por el reparto de riqueza, el respeto a los derechos Humanos y a los valores democráticos, debe de conformar los ejes de una nueva política migratoria en España.

Mientras tanto, neutralicemos el discurso xenófobo, conscientes como decía Einstein de que vivimos en una “triste época la nuestra, donde es mas fácil desintegrar un átomo que neutralizar un prejuicio”.

Esteban Ibarra

Presidente Movimiento contra la Intolerancia

en España y su integración social, realizada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, supuso la introducción de cambios sustantivos en la regulación que, junto con la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso—Administrativo de 20 de marzo de 2003, por la que se anularon diferentes preceptos del anterior Reglamento de Extranjería, provocaban la necesidad de aprobar un nuevo texto reglamentario.

La aprobación del Reglamento supone la primera ocasión para materializar normativamente un cambio de orientación en la política migratoria.

En primer lugar, el Reglamento plasma la voluntad porque exista el máximo consenso en la política migratoria y por consiguiente, desde el primer borrador, ha incorporado aportaciones y sugerencias de fuerzas políticas, organizaciones sindicales y empresariales, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Foro para la Integración de los Inmigrantes, Colegios profesionales, y organizaciones no gubernamentales. Todas ellas demuestran el alto grado de implicación social en materia migratoria, así como la asunción de una responsabilidad colectiva como propia de cada uno de estos colaboradores que debe ser digna del más sincero reconocimiento.

Sin embargo, tras esta etapa previa el Gobierno, voluntariamente, ha escogido someter el texto a un proceso de diálogo social que ha logrado enriquecer el borrador de Reglamento de extranjería —la aprobación de los Reglamentos es competencia del Ejecutivo— y lo ha transformado en el Proyecto de Reglamento más consensuado en materia de extranjería, un Proyecto que cuenta con el respaldo de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de este país.

Este Proyecto de Reglamento de Extranjería marca un hito en la concepción de la materia migratoria como un ámbito de importancia capital que, por su naturaleza, debe ser objeto de permanente diálogo y consenso.

Así, tras un proceso de negociación que ha durado más de un mes de largas e intensas sesiones de trabajo, se ha podido producir el primer Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social que se ha plasmado en el apoyo al Reglamento de Extranjería.

En segundo lugar, el texto resultante es coherente en su forma y en su fondo con el

por sumar más instrumentos para perseguir más eficazmente la inmigración irregular a través de la lucha contra la economía sumergida.

Apuesta por la inmigración legal

El Reglamento de Extranjería que se va a aprobar **apuesta por fomentar los instrumentos de inmigración legal**. Los tres grandes sistemas de entrada de trabajadores extranjeros: régimen general (contratación individual nominativa), contingente y temporada, han sido tratados en la mesa y objeto de perfeccionamiento.

Como aspecto común a los mismos se establece la Consulta a un Órgano de nueva creación; la **Comisión Laboral Tripartita de inmigración**, integrada por los agentes sociales más representativos a nivel estatal y por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

La definición de la **Situación Nacional e Empleo**, indicador básico para conocer si es posible la contratación de extranjeros, ha sido refrendada por empresarios y sindicatos en su expresión objetiva a través del **Catálogo de Ocupaciones de Difícil cobertura**.

El Servicio Público de Empleo Estatal, publicará trimestralmente un catálogo de ocupaciones que, a la vista de la evolución del mercado laboral en el período anterior, determinará qué ocupaciones son consideradas como de difícil cobertura y, por consiguiente, cuáles son las ofertas de empleo que podrán dirigirse a trabajadores extranjeros. Existirá un catálogo para cada provincia, así como para Ceuta y Melilla.

Otro de los instrumentos clave de inmigración legal, **el Contingente**, será un instrumento más ágil y flexible. Tendrá la función de servir para la contratación programada de trabajadores que se necesitan en determinados sectores.

También se incluirá en el Contingente un número de visados **para búsqueda de empleo para determinados sectores** donde predominan las PYMES y empleadores individuales, donde el contacto directo entre empleador y trabajador es un elemento clave en la decisión de contratar.

Empleo de todas las Comunidades Autónomas durante quince días antes de que puedan ser tramitadas. Se garantiza por primera vez que, cuando estas ofertas salgan al exterior, es porque realmente no podrían ser ocupadas por ningún trabajador residente en ningún lugar del territorio nacional.

Al margen de la entrada de los trabajadores, en consonancia con los fines de protección de la familia y de integración de los inmigrantes, se han incorporado mejoras notables para la **reagrupación familiar**. Los extranjeros residentes podrán solicitar la reagrupación de sus familiares junto con la solicitud de renovación de autorización, es decir, de seis a doce meses antes de lo que sucedía hasta el momento. Sin embargo, la superación de trabas burocráticas implicará un aumento del rigor en la exigencia de que el extranjero demuestre cumplir los requisitos para ejercer su derecho a la reagrupación, y singularmente se aumentarán los esfuerzos y se pedirá colaboración a los Ayuntamientos en la comprobación de que se cuenta con una vivienda adecuada.

Instrumentos de lucha contra la inmigración irregular

Sobre las novedades que ya se hicieron públicas, debe reiterarse que para este gobierno, la economía sumergida es el verdadero efecto llamada de la inmigración irregular, por lo que, además de los instrumentos necesarios para el control de fronteras, retornos, devoluciones y expulsiones, se pretende incidir en la ordenación del mercado laboral y evitar la perpetuación de relaciones laborales irregulares.

En este sentido fruto de la aportación de la Mesa de Diálogo Social, se va a fomentar el protagonismo de la Inspección laboral en la persecución de conductas relacionadas con la explotación laboral y con la contratación irregular de trabajadores.

Además, se mantiene la fórmula del arraigo laboral en el texto del Reglamento, aunque con el acuerdo de empresarios y sindicatos se ha optado por acotar los medios de prueba que podrán dar lugar a la demostración de la relación laboral para la concesión de una autorización por esta vía. Respetada en su esencia una figura que responde al desarrollo del

las autorizaciones de trabajo concedidas entraran en vigor sólo si existe afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social, evitando así la compraventa de ofertas de empleo de la que se lucran mafias sin escrúpulos .

Por lo que se refiere al llamado régimen general, esto es, las autoridades iniciales de carácter nominativo, en ningún caso se aceptará que sirvan para la regularización encubierta de extranjeros que se hallen en España y por este motivo se denegarán las solicitudes de autorización o de visado cuando se conozca este extremo.

Otras novedades

Además de las anteriores materias, también se han introducido mejoras sustanciales en el régimen de estudiantes e investigadores, de acuerdo con las Recomendaciones de la Unión Europea.

Desde un punto de vista Administrativo, los interlocutores han saludado las novedades que, como la aplicación informática sobre los expedientes de extranjería a todos los Ministerios que intervienen en el proceso, o como la ordenación lineal de los procedimientos de autorización y el protagonismo de las Oficinas Únicas de Extranjeros.

A medio plazo, el pleno rendimiento de estas mejoras puede suponer una importantísima reducción de los tiempos de tramitación de las autorizaciones de régimen general hasta llegar al mes que nos hemos marcado como objetivo.

Como conclusión, se puede decir que el Proyecto de Reglamento, aunque limitado por el marco legal preexistente, pretende superar con fórmulas innovadoras e imaginativas problemas que hasta ahora han carecido de respuesta adecuada. Sin duda, el proceso de diálogo social ha enriquecido la primera propuesta y con su aproximación a la realidad, ha dotado de la máxima operatividad y legitimidad al nuevo texto.

Normalización laboral

recuperar desde ahora, todas aquellas contribuciones al sistema vía impuestos y cotizaciones sociales que no se estaban produciendo.

Lo primero que hay que señalar es que este proceso de normalización se diferencia de una regularización en que no es incondicional ni para todas las personas, sino para aquellos extranjeros que tengan un contrato de trabajo real. La novedad que incorpora el trámite y que permitirá un control inédito es la necesidad de alta de los trabajadores para que las autorizaciones concedidas entren en vigor.

Esta normalización quiere ser honesta y no pretende establecer ficciones, por eso, a petición de los agentes sociales, se ha querido adaptar a la verdadera realidad de las circunstancias y contempla soluciones diferentes para las distintas circunstancias. Sería un engaño inútil exigir contratos de una duración indefinida cuando la realidad no los demanda.

Entrando en el contenido de la Disposición transitoria, como regla general, quien quiera contratar a un extranjero que se halle en situación irregular deberá garantizar una ocupación de, al menos, seis meses.

Esta regla general tendrá tres excepciones:

- los sectores de hostelería y construcción deberán garantizar seis meses en un período de doce.
- el sector agrícola la duración se podrá reducir hasta un mínimo de tres meses.
- En el servicio doméstico, aunque el periodo de garantía debe de ser de seis meses, será el único caso en que el propio extranjero que pretenda contratación por varios empleadores deberá solicitar la autorización. Con este objeto deberá reunir diferentes contratos, de manera que en cómputo global su actividad semanal sea de al menos treinta horas.

Los extranjeros que se puedan acoger a este proceso serán aquellos que hayan llegado a España seis meses antes de la entrada en vigor del Reglamento y deberán carecer de antecedentes penales.

Así, al margen del servicio doméstico por horas, en un ejemplo tipo, el empresario deberá

concederá la autorización de residencia y trabajo condicionada. Esto supone un filtro de seguridad que significa que, antes de que transcurra un mes desde la notificación, el empresario deberá dar de alta al trabajador en la Seguridad Social, y que este trámite de Seguridad Social es condición indispensable para que la autorización comience su período de vigencia. De esta manera que si no se produjera el alta, la autorización quedaría sin efecto.

Cuando la autorización entre en vigor, el extranjero se dirigirá a la Administración por primera vez para solicitar la tarjeta de Identidad de Extranjero.

En todo caso, debe decirse que, pese a ser un proyecto normativo consensuado, el Real Decreto que apruebe el Reglamento y el proceso de normalización debe pasar aún por trámites imperativos antes de su aprobación y, por tanto, no podremos hablar de que sea aplicable antes de que se produzca la preceptiva publicación en el Boletín Oficial del Estado y transcurra el correspondiente período de vacatio legis.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
600 período de sesiones
Tema 14 a) del programa provisional

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: TRABAJADORES MIGRANTES

Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos'

Adición

VISITA A ESPAÑA

Resumen

Del 15 al 27 de septiembre de 2003 la Relatora Especial visitó España tras la invitación abierta del Gobierno español a todos los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos. La Relatora Especial visitó Madrid, Barcelona, Cádiz, Tarifa, Algeciras, Ceuta, Melilla, Las Palmas de Gran Canaria y Fuerteventura. La Relatora se reunió con altas autoridades del Estado relevantes en el tema de la migración y con representantes de los gobiernos autónomos y locales. También se reunió con académicos, representantes de las distintas fuerzas de seguridad del Estado, de la OIM, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de distintas organizaciones no gubernamentales (ONG), así como con los mismos migrantes. La Relatora visitó centros de internamiento de extranjeros (CIE) y centros de estancia temporal (CETI).

Durante la visita la Relatora pudo apreciar las dificultades que encuentra España en hacer frente a la migración en su nueva dimensión. En este contexto la Relatora Especial conoció los esfuerzos que hace el país para adaptar su legislación y política a la nueva

inmigración irregular, no han sido suficientes para brindar a una disminución del fenómeno. La Relatora observó como los migrantes terminan por intentar la entrada en el país por otros medios mucho más peligrosos en manos de las redes, pagando en muchas ocasiones con la vida. La Relatora Especial pudo también apreciar el trabajo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para salvar vidas y brindar asistencia a los migrantes que llegan en pateras y es consciente de los costos materiales y personales que ello implica.

La Relatora Especial cree que las dificultades en frenar la inmigración irregular se deben a muchos factores, entre ellos la difícil situación económica y política de los países de origen y la visión que los migrantes tienen de España y Europa como un paraíso de oportunidades. Algunos son engañados por las redes del tráfico; sin embargo, otros son empujados a intentar la suerte por familiares y amigos que ya viven y trabajan de forma regular o irregular en España o en otros países europeos. La Relatora Especial observó que existe una fuerte necesidad de trabajadores migrantes en algunos sectores de la economía española, como el sector agrícola y el trabajo doméstico y que muchos migrantes irregulares acaban siendo explotados en la economía sumergida.

La Relatora Especial opina que el fortalecimiento de los sistemas de control deberla ser proporcional a soluciones de reunificación familiar e integración de los migrantes que se encuentran en España después de varios años.

La Relatora Especial está preocupada por la presencia de la creciente bolsa de irregulares en el país debida a la dificultad de frenar la llegada de migrantes irregulares ‘y de ejecutar las expulsiones. Los cambios en la legislación de extranjería y el aumento constante de los expedientes han implicado un desbordamiento de las oficinas de extranjería que supone a menudo atrasos en los trámites e irregularidad sobrevenida de muchos migrantes.

La Relatora Especial notó una situación de desconocimiento de las garantías y derechos

La Relatora Especial advirtió que existen fuertes tensiones entre el Gobierno y algunas ONO, respecto a las políticas de inmigración y sobre la aplicación de la Ley de extranjería. El trabajo que las ONO hacen para vigilar la correcta aplicación de la Ley y el respeto de las garantías y derechos de los migrantes es de fundamental importancia. Sin embargo, la Relatora Especial notó que en algunos casos existe la tendencia en la sociedad civil y en la prensa a equiparar la situación de los migrantes irregulares con la de los refugiados. Por otro lado en algunos sectores del Gobierno y de la prensa existe una tendencia a acusar a las ONO de tener esta postura. La Relatora Especial opina que esta confrontación puede ser perjudicial a una adecuada protección de los derechos de los migrantes y de los demandantes de asilo y cree que una adecuada aplicación de la ley y de las garantías que ella prevé es la única manera de asegurar el respeto de los derechos de ambos grupos.

La Relatora Especial advierte un riesgo de contradicción entre los programas y políticas de control de flujos migratorios, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y los programas y políticas de asistencia, educación, integración, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Mientras parece apropiado que los programas de integración se implementen a nivel local, la Relatora Especial nota que las comunidades autónomas y los gobiernos locales, sobre todo en las grandes ciudades y Canarias, Ceuta y Melilla, deben dedicar la mayoría de sus recursos a la asistencia a los migrantes irregulares. Asimismo, sus esfuerzos de integración se ven frustrados por los obstáculos que la situación de irregularidad pone a la plena integración del migrante. También notó una escasa coordinación en materia de migración entre los tres niveles de gobierno, central, autonómico y local.

La Relatora considera que el control de fronteras *per se* no asegura una gestión migratoria ordenada y digna. En el marco de la Unión Europea, la cuestión sobre la migración debe ejecutarse en un diálogo constante con los países de origen. El enfoque sobre una migración segura, ordenada y digna, debe traducirse en un diálogo con los países de

Anexo

INFORME PRESENTADO POR LA RELATORA ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES, SRA. GABRIELA RODRÍGUEZ PIZARRO, SOBRE SU VISITA A ESPAÑA, 15 A 27 DE SEPTIEMBRE DE 2003

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>	
INTRODUCCIÓN			
	1- 2	5	
I. PROGRAMA DE LA VISITA.....	3- 6	5	
II. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	7- 30	6	
A. Marco jurídico.....	9- 25	6	
B. Política migratoria.....	26- 30	10	
III. CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES Y OBSERVACIONES GENERALES.....	31-75	11	
A. Migrantes en situación irregular.....	31 _ 40	11	
B. Tráfico y trata.....	41-44	13	
C. Detención.....	45-48	14	
D. Centros de Estancia Temporal.....	49- 51	14	
E. Menores no acompañados.....	52- 58	15	
F. Condiciones laborales e integración.....	59- 75	16	
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	76- 86	19	

INTRODUCCIÓN

1. Del 15 al 27 de septiembre de 2003 la Relatora Especial visitó España tras la invitación abierta del Gobierno español a todos los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos.

especialmente a los migrantes por sus valiosos testimonios.

1. PROGRAMA DE LA VISITA

3. La Relatora Especial visitó los siguientes lugares: Madrid, Barcelona. Cádiz, Tarifa, Algeciras, Ceuta, Melilla, Las Palmas de Gran Canaria y Fuerteventura.

4. Durante la primera parte de su visita la Relatora Especial permaneció en Madrid. Allí pudo reunirse con diversas autoridades relevantes en el tema de la migración: el Ministro del Interior; la Ministra de Asuntos Exteriores: el De legado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración; la Secretaria General de Asuntos Sociales, la Directora General de Acción Social, del Menor y la Familia, el Director General de Ordenación de las Migraciones, y el Director General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales; el Comisario General de Extranjería y Documentación; el Director de la Unidad contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales; el Director de la Unidad Central de Fronteras, Atención y Documentación de Extranjeros; el Director General de las Naciones Unidas en España; el Director General de Asuntos Consulares; el Director General de Extranjería e Inmigración; la Directora de la Oficina de Asilo y Refugio de la Dirección General de Extranjería y Migración y el Defensor del Pueblo.

5. Durante su visita también se reunió con académicos, representantes oficiales de diversas Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y localidades visitadas, representantes de las distintas fuerzas de seguridad del Estado, de la OIM, del ACNUR y' de distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) e iglesia, así como los migrantes.

6. La Relatora visitó, entre otros: Centro de internamiento de Extranjeros (CJE) La Verneda y las Casemes de Sant Andreu, en Barcelona; Centro de acogida de la Isla de Las Palomas, en Tarifa: Centro del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) y CJE, en

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

7. En primer lugar la Relatora Especial quisiera destacar la peculiar situación de España, ya que pasó, en un par de décadas, de ser país de origen de migrantes a ser un país de tránsito y destino. A pesar del aumento de migrantes -con fecha 30 de junio de 2003 vivían en España 1.448.671 migrantes con permiso de residencia, éstos sólo suponen un 3,5% de la población total, según las fuentes oficiales- porcentaje inferior al de otros países de su entorno.

8. Los migrantes residentes en España son en su mayoría de origen europeo (34,98%), latinoamericano (29,85%) y africano (27,44%). El 21,18% del total son marroquíes. Los lugares de mayor asentamiento de migrantes son Cataluña, Madrid y Andalucía. Ha incrementado el número de mujeres y menores migrantes. También se constata un incremento, sin determinar, de personas en situación irregular.

A. Marco jurídico

9. En 1985. se aprobó la primera ley española en materia de inmigración, la Ley de Extranjería. En esa legislación se encaraba la mayor parte del fenómeno migratorio como algo temporal y los inmigrantes se concebían como trabajadores cuya condición era reglamentada por el Ministerio del Trabajo. En 1986, se promulgó el reglamento de desarrollo de la ley de 1985 en el que se abordó la inmigración como un fenómeno estructural y se reconoció a los extranjeros una serie de derechos subjetivos. En 2000 se aprobó la Ley orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración Social (Ley N° 4/2000). Siempre en 2000, la Ley N° 8/2000, enmendó la ley orgánica precedente. Parte del articulado del reglamento que desarrolla esta ley ha sido anulado por la sentencia de 20 de marzo de 2003 del Tribunal Supremo, que entendió que algunos de los preceptos reglamentarios iban más allá del mandato legal. Después de la visita de la Relatora Especial, se aprobó una nueva Ley Orgánica (Ley N° 14/2003) de reforma de la Ley de Extranjería

Consejo de Tampere de 1999, con base en el Tratado de Ámsterdam. La creación de este espacio implica medidas de acceso y control, medidas para la integración de los residentes legales y medidas de lucha contra la inmigración irregular.

1. Protección de los derechos humanos de los migrantes

11. La Ley de Extranjería se aplica a aquellas personas que no sean nacionales de España ni de ningún país de la Unión Europea. El artículo 3 de la Ley de extranjería establece que los extranjeros gozarán de los derechos y libertades garantizados en el Título 1 de la Constitución⁴, en los términos que establezcan los tratados y la ley', de acuerdo con el artículo 13. 1 de la Constitución. Conforme al artículo 10.2 de la Constitución Española "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España". España ha ratificado todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos a excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

12. El Título 1 de la Ley de Extranjería establece derechos y libertades en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles. Entre los derechos que se garantizan a todos los extranjeros están incluidos: el derecho a la educación de todos los menores de 18 años en todos los niveles de enseñanza, el derecho a la educación básica obligatoria y a la educación preescolar; el derecho al cuidado médico para los menores de edad y al cuidado médico de emergencia para todos los extranjeros; el derecho a los servicios y beneficios sociales básicos y el derecho a la protección judicial efectiva y a la asistencia letrada.

13. Los extranjeros que residen legalmente en España gozan además de: libertad de circulación dentro del territorio español; participación pública en las elecciones municipales, atendiendo a la reciprocidad con el país de origen; derechos de reunión, manifestación

ingresos y ahorros; derecho a las ayudas en materia de vivienda: derecho a la intimidad familiar y a la reagrupación familiar; y derecho a la asistencia jurídica gratuita en cualquier jurisdicción.

2. Entrada y estancia de los extranjeros en España

14. Para entrar en España es necesario cumplir unos requisitos salvo los casos de solicitantes de asilo o por razones humanitarias, interés público o en cumplimiento de compromisos adquiridos por España: hacerlo por los puestos habilitados a tal efecto: poseer documentación de identificación válida y justificación del objeto y condiciones de estancia en España; acreditar medios de vida suficientes o estar en condiciones de obtenerlos legalmente; y en algunos casos visado. También es necesario no estar incluido en algunos de los supuestos de prohibición de entrada. La ley' permite en algunos supuestos no motivar la denegación de visado y para otorgarlo se hará de acuerdo con la política nacional y la política de la Unión Europea.

15. Un extranjero en España puede encontrarse en situación de estancia, residencia temporal y residencia permanente. La primera es para quienes vayan a permanecer menos de 90 días, renovable hasta un máximo de seis meses. La residencia temporal es aquella que dure más de 90 días y menos de cinco años y se podrá conceder a quien disponga de medios de vida, se proponga realizar una actividad económica y' tenga autorización administrativa para trabajar o sea beneficiario del derecho de reagrupación familiar. Además se podrá conceder el permiso de residencia temporal al extranjero que y'a hubiera obtenido uno y no hubiera podido renovarlo, al que acredite haber permanecido más de cinco años, por razones humanitarias, circunstancias excepcionales o situación de arraigo. La residencia permanente será la concedida al extranjero que lleve residiendo más de cinco años de forma continuada, salvo casos de especial vinculación. Existe un régimen especial para los estudiantes, los apátridas, los refugiados y los menores.

ámbito geográfico. A este procedimiento se une el sistema de contingente, o cupo, que establece el número de trabajadores necesarios que no hayan podido contratarse entre los nacionales, distribuyéndolos por provincias y por sector laboral, en función de la situación laboral nacional. Para participar en este sistema, el migrante debe solicitar la oferta de empleo desde el país de origen. Además se establecen otras categorías migratorias, como aquellos que no precisan de permiso de trabajo, trabajadores de temporada, trabajadores transfronterizos y prestación transnacional de servicios.

3. Devolución y expulsión

17. En caso de infracción a la Ley se puede proceder a la expulsión. La expulsión es un proceso sancionatorio que lleva una prohibición de entrada al territorio de Schengen de entre tres y diez años. La devolución es una forma rápida de repatriación aplicable a los inmigrantes que pretenden entrar irregularmente a España. Según el reglamento de extranjería, por pretensión de entrada ilegal hay que entender incluidas las interceptaciones en la frontera y en sus inmediaciones. La devolución tiene como objetivo frustrar la entrada ilegal y no lleva sanciones. En caso que se proceda a devolución, la detención y estancia en el territorio español no pueden superar las 72 horas. Acordada la devolución, si ésta no puede realizarse, se le comunica al interesado la obligación de salir del territorio, dejándolo en libertad. Si el interesado no sale del territorio en el plazo previsto, procede el expediente de expulsión. Durante las 72 horas el migrante estará en detención cautelar; de lo contrario, el Juez de Instrucción ordenará el internamiento. En ambos casos se comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

18. La reforma introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica Nº 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, estipula que las penas privativas de libertad inferiores a seis años, impuestas a un extranjero ilegal, serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio nacional. En el caso de que un extranjero se encuentre ilegalmente en territorio

19. Algunas ONG manifestaron a la Relatora Especial su preocupación de que la medida arriba mencionada viole el derecho a la presunción de inocencia, al castigarse al extranjero acusado de un delito con la expulsión y con una prohibición de entrada de hasta diez años, aunque luego fuera absuelto y de la posible falta de garantías para el extranjero en todo el proceso.

20. El internamiento es una de las medidas cautelares durante la tramitación del expediente de expulsión, no tiene carácter penitenciario y no podrá durar más de 40 días. Se podrá solicitar por los siguientes motivos: encontrarse irregularmente en el territorio; no haber solicitado la renovación del permiso; incumplir las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente; participar en actividades contrarias al orden público, previstas como graves, o en actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica N^o 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; inducir, promover, favorecer o facilitar, formando parte de una organización con ánimo de lucro, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español siempre *que* el hecho no constituya delito. En estos supuestos se aplica el procedimiento preferente, procedimiento que limita a 48 horas el tiempo para presentar alegaciones y cuya ejecución es inmediata. En caso de que no se realice esta ejecución inmediata en el plazo de 72 horas, se solicita el internamiento.

21. Todas las resoluciones que afectan a los extranjeros son recurribles. En el caso de las resoluciones citadas en la ley, como la resolución de expulsión, se recurren por la vía administrativa.

4. Competencias de los distintos Órganos del Estado en materia de migración

22. El Gobierno central tiene las competencias de planificación, coordinación y regulación

Extranjería y' la Inmigración, dentro del Ministerio del Interior, está dotada de facultades amplias para tratar temas relativos a la inmigración. Asimismo existe la Comisión Interministerial de Extranjería, cuyo mandato consiste en analizar las medidas del Gobierno que repercuten en el trato de los extranjeros, la inmigración y el asilo.

23. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es un órgano colegiado de carácter consultivo. cuya finalidad es promover la participación e integración social de los inmigrantes en la sociedad española⁵. Por otra parte, la Policía Nacional y la Guardia Civil se ubican en el Ministerio del Interior. La primera se ocupa del control de pasaportes, del registro de extranjeros, de la investigación de delitos y de otras tareas policiales en las zonas urbanas.

La Guardia Civil ejerce las operaciones contra el tráfico de inmigrantes, vigila la seguridad de aduanas, aeropuertos, carreteras y puertos, y realiza el transporte de detenidos.

24. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es el principal responsable para la política de integración, asistencia y' servicios sociales a los inmigrantes. En el ámbito autonómico, gestiona los centros de acogida de inmigrantes y es responsable, a través de sus Consejerías, de la tutela jurídica de los menores desamparados. El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es responsable de acciones encaminadas a la acogida y promoción social de la población inmigrante.

25. La fiscalía. según el artículo 124.1 de la Constitución, promueve la acción de la justicia. en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y' del interés público tutelado por la ley', vela por la independencia de los tribunales y procura de éstos la satisfacción del interés social. Los fiscales de menores se encargan de controlar la atención que reciben los menores que están bajo tutela pública, promover la instrucción de casos de menores, ejercer la acusación pública, entre otras labores. El Defensor del Pueblo es un órgano supervisor

que ha

convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también

en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente”.

27. Diversas autoridades informaron a la Relatora Especial de que la política migratoria se fundamenta en los acuerdos en materia laboral de España con los países de origen, en una política de control de fronteras y lucha contra el tráfico y en la política común europea. Consecuencia de la política común son algunas de las medidas tomadas, como la exigencia de visado a los nacionales de los países extracomunitarios.

28. El Delegado de Gobierno informó que la política migratoria se refleja en las actuaciones para fortalecer el control de fronteras, ejecutar expulsiones, mejorar la cooperación con los países de origen y luchar contra las redes organizadas del tráfico de migrantes. Por otra parte, el Ministro de Interior reiteró que esta política, por un lado, es generosa ante la migración legal y respeta todos los derechos de los migrantes, y, por otro, requiere una migración controlada y ordenada, entendiendo que demasiada generosidad crearía bolsas de marginalidad y se abriría la posibilidad de explotación de los inmigrantes.

29. La Relatora fue informada sobre los esfuerzos para favorecer la integración de los migrantes en España. El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO), está dirigido al “diseño global y coordinado” y regulación de la migración, integración de los migrantes residentes y mantenimiento del sistema de protección de refugiados y desplazados.

30. La Relatora Especial es consciente de los esfuerzos del Gobierno para enfrentar el fenómeno migratorio de una manera que asegure el respeto de los compromisos nacionales e

111. CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES Y OBSERVACIONES GENERALES

A. Migrantes en situación irregular

31. La Relatora advirtió con preocupación el gran número de migrantes en situación irregular, que según algunas fuentes podrían llegar a 600.000. Asimismo fue informada de las razones principales de esa irregularidad; una es la entrada clandestina, de la cual se están aprovechando las redes criminales y que se agrava con la ausencia de ejecución de las expulsiones; y la otra es la irregularidad sobrevenida, por los retrasos en los trámites.

32. Las entradas irregulares se producen principalmente, según se ha informado, a través del aeropuerto internacional de Madrid-Barajas. El Director General de Asuntos Consulares explicó que el cónsul está en condiciones de identificar quien quiere visitar el país simplemente y quien llega con la intención de quedarse. La Relatora Especial expresó su preocupación por la posible discrecionalidad de los funcionarios y por algunos casos que fueron brindados a su atención, en los que se exigió documentación no exigida por la ley y se rechazó la entrada de manera arbitraria, sobre la base de indicios circunstanciales y' sin hacer una ponderación de cada caso.

33. La última reforma de la Ley de Extranjería prevé la obligación para las compañías de transporte de comprobar la validez y vigencia de los documentos de los pasajeros de lo contrario cometerán infracción con sanciones más elevadas. La Relatora cree que es necesario que la función de control sea realizada por las autoridades del Estado y no por privados, cuyo fin es el negocio y que no tienen la formación necesaria para asegurar el respeto de los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo.

viaje. En Andalucía se informó que el número de muertos se había reducido con la instalación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) que estará instalado en todo el sur de España en el 2005. La Relatora Especial visitó el SIVE, donde la Guardia Civil le informó de su labor de vigilancia de costas y' posterior rescate de las pateras que pasan el estrecho.

35.

La Relatora Especial fue informada del cambio en las rutas de los inmigrantes irregulares debido al sistema de interceptación, que implica un trayecto más largo y' peligroso. La Relatora visitó el Centro de acogida de la Isla de Las Palomas, en Tarifa, donde se presta la primera asistencia a los migrantes que llegan en pateras, para la posterior tramitación de sus expedientes. En los CIE Barranco Seco y' El Matorral la Relatora Especial comprobó el considerable número de migrantes que permanecen en espera de su expulsión. Asimismo, entrevistó a mujeres, en distintos centros de internamiento, que esperaban respuesta a su solicitud de asilo; algunas de ellas habían perdido a sus familiares en su país de origen o en los naufragios de pateras. La Relatora Especial comprobó que la salud mental de estas personas se ve gravemente afectada por la incertidumbre sobre su futuro.

36. La realidad observada por la Relatora Especial es que el gran número de migrantes en situación irregular se debe, entre otras razones, a que las órdenes de deportación no son ejecutadas. Ello es debido a menudo a la imposibilidad de documentar a los inmigrantes, por no existir consulado de su país o porque alegan venir de un país distinto para no ser devueltos. Al no ser ejecutada la orden de expulsión, generalmente son internados a la espera de la ejecución; transcurrido el plazo para la misma, quedan en libertad con la orden de salir del país, algo que normalmente no hacen. Estas circunstancias contribuyen a la creación de una bolsa de migrantes irregulares en el país.

migrantes irregulares de otras nacionalidades, aunque en presencia de condiciones para que se aplique la devolución, en la práctica la Relatora Especial notó que a menudo se abre directamente el expediente de expulsión.

38. Como consecuencia de los cambios en la legislación, el Defensor del Pueblo detectó una mayor demora en la tramitación de permisos en las oficinas de extranjería y destacó que existe un problema de discrepancia en la aplicación de la normativa para la regularización por una falta de armonización entre los procesos extraordinarios y el régimen general. La Relatora Especial pudo observar largas colas para los trámites. Un expediente puede tardar un promedio de ocho o nueve meses, incluso en algunos casos hasta dos años, También se informó de como algunos abogados se aprovechan de las dificultades de los migrantes, cobrando por facilitar trámites que son gratuitos.

39. En el Ministerio de Trabajo, se informó de que la tramitación de los permisos de trabajo requiere mucho tiempo, sobre todo la primera renovación, ya que sobre ella se aplican numerosos controles. Si bien mientras se tramita el permiso el migrante puede trabajar, algunos inmigrantes informaron de que los empresarios no renuevan el contrato si no tienen un permiso de trabajo válido porque tienen miedo de las sanciones previstas para quien contrata a migrantes irregulares. A su vez la existencia de un contrato de trabajo es un requisito fundamental para que se renueve el permiso de trabajo, sin el cual no se puede obtener el permiso de residencia.

40. La Relatora Especial muestra su preocupación por las dificultades que encuentran los migrantes en situación irregular para regularizarse. Para ello deben demostrar haber permanecido en el país cinco años, mostrar arraigo al cabo de tres años o haber permanecido dos años en situación irregular tras haber disfrutado de un permiso de residencia. Para probar alguna de estas situaciones deben presentar documentos que así lo determinen.

B. Tráfico y trata

explotación en la prostitución. La Relatora Especial fue informada, en la Comisaría General, sobre las unidades especializadas de investigación para luchar contra las redes de trata y tráfico en cooperación con los países emisores de la migración y con la Unión Europea. Para ello la policía coopera con INTERPOL y Europol e investigan los delitos de favorecimiento de la migración ilegal, explotación laboral, explotación de la prostitución ajena, redes de documentos falsos y fraudes en procesos de documentación.

42. La Relatora Especial cree que un aspecto importante de la lucha contra las redes de trata es la cooperación de las víctimas. El artículo 59 de la Ley de Extranjería prevé unas medidas condicionadas a que las víctimas del delito de trata de seres humanos o explotación en la prostitución denuncien o colaboren con las autoridades: no expulsión del país, aunque la víctima se encuentre en situación irregular; posibilidad de que las autoridades financien el retorno voluntario al país de origen u otorguen a la víctima un permiso de residencia y una autorización para trabajar. Algunos problemas para esta colaboración surgen: cuando la persona no puede documentarse porque las redes criminales les despojan de su pasaporte y el consulado no facilita nueva documentación; o por el miedo a represalias contra sus familiares en los países de origen.

43. Las autoridades hablaron de continuos cambios de estrategia por parte de las redes del crimen organizado transnacional. El Delegado del Gobierno en las Islas Canarias informó que a partir de que España se hizo más eficiente en las repatriaciones de marroquíes, las pateras han empezado a llegar con un porcentaje mayor de subsaharianos y que la detención de patrones de pateras ha tenido como consecuencia la disminución de éstos. además de que viajan más migrantes en una sola patera, por todo lo cual el viaje supone más riesgos. En Melilla, la Relatora Especial fue informada de que se detectan 1.200 falsedades al año y que existirían problemas de corrupción de la policía marroquí.

44. La Relatora Especial expresó al Ministro del Interior que la primera medida que se debe

propuesta formulada por el Gobierno de Italia, en el ámbito de la Unión Europea, de establecer cupos para la migración regular de ciudadanos de países que cooperan para desarticular las redes del tráfico. Durante la reunión con el Director General de Extranjería e Inmigración, la Relatora Especial subrayó la necesidad de estudiar más profundamente como funcionan estas redes y de investigar posibles ramificaciones de ellas en España y en países de la Unión Europea ya que durante toda su visita, solamente escuchó de parte de las autoridades que las redes criminales venían de países africanos, latinoamericanos o asiáticos.

C. Detención

45. La Relatora visitó varios CJE. La detención administrativa de migrantes no tiene carácter punitivo; sin embargo la Relatora Especial notó que todos los centros visitados eran antiguas prisiones que por su estructura comportaban serias limitaciones. La Relatora Especial visitó el centro de El Matorral, donde se encontraban detenidos 846 migrantes. Algunas mujeres entrevistadas por la Relatora Especial informaron que el día de la visita era la primera vez que las dejaban salir al patio, ya que normalmente se quedaban en sus cuartos. La Relatora Especial observó asistencia sanitaria en todos estos centros y se le informó de que dicha asistencia se da en casos de urgencia o para enfermedades con signos muy evidentes. La Relatora Especial muestra su preocupación de que no se tomen medidas preventivas, en el caso de enfermedades infectocontagiosas y el seguimiento sobre posibles casos de infección por virus de inmunodeficiencia humana (VIH), entre otros.

46. La Ley garantiza que a los inmigrantes detenidos se les brinde información acerca de las decisiones administrativas y judiciales que los afectan en una lengua que ellos entiendan en todos los casos en que se encuentren detenidos por violar la Ley' de Extranjería. Sin embargo, la Relatora Especial notó con preocupación que los migrantes detenidos poseen una seria falta de información, asistencia jurídica y servicios de traducción e interpretación. El ACNUR y otras organizaciones expresaron preocupación ante la ausencia de asistencia letrada o asistencia insatisfactoria, que dificultan el acceso al asilo.

informaciones, los abogados de oficio a menudo no son expertos en materia de migración. La Relatora también fue informada de la nula o débil protección consular.

48. Durante la visita al centro de La Verneda, en Barcelona, la Relatora Especial se entrevistó con una mujer nigeriana indocumentada que le contó cómo había visto solamente una vez a su abogado y no sabía nada sobre su situación. Con situaciones muy similares se encontró la Relatora Especial en el Centro de Internamiento de Extranjeros en Algeciras. La Relatora Especial fue informada en Melilla de que antes los abogados cobraban por caso, con una tendencia a atender muchos migrantes al mismo tiempo, y que ahora, cuando se abría el expediente de un migrante, se le asignaba un abogado distinto del que después daría seguimiento al caso. Los inmigrantes explicaron que no tuvieron intérpretes y que firmaron expedientes sin saber de qué se trataba. En el centro de Barranco Seco, en Las Palmas, diversos migrantes dijeron que tenían tres minutos por semana para hablar con el abogado. desconocían el estado de sus expedientes y algunas mujeres detenidas en un club de alterne desconocían totalmente el procedimiento para regular su situación migratoria.

D. Centros de Estancia Temporal

49. La Relatora visitó los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla. Aunque algunos migrantes permanecen allí por tiempo indefinido, la finalidad de estos centros es ofrecer comida, alojamiento, asistencia médica, enseñanza, u otras necesidades a los que llegan a España irregularmente.

50. En Ceuta los representantes de Médicos sin Fronteras (MSF) y las autoridades locales informaron que antes de la llegada de la Relatora existían un gran número de migrantes irregulares que no cabían en el CETJ y que vivían en la calle. MSF empezó, en cooperación con Cruz Blanca, a prestar asistencia médica y comida a estos inmigrantes y en un segundo momento montó un campamento alrededor del Centro. Un día antes de la llegada de la

resolución ágil de los casos. A la Relatora Especial le preocupa el problema estructural relacionado con la permanencia de los migrantes no expulsados en un limbo jurídico que les impide regularizarse e integrarse y las presiones que esto les provoca.

51. En Melilla la Relatora Especial se entrevistó con un colectivo de ciudadanos de Malí que vivían en el CFTI desde hacía muchos meses y que expresaron su frustración al no saber como se resolverían sus casos y una falta de motivación al participar en las actividades de enseñanza del CETI sin saber si tendrán una posibilidad de quedarse en España.

E. Menores no acompañados

52. La Relatora Especial observó que existe un número indeterminado de menores no acompañados, algunos de los cuales se alojan en centros de acogida y otros se encuentran en la calle. La mayoría provienen de Marruecos y tienen entre 15 y 18 años, aunque cada vez son más jóvenes y llegan de otros lugares, como de países subsaharianos, o de Europa del Este. Según el informe del año 2002 de la Dirección General de Extranjería los menores no acompañados eran 6.329.

53. Se informó de que cuando las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado localizan a un menor no acompañado indocumentado, el Ministerio Fiscal lo pone a disposición de los servicios competentes de protección a menores de las Comunidades y Ciudades Autónomas. La Administración General del Estado resuelve la reintegración al país de origen o de residencia de la familia del menor o bien su permanencia en España, después de haberlo oído y previo informe de los servicios de protección de menores. La Ley requiere del fiscal que disponga la práctica, en una institución sanitaria, de pruebas de determinación de edad con carácter prioritario y urgente siempre que la minoría de edad de un extranjero indocumentado no se pueda establecer con seguridad. La Fiscalía recomienda que, al tratarse de pruebas que determinan la edad por aproximación, se deberá presumir que la edad es la inferior de la

de expulsión de menores no acompañados. Sin embargo, durante la visita a Ceuta Melilla la Relatora Especial recibió información sobre varios casos de expulsiones de menores; asimismo, ya había enviado con anterioridad una alegación en este sentido.

55. La Relatora Especial cree que la manera como se llevaron a cabo algunas reagrupaciones familiares, dejando supuestamente al menor en las manos de la policía marroquí, sin presencia de la familia o de los servicios sociales, hace que estas ‘reagrupaciones’ se interpreten como expulsiones. Sin embargo muchos menores “reagrupados” regresan a España y algunos informan de malos tratos por parte de la policía marroquí. La Relatora Especial fue informada de que se están haciendo esfuerzos de cooperación con Marruecos, incluyendo formación de la policía y del personal que atiende a los menores.

56. La Relatora Especial constata que las negociaciones entre Marruecos y España van encaminadas a la cuestión de la repatriación de migrantes, especialmente el retomo de menores no acompañados. La Relatora Especial opina que la prioridad debe ser que las repatriaciones se realicen respetando los derechos de los menores y atendiendo al interés superior del niño. La Relatora Especial muestra su preocupación por la Instrucción 3/21)03 del Fiscal General del Estado, de 23 de octubre de 2003, que establece que los fiscales deben instar a la inmediata devolución a sus países de origen de aquellos menores extranjeros mayores de 16 años y no acompañados que se encuentren en el territorio español.

57. Después de nueve meses de tutela bajo la administración pública y a instancia del organismo que ejerce la tutela, el menor puede obtener permiso de residencia, con carácter retroactivo al momento de su puesta a disposición de los servicios de protección de menores. También hay disposiciones para la concesión del permiso de trabajo a menores que hayan cumplido 16 años. El permiso de residencia temporal expira cuando el niño o niña alcanza la mayoría de edad. En este momento el o la joven puede solicitar permiso de residencia permanente, si acredita haber permanecido bajo la tutela de una entidad pública española

58. La Relatora visitó el Centro de menores de La Purísima en Melilla: encontró algunos menores que habían pasado varios años en el centro y al llegar a la mayoría de edad habían salido sin tener ninguna documentación. A veces, la obtención de la documentación puede tardar entre 20 y 25 meses. La Relatora Especial fue también informada de que el cómputo de los nueve meses se interrumpe si el menor “reagrupado” vuelve a entrar al territorio español.

F. Condiciones laborales e integración

59. España ha establecido un sistema de cuotas laborales dirigido a subsanar la escasez de mano de obra a corto y a largo plazo. El Gobierno contrata trabajadores extranjeros sólo desde sus países de origen en virtud de convenios bilaterales.

60. Sin embargo, esto plantea algunos problemas: los migrantes que se encontraban en España trabajando y cuyo contrato terminó no tienen acceso a estas ofertas, por lo que permanecen en irregularidad sobrevenida, además la Relatora Especial fue informada que en 2002 y 2003 no se cubrieron las necesidades laborales, debido a la complejidad y lentitud del procedimiento, a la dificultad de prever las necesidades laborales con un año de antelación, a la reticencia a reclutar trabajadores que no se conocen para trabajos de confianza y en general a la poca flexibilidad del sistema.

61. Representantes oficiales, ONG e iglesia destacaron que a veces se da una situación paradójica: frente a una necesidad de trabajadores y a la disponibilidad de trabajadores extranjeros en situación irregular que no trabajan o trabajan en la economía sumergida, la ley no permite su regularización. Como pudo apreciar la Relatora Especial, la situación se complica cuando los empleadores contratan irregularmente a los migrantes, pues además de que sus derechos se ven menoscabados, se genera un sentimiento adverso hacia estas personas por aceptar condiciones laborales inadecuadas a estándares nacionales.

Pueblo, la organización consular no está estructurada adecuadamente para atender sus tareas, su distribución geográfica no es acorde a las necesidades actuales y no disponen de medios necesarios, en materia de formación y personal. Esta situación se ha intentado paliar con la nueva figura del jefe de visado y' aumentando el personal.

63. Durante su visita, la Relatora Especial expresó su preocupación por la situación de los trabajadores agrícolas en El Ejido, pendiente de resolver, así como por las condiciones laborales y' por los frecuentes ataques de grupos xenófobos en contra de los trabajadores.

64. El sector doméstico es donde trabajan la mayoría de las mujeres migrantes regular o irregularmente en España. La situación de estas trabajadoras, según pudo apreciar la Relatora Especial, es compleja. Muchas trabajan irregularmente, sin seguridad social que les cubra y con vulnerabilidad constante a ser explotadas. Aquellas otras que sí trabajan regularmente, se encuentran en una situación menos vulnerable, pero no por ello exentas de posible explotación y siempre dependientes de la renovación de su contrato para poder renovar su permiso de residencia. Durante algunas entrevistas, la Relatora Especial fue informada de que las mujeres son discriminadas en materia de salarios y condiciones de empleo según la nacionalidad. de forma que las mujeres marroquíes se encontrarían en una situación especialmente vulnerable.

65. La Relatora Especial conoció como los casos de tráfico y trata se agravan en el caso de las mujeres que son obligadas a prostituirse. Si bien, algunas aceptan el trabajo como medio de subsistencia para conseguir dinero para pagar la deuda en el país de origen, otras, según informaron, se ven explotadas y en situación casi de esclavitud. Estas mujeres están privadas de documentación y' de libertad de movimiento, bajo amenazas contra su persona o familiares en el país de origen, como le relataron algunas mujeres rumanas que habían trabajado en un club en Valencia, donde se vieron privadas de documentación y sin ser visitadas por un médico.

trabajadoras sexuales y se le respondió que el ejercicio de la prostitución en España es “alegal”, en decir no está ni prohibido ni regulado por la ley.

67. La Se informó sobre la existencia de varios programas de asistencia y’ acogida de migrantes, incluso menores no acompañados, llevado a cabo por algunas ONU en cooperación con el Gobierno bajo el plan GRECO. Sin embargo algunas organizaciones mencionaron las dificultades que encuentran en el trabajo para la integración debido a los obstáculos administrativos para la regularización de migrantes y debido a la falta de recursos.

68. La mayoría de los migrantes irregulares se quedan en las grandes ciudades, como Barcelona y Madrid, en un limbo jurídico que no les permite regularizarse ni ser deportados. Muchos tienen deudas con las mafias que organizan el viaje en pateras o con familiares que les han prestado el dinero y acaban trabajando en la economía sumergida o en la prostitución. Los migrantes irregulares, al estar inscritos en el padrón municipal, gozan de ciertos derechos, incluso de asistencia sanitaria La nueva reforma de la Ley prevé el acceso de las fuerzas y’ cuerpos de seguridad del Estado a los datos de los migrantes inscritos en el padrón municipal, en la Agencia Tributaria y en la Tesorería de la Seguridad Social. Esta medida podría conllevar que aquellos migrantes que se encuentren en situación irregular no se beneficien de los servicios mínimos básicos por miedo a ser identificados. Asimismo, se requerirá, para la inclusión en el Padrón de ciudadanos no comunitarios, únicamente ‘el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia’ -ahora se admite todo documento que permita identificar a la persona.

69. Algunos representantes de las Comunidades Autónomas expusieron la necesidad de mayor cooperación con el Gobierno central. El número elevado de migrantes en situación irregular representa un gasto importante para las Comunidades Autónomas y provoca tensiones sociales en aquellas regiones con mayor presión migratoria. También algunas ONG lamentaron la falta de dialogo y’ cooperación con las instancias del Gobierno.

preocupación del Gobierno de evitar el “efecto llamada”. Una de las propuestas avanzadas fue la posibilidad de permitir entrada a temporeros agrarios, que no impediría al Gobierno el control de flujos y’ ni a los inmigrantes generar y conseguir recursos sociales.

71. Otro aspecto importante de la integración es la vivienda. Según pudo conocer la Relatora Especial, el acceso de la vivienda se ve dificultado por el elevado precio de los alquileres, la dificultad de conseguir préstamos bancarios, la necesidad de tener la residencia permanente para acceder a una vivienda de protección oficial o los abusos por los propietarios: precios excesivos, discriminaciones por razón de origen, alquiler sin condiciones mínimas de habitabilidad. La Relatora Especial visitó en Barcelona las Casernes de Sant Andreu, instalaciones militares en desuso donde viven personas de diferentes nacionalidades, allí pudo comprobar las dificultades de los migrantes⁷.

72. Los menores, la segunda generación o los no acompañados, tienen grandes dificultades de integración. Sobre todo porque, después de haber adquirido una formación, algunos no pueden trabajar dada su situación irregular. Además afrontan una marginalización y estigmatización en los centros educativos, la convalidación de sus estudios puede tardar de 6 a 18 meses, el acceso a la educación no obligatoria es difícil y la deserción escolar es abundante.

73. La Relatora Especial recibió información y testimonios directos del considerable retraso en los trámites para la reagrupación familiar. Varias mujeres migrantes de países de América Latina mencionaron las dificultades, como el requisito de obtener la segunda renovación del permiso de trabajo, lo que tarda mucho en España, o la documentación del niño, que los Consulados tardan mucho en otorgar. En ocasiones la denegación del visado en el país de origen o el informe negativo de la autoridad gubernamental o laboral no estarían suficientemente fundamentadas o los criterios serían arbitrarios. Para ejercer la reagrupación familiar, el reagrupante necesita un permiso renovado de residencia o trabajo y’ debe aportar

denunciar su situación, puesto que la ley actual requiere al menos dos años de convivencia en España para obtener un permiso independiente de residencia. Se informó de que la nueva reforma de la Ley' de Extranjería prevé la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia de género, cuando están en España reagrupadas, consigan un permiso de residencia independiente desde que se dicte una orden de protección. También incluye la previsión de una autorización de residencia temporal por motivos humanitarios o colaboración con la justicia.

75. La Relatora Especial advirtió que la imagen que se da de la migración en los medios de comunicación desde una perspectiva sensacionalista no colabora a una buena lectura del fenómeno. La tendencia a asociar migración y delincuencia es muy preocupante. Muchas veces se dan datos distorsionados sobre el porcentaje de migrantes detenidos sin explicar que la mayoría son detenidos por su situación administrativa irregular y no por hechos delictivos. Algunos migrantes manifestaron a la Relatora Especial las dificultades sociales que encuentran y' como en ocasiones sufren ataques xenófobos. Algunos informaron de zonas en determinadas ciudades que se deben evitar por los ataques xenófobos frecuentes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

76. La Relatora Especial es consciente de los esfuerzos que hace España para respetar los compromisos tomados en el seno de la Unión Europea. En la práctica esto ha supuesto principalmente un esfuerzo en el desarrollo del sistema de control de las fronteras externas a la Unión Europea. Para España esto supone una obligación desmesurada, dado el tránsito constante y creciente de personas en esta frontera sur del continente europeo.

77. La Relatora Especial observó que en la realidad la inversión en medios y

de emergencia a los migrantes.

78. La Relatora Especial piensa que las dificultades para frenar- la inmigración irregular se deben a muchos factores, entre ellos la difícil situación económica y política de los países de origen y la visión que los migrantes tienen de España y Europa como un paraíso de oportunidades. Algunos son engañados por las redes del tráfico, pero otros son empujados a intentar- la suerte por familiares y amigos que ya viven y trabajan de forma regular o irregular en España o en otros países europeos. La Relatora Especial observó que existe una fuerte necesidad de trabajadores migrantes en algunos sectores de la economía española, como el sector agrícola y el trabajo doméstico y que muchos migrantes irregulares acaban siendo explotados en la economía sumergida.

79. La Relatora Especial opina que el fortalecimiento de los sistemas de control debería ser proporcional a soluciones de reunificación familiar e integración de los que ya se encuentran en España después de varios años.

80. La Relatora Especial está preocupada por la presencia de una creciente bolsa de irregulares en el país debida a la dificultad para frenar la llegada de los mismos y de ejecutar las expulsiones. Los varios cambios a la legislación de extranjería y el aumento constante de los expedientes han implicado un desbordamiento de las oficinas de extranjería, con el subsiguiente retraso en los trámites e irregularidad sobrevenida de muchos migrantes.

81. La Relatora Especial notó una situación de desconocimiento de las garantías y derechos que la Ley atribuye y reconoce a los migrantes, que puede resultar en casos de decisiones arbitrarias y eventuales violaciones de los derechos humanos. En particular en el contexto de la interceptación, devolución, expulsión e internamiento, los migrantes enfrentan el riesgo de indefensión frente a posible abusos y violaciones debido a la

Relatora Especial considera que el trabajo que las ONG realizan en atención y protección de los derechos de los migrantes es de fundamental importancia. Sin embargo, la Relatora Especial notó que en algunos casos, en algunas ONG y en la prensa, existe una tendencia a equiparar la situación de los migrantes irregulares a aquella de los refugiados. Por otro lado en algunos sectores del Gobierno y de la prensa existe una tendencia a acusar a las ONG de tener esta postura. La Relatora Especial opina que esta confrontación puede ser perjudicial para la protección de los derechos de los migrantes y de los demandantes de asilo y cree que una adecuada aplicación de la ley, es la única manera de asegurar el respeto de los derechos de ambos grupos.

83. La Relatora Especial advierte un riesgo de contradicción entre los programas y políticas de control de flujos migratorios, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y los programas y políticas de asistencia, educación, integración, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Mientras parece lógico y apropiado que los programas de integración se implementen a nivel local, la Relatora Especial observa que las comunidades autónomas y los gobiernos locales, sobre todo en las grandes ciudades y en Canarias, Ceuta y Melilla, deben dedicar la mayoría de sus recursos a la asistencia a los migrantes irregulares. Sus esfuerzos de integración se ven frustrados por los obstáculos que la situación de irregularidad pone a la plena integración del migrante y al goce de sus derechos. También la Relatora Especial notó una escasa coordinación en materia de atención social entre los tres niveles de gobierno, central, autonómico y local.

84. La Relatora considera que el control de fronteras *per se* no asegura una gestión migratoria en orden y dignidad. En el marco de la Unión Europea, la cuestión sobre la migración debe ejecutarse en un diálogo constante con los países de origen. El enfoque sobre una migración segura, ordenada y digna, debe traducirse en un diálogo con los países de origen que va más allá del plano laboral. En el caso de Marruecos, la Relatora

85. La Relatora recomienda al gobierno que considere constantemente la importancia del apoyo que le dan las ONG y la Iglesia y no se les acuse de estar facilitando entrada de indocumentado al país.

86. A medio y corto plazo la Relatora recomienda que se fortalezcan medidas para asegurar una mejor protección de los derechos humanos de los inmigrantes en España.

Entre ellas:

- a) La ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.**
- b) La revisión de la legislación pertinente para que no socave los derechos humanos de los migrantes y de los demandantes de asilo.**
- c) Capacitación a los oficiales encargados de aplicar la legislación en materia de migración para asegura su justa y homogénea aplicación en todo el territorio nacional.**
- d) Medidas para asegurar que los migrantes gocen en la práctica de los derechos a la asistencia letrada y a intérprete en todos los procedimientos administrativos relacionados con su situación migratoria. La Relatora Especial alienta a las ONG y al Defensor del Pueblo a continuar su excelente trabajo de acompañamiento a los migrantes y de supervisión de la aplicación de las garantías previstas en la ley.**
- e) Un mayor esfuerzo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en materia de migración a través de una reactivación de las instancias existentes.**

- g) Campañas de información y sensibilización sobre la situación de los migrantes y del aporte a la economía, cultura y desarrollo de España. La Relatora Especial invita al Gobierno y a la prensa a evitar declaraciones y expresiones que fomentan el miedo al extranjero y pueden llevar a episodios de racismo y xenofobia.**

- h) Aumento de los recursos y una agilización de los procedimientos necesarios para asegurar una tramitación rápida y eficaz de los expedientes migratorios.**

- i) Aumento de los recursos así como las adaptaciones estructurales necesarias para asegurar que los Consulados Españoles en el extranjero, proporcionen servicios eficaces y agilicen los procedimientos relacionados con la reagrupación familiar.**

- j) Flexibilización del sistema de cupos laborales, sobre todo para algunos sectores, como el trabajo doméstico, permitiendo en algunos casos ofertas nominales para satisfacer las necesidades del mercado laboral y evitar la explotación de migrantes en la economía sumergida.**

- k) Medidas para asegurar una aplicación plena y eficaz de la legislación relativa a los menores no acompañados en materia de reagrupación y documentación.**

- l) Políticas activas para fomentar alquiler de vivienda protegido para los migrantes, ofreciendo garantías a los propietarios y lanzando campañas de sensibilización contra el racismo y la xenofobia.**

- m) Asegurar adecuada protección a las víctimas de la trata de seres humanos y a sus familiares, que les permitan cooperar con la justicia y recibir**

E

ADVANCE UNEDITED VERSION

GENERAL

E/CN.4/2004/G/17 10Febrero2004

ESPAÑOL

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

600 periodo de sesiones

Tema 14 (a) del programa provisional

**GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS
TRABAJADORES MIGRANTES**

**Nota verbal de fecha 29 de enero de 2004 dirigida a la Oficina
del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos
Humanos por la Misión Permanente de España ante la Oficina
de las Naciones Unidas en Ginebra**

La Misión Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra saluda atentamente a la Secretaría de las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos), y en relación con su nota Verbal no. 001/04, por la que se acusaba recibo de la recepción de la versión no

documentación, y comprensión de los aspectos más relevantes de la compleja situación migratoria que se vive en España. Las Autoridades españolas procurarán tener en cuenta las aportaciones constructivas que ofrece el Informe de la Relatora para seguir mejorando la regulación de los diferentes aspectos que componen la problemática de los flujos migratorios.

El Gobierno español desea también expresar su satisfacción por la disponibilidad de la Relatora para mantener un cauce de diálogo abierto, antes, durante y después de su visita a España. Esta buena comunicación ha permitido, a pesar de las sustantivas diferencias de percepción sobre algunos aspectos claves de la realidad migratoria, que el informe constituya un elemento de análisis útil.

2.- Sin perjuicio de lo que antecede, el Gobierno desea adelantar que mantiene firmes discrepancias sobre algunas afirmaciones e interpretaciones hechas por la Relatora en su análisis. Entre éstas cabe destacar la descripción hecha sobre el nivel de conocimiento de la Ley por parte de los funcionarios públicos competentes, la calificación negativa del nivel de asistencia letrada que se presta a los inmigrantes, las confusiones conceptuales (expulsión y devolución) imputadas a las Fuerzas de Seguridad del Estado, la insuficiente información sobre los importantes esfuerzos de regularización de inmigrantes hechos por el Gobierno durante los últimos años, y la llamativa acusación implícita relativa a la existencia en España de discriminación de género y racial contra nacionales de algunos países.

3.- A efectos de garantizar la oportuna réplica de esos y otros argumentos, ejercicio que también debe ser inscrito en el mareo de la colaboración constructiva del Gobierno de España con la Relatora Especial y los demás mecanismos de protección y promoción de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, esta Misión Permanente traslada adjunto un pliego con alegaciones sobre el fondo del Informe de la Relatora.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: TRABAJADORES MIGRANTES

Informe presentado por la Relatora Especial: Visita a España (E/CN.4/2004/76/Add.2)

El documento adjunto es la respuesta de España al segundo borrador de informe sobre la visita que efectuó la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, a España, del 15 al 27 de septiembre del 2003.

ANEXO

El Gobierno de España agradece la visita a España que la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes efectuó del 15 al 27 de septiembre del 2003, así como la presentación de su informe al respecto y la oportunidad que se le brinda de precisar algunas de las alegaciones contenidas en dicho informe.

El Gobierno de España agradece también a la Relatora el esfuerzo de investigación, documentación y comprensión de los aspectos más relevantes de la compleja situación migratoria que se vive en España, así como su disponibilidad para mantener un cauce de diálogo abierto, antes, durante y después de su visita a España.

La inmigración es un fenómeno que de una manera sobrevenida ha adquirido grandes proporciones en España en muy poco tiempo. Ha cobrado en consecuencia una importancia capital en la actuación del Gobierno, que tiene como objetivos centrales tanto el de integrar a los ciudadanos extranjeros que vienen a nuestro país en situación legal cuanto el perseguir a aquellos que trafican con seres humanos. Con el fin de lograr estos objetivos, España viene adoptando medias y políticas dirigidas a frenar la migración ilegal y combatir el tráfico de

El Gobierno de España, asimismo, agradece a la Relatora Especial el reconocimiento que hace de las dificultades que encuentra España en hacer frente a la migración en su nueva dimensión: y de los esfuerzos que hace el país para adaptar su legislación y política a la nueva dimensión y carácter del fenómeno y para respetar los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Sin perjuicio de lo que antecede, el Gobierno de España mantiene firmes discrepancias sobre algunas afirmaciones e interpretaciones hechas por la Relatora en su análisis. Entre éstas cabe destacar la descripción hecha sobre el nivel de conocimiento de la Ley por parte de los funcionarios públicos competentes, la calificación negativa del nivel de asistencia letrada que se presta a los inmigrantes, las confusiones conceptuales (expulsión y devolución) imputadas a las Fuerzas de Seguridad del Estado, la insuficiente información sobre los importantes esfuerzos de regularización de inmigrantes hechos por el Gobierno durante los últimos años, y la llamativa acusación implícita relativa a la existencia en España de discriminación de género y racial contra nacionales de algunos países.

Por todo ello el Gobierno de España presenta a continuación una serie de alegaciones y de comentarios que tienen como objetivo aclarar y corregir en su caso, los puntos con los que hay discrepancias, así como completar lo señalado por la Relatora Especial en su informe.

RESUMEN.

Tal y como se reconoce en el informe de la Relatora (**Párrafo n^o3 del Resumen**), se han llevado a cabo inversiones en medios y tecnologías, cambios legislativos y aplicación de

A-Medios y tecnología: España ha realizado una fuerte **inversión en medios y tecnología**

dirigida a promover la acogida de inmigrantes y a frenar la inmigración irregular. Los datos correspondientes al 2003 son los siguientes:

Atención, acogida e integración de extranjeros: 21.535.828 €

Centros de Migraciones: 9.713.692'71 €

Centros de Internamiento: 7.686.692'55 €

Sistema de Vigilancia Exterior: 29.574.081 '21 €

Atención humanitaria a las personas que tratan de entrar ilegalmente por las costas:
899.146'40€

Retomo voluntario: 223.300€

Programa GRECO: 261.647.840'12 €

B- Legislación: Durante 2003 se han producido **cambios legislativos** dirigidos a adaptar la legislación a la nueva realidad de la inmigración irregular y luchar contra el tráfico de personas y la trata de blancas. Los más relevantes son:

- aprobación de la “Ley Orgánica 11/2003, de 20 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros”
y la “Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que modifica la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”.

- varias modificaciones del Código Penal con el objetivo de luchar contra las mafias

extranjeros en España y su integración social”, establece en la Disposición final tercera una serie de modificaciones en los artículos 515, 517 y 518 del Código Penal, destinadas a sancionar el tráfico ilegal de personas.

C- Aplicación de políticas con el objetivo de regular los flujos migratorios y luchar contra el tráfico ilegal de personas: En 2003 se ha detenido a 2.028 responsables de redes de tráfico de migrantes; se han desarticulado 677 redes; y se han llevado a cabo 942 actuaciones en las fronteras marítimas con el resultado de 19.176 detenidos que trataban de entrar ilegalmente, lo que supone un incremento de un 15,03% sobre el año 2002 (16.670 detenidos).

D- Operaciones de salvamento: España tiene un firme compromiso en la inversión en Operaciones de salvamento dirigidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de inmigrantes ilegales que llegan en patera al territorio español. Durante los tres últimos años se han realizado las siguientes actuaciones:

AÑO	NUMERO DE ACTUACIONES	NÚMERO DE PERSONAS
2001	1.060	18.517
2002	1.020	16.670
2003	942	19.176

De igual importancia que el fortalecimiento de los sistemas de control de las fronteras ha sido para las Autoridades españolas el fomento y la promoción de la **reagrupación familiar y la**

2003: se concedieron 58.351 permisos de residencia por reagrupación familiar, con un incremento del 71'42% sobre el año 2002.

(Párrafo nº 5 del Resumen)

En el informe presentado por la Relatora Espacial se establece un vínculo directo entre el aumento de la presencia de inmigrantes irregulares y la dificultad en la ejecución **de las expulsiones**. Sin embargo, a lo largo del año 2003 han sido repatriados 92.679 extranjeros, produciéndose un incremento del 20% respecto al total de repatriaciones efectuadas durante el año 2002 (77.113).

(Párrafo nº “6 del Resumen)

En el informe de la Relatora Especial (***Párrafo nº 6 del Resumen,***? se expresa preocupación ante el aumento de la bolsa de inmigrantes irregulares, y específicamente por la *“irregularidad sobrevenida de muchos inmigrantes “por retrasos en los trámites*. Por una parte, los retrasos en los trámites no son causa, sino el efecto, de la presencia de inmigrantes en situación ilegal. Pero, además, no es cierto que aún dilatándose en el tiempo la oportuna resolución de los expedientes se produzca por lo general esa irregularidad sobrevenida. Según la Ley, la mera espera hasta que se pronuncie el órgano administrativo competente para el trámite **no genera ni provoca ninguna situación de ilegalidad**.

Tampoco es cierto que los cambios en la legislación de extranjería y el aumento constante de los expedientes hayan conllevado lo calificado como *‘desbordamiento de las oficinas de extranjería ‘*. Las **reformas realizadas** en la legislación de extranjería han estado dirigidas, entre otros objetivos, a **agilizar los procedimientos y simplificar los** requisitos para la tramitación y la resolución de los expedientes administrativos de concesión de autorizaciones para trabajar y residir a súbditos extranjeros. La “Ley Orgánica 14/2003, que modifica la Ley 4/2000(1 sobre derechos y’ libertades de los extranjeros en España y su integración social”, mejora la tramitación de los procedimientos al simplificar los tramites.

nueva figura del “Jefe de visados” y han aumentado considerablemente su personal. También se han creado Oficinas Laborales, especialmente en Quito (Ecuador), Bucarest (Rumania) y Varsovia (Polonia).

Como consecuencia de todo ello, durante el año 2003 el número de ciudadanos extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor se ha incrementado en un 24'40%, pasando de 1.324.001 extranjeros residentes en diciembre del 2002 a 1.647.011 en diciembre del 2003.

Ante las alegaciones de la Relatora Especial (***Párrafo n” 7 del Resumen***) de percepción de una situación de “*desconocimiento de las garantías y derechos que la Ley atribuye y reconoce a los migrantes*“, así como de la “*ausencia o insuficiencia de asistencia letrada*“, que según la Relatora pueden resultar en casos de decisiones arbitrarias y riesgo de indefensión frente a posibles abusos y violaciones de derechos humanos, el Gobierno español expresa su perplejidad ante **el hecho de que la Relatora Especial haga tal afirmación pese a la ausencia en el informe de citas o referencias a qué derechos humanos se verían afectados y el grado de afectación.**

España es un Estado social y democrático de derecho que reconoce que ‘*La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social*’ (artículo 10.1 de la Constitución). Consta, y’ así está acreditado, que los funcionarios especializados en materia de inmigración, fronteras, extranjería y’ asilo que prestan sus servicios en el ámbito de la interceptación, devolución, expulsión e internamiento de extranjeros, **tanto por formación como por experiencia conocen perfectamente los derechos y deberes de éstos.**

La asistencia letrada está garantizada constitucionalmente y no puede hablarse por

solvencia profesional de sus letrados), así como del grado de información y conocimiento objetivo de las circunstancias del caso por parte del migrante. Estas circunstancias, a diferencia de la que atañe a la preparación de los funcionarios públicos, salen en cambio del posible control por parte del Gobierno.

El Gobierno de España mantiene a través de diversos cauces. un **diálogo** abierto y permanente **con** las ONGs que trabajan en la esfera de la inmigración y el asilo. Uno de los ámbitos es el que se desarrolla este diálogo es el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes**, órgano colegiado tripartito en el que están representadas las Administraciones Públicas, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con implantación en el ámbito migratorio. Existe además un **Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social**, creado en 1999 como órgano de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas de acción social. Dicho Consejo acoge una representación de diversos sectores sociales, en los que se incluyen dos representantes por las organizaciones y entidades sociales de migrantes. refugiados y asilados. Además los Centros Directivos competentes mantienen con las ONGs una relación abierta de orientación y cooperación técnica, además de la aportación de recursos por vía de subvenciones.

(Párrafo nº 8 del Resumen).

El informe de la Relatora Especial advierte de *“un riesgo de contradicción entre los programas y políticas de control de flujos migratorios, bajo responsabilidad del Ministerio del Interior y los programas de asistencia, educación, integración, responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales”* **(Párrafo nº 9 del Resumen)**. Esta afirmación carece de fundamento: **en el funcionamiento ordinario de la Administración no se encuentra tal contradicción.** La

coordinación de los distintos departamentos ministeriales con competencia en materia de extranjería se produce de forma continua y permanente a través de la Delegación del

marco del Observatorio de Infancia, **un Grupo de Trabajo sobre Menores Extranjeros No Acompañados**, en el que están presentes representantes de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales e Interior, Fiscalía General del Estado, Comunidades Autónomas y ONGs. En el marco de este Grupo de Trabajo se ha elaborado el “Protocolo de coordinación institucional en la intervención con menores extranjeros no acompañados”, de diciembre del 2002. El Grupo continúa su trabajo con el objetivo de poner en marcha y’ realizar el seguimiento de la aplicación del Protocolo, asumiendo todas las instituciones intervinientes el compromiso de activar las gestiones correspondientes a la fase que les afecte según sus competencias y estableciendo la coordinación necesaria con el resto de las Instituciones para la buena marcha de este procedimiento.

La Relatora se refiere a “una escasa coordinación en los tres niveles de la Administración central, autonómica y local” (*Párrafo u” 9 del Resumen*). La necesidad de una mayor coordinación debe ser entendida en el marco de la complejidad de la organización territorial del Estado español, distribuida en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Esto no supone, sin embargo, descoordinación entre los distintos niveles de gobierno: **la adecuada coordinación en materia de extranjería e inmigración se produce en el seno del Consejo Superior de Política de Inmigración**, que garantiza la participación de las distintas Administraciones autonómicas y locales. Esta participación consiste no sólo en asesoramiento e intercambio de información y datos sobre aspectos relacionados con la inmigración dentro del ámbito de las competencias respectivas de cada una de las Administraciones Públicas que componen el Consejo Superior, sino también en la coordinación y fijación de las bases y criterios de la política en materia de integración social y laboral de los inmigrantes. Asimismo, el Consejo Superior realiza el análisis de aquellas propuestas formuladas por los miembros que lo componen que tengan incidencia en la citada materia, e informa sobre las disposiciones normativas que afecten a la integración de los inmigrantes.

- **Convenios bilaterales en materia de flujos migratorios** con Polonia, Rumania, Bulgaria, Ecuador, Colombia, República Dominicana y Marruecos.
- **Convenios bilaterales** de readmisión con Francia, Portugal, Italia, Suiza, Polonia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Bulgaria, Marruecos, Argelia, Nigeria, Mauritania, Ghana y Guinea-Bissau.
- **Memorándum de menores** con Marruecos, firmado el 17 de noviembre del 2003.

En cuanto al Informe en sí. España desea clarificar de manera más detallada las siguientes cuestiones:

CAPÍTULO II: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Puntos 7 y 8:

Los datos relativos a la población extranjera recogidos en este apartado son de 30 de junio del 2003. Los datos actualizados a 31 de diciembre del 2003 son los siguientes:

Nº de extranjeros en España: 1.647.011.

406.199 de países pertenecientes al Espacio Económico Europeo,

154.001 europeos no comunitarios,

432.662 africanos,

514.485 iberoamericanos,

Punto 9:

La sentencia de 20 de marzo del 2003 del Tribunal Supremo relativa a parte del articulado del Reglamento que desarrolla la “Ley orgánica 4/2000, modificada por la Ley orgánica 8/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, entendió que siete de los preceptos, de un texto de 147 artículos, iban más allá del mandato legal.

Capítulo II. A. 3 : Devolución y Expulsión

Punto 17:

La nueva normativa de extranjería, la “Ley Orgánica 14/2003, que modifica la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, establece que cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión.

Punto 19:

Las alegaciones realizadas por algunas ONGs a la Relatora respecto a la falta de respeto a la presunción de inocencia y posible falta de garantías del proceso judicial, carecen de fundamento. El artículo 57.7, de la “Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social” establece que *“cuando un extranjero se encuentre procesado o inculcado en un procedimiento judicial por delito o falta para el que la ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de naturaleza distinta, y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo de expulsión, la autoridad gubernativa someterá al Juez que, previa audiencia del Ministerio Fiscal, autorice, en un plazo no superior a tres días, su expulsión, salvo que de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen su denegación*

Punto 20:

El internamiento es una de las medidas cautelares a adoptar durante la tramitación del expediente de expulsión, a la cual se ha de añadir la devolución.

Capítulo II. A. 4 Competencias de los distintos ór2anos del Estado cii materia de migración:

Punto 23:

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes es el órgano a través del cual se promueve la participación y el consenso de las ONGs y de las Asociaciones de Inmigrantes con la Administración en el ámbito de las políticas migratorias. **El Foro continúa con su labor y no se ha creado un foro alternativo.**

Punto 24:

La normativa estatal, que parte de la distribución de competencias constitucional y estatutaria en España. atribuye la competencia en materia de protección de los menores desamparados que se encuentren en territorio español a las Comunidades y' Ciudades Autónomas. Por tanto, la tutela jurídica de los mismos no es competencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sino de las Conserjerías de Protección Social de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, desde que se tiene conocimiento de la existencia de un menor extranjero no acompañado en nuestro país, se le da la protección adecuada dentro del Sistema de Protección a la Infancia para menores desamparados. **Los menores extranjeros tutelados por la Administración española reciben en cualquier lugar del país idéntico trato que los menores españoles en su misma situación y conviven en las mismas instituciones,** con un seguimiento preciso de cómo discurre su estancia en dichos lugares.

Capítulo 111. A : Migrantes en situación irregular

Punto 31:

En el informe de la Relatora Especial se maneja la cifra de 600.000 inmigrantes irregulares. Este dato no ha sido obtenido de las Autoridades españolas, dadas las dificultades de cuantificar estadísticamente la inmigración ilegal, que por ser ilegal genera un cifra oculta, a pesar de los esfuerzos realizados desde la Administración por conocer el fenómeno en toda su extensión.

En el mismo punto 31 se niega que entre las razones de la irregularidad se encuentran la entrada clandestina, que se agrava con la ausencia de ejecución de las expulsiones; y la irregularidad sobrevenida por retrasos en los trámites. Por lo que respecta a la '*ausencia de ejecución de la.*', *expulsiones* ', y conforme a los datos disponibles, se reitera que a lo largo del año 2003 han sido repatriados 92.679 extranjeros, produciéndose un incremento del 20% respecto al total de repatriaciones efectuadas durante el año 2002, (77. 113).

Por lo general, los retrasos en los trámites no son la causa, sino el efecto, de la presencia de inmigrantes en situación ilegal. Por otra parte la Ley prevé que la mcm espera hasta que se pronuncie el órgano administrativo competente para el trámite no genera ni provoca ninguna situación de ilegalidad.

Punto 32:

La presión de entrada irregular es mucho más numerosa en las fronteras terrestres y marítimas que en las aéreas, y no es a través del Aeropuerto internacional de Barajas donde se produce principalmente.

La preocupación que expresa la Relatora respecto a la posible discrecionalidad de los

por la Ley, por lo que la decisión final que adopta el funcionario de fronteras, en caso de denegación de entrada, debe ser motivada y no es discrecional ni mucho menos arbitraria. Puede, además, ser recurrida.

Punto 33:

El control fronterizo para la entrada en el territorio lo realizan en las fronteras los funcionarios españoles habilitados al efecto. El transportista, conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por España, tiene la obligación de constatar que las personas que transportan van convenientemente documentadas.

Punto 34

El tráfico de pateras es utilizado para acceder de manera ilegal al territorio español tanto por el cruce del Estrecho como por las Islas Canarias. Se señala en el informe de la Relatora Especial que *“en Cádiz los muertos en los últimos 12 años en el Estrecho han sido, según las cifras más optimistas, 2000 “*. Este dato, cuya procedencia desconocen las Autoridades españolas, no es un dato objetivo. Los datos de que dispone la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración no alcanzan a los últimos 12 años, y desconoce cómo es posible averiguar esa cifra.

En el año 2001 se contabilizaron oficialmente 74 cadáveres y 26 desaparecidos; en 2002, 35 cadáveres y 20 desaparecidos; y en 2003 101 muertos y 109 desaparecidos.

En cualquier caso, tal como se ha señalado, los Cuerpos y Fuerzas de seguridad españolas han realizado durante los tres últimos años las siguientes actuaciones salvamento y rescate de inmigrantes ilegales que intentan llegar en patera al territorio español

2002	1.020	16.670
2003	942	19.172

Punto 35:

El informe de la Relatora Especial destaca el efecto que el sistema de interceptación de inmigrantes ha tenido en la búsqueda de nuevas rutas y trayectorias, que *“ahora implican un trayecto más largo y peligroso”*. La atribución de responsabilidad al Gobierno español por la peligrosidad asumida por los migrantes que intentan entrar en el territorio español de manera ilegal es **evidentemente excesiva** y resulta inaceptable. Supondría querer culpar a quien pretende combatir, de acuerdo con la Ley, el tráfico ilegal y la actuación de las mafias de que éstas utilicen vías más arriesgadas para contravenir la ley.

Punto 36

La Relatora Especial afirma que la presencia de inmigrantes ilegales en España se debe, entre otras razones, a que *“las órdenes de deportación son ejecutadas”*. Este planteamiento es sin embargo inverso al recogido en el informe de la Relatora. El aumento del número de inmigrantes ilegales en España no es debido a la iniciación de los procedimientos de expulsión o a la falta de ejecución de las órdenes de deportación una vez finalizado dicho procedimiento sino a que **una vez dictada la orden de expulsión el responsable jurídico de su cumplimiento, que es el propio extranjero, no la acata**. De hecho, los expedientes se abren a los migrantes que ya se encuentran en situación ilegal en España.

Cabe recordar, en cualquier caso, que en 2003 se ha repatriado 92.679 extranjeros.

Punto 37:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España, dada su formación y experiencia, conocen con precisión la diferencia entre devolución y expulsión y las distintas garantías que

Punto 38:

Las reformas realizadas en la legislación de extranjería, fundamentalmente la “Ley Orgánica 14/2003, que modifica la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, han estado dirigidas, entre otros objetivos, a agilizar **los procedimientos y simplificar los requisitos** para la tramitación y la resolución de los expedientes administrativos de concesión de autorizaciones para trabajar y residir a súbditos extranjeros. **Así pues, la llueva Ley ha venido a mejorar y acortar el procedimiento.** Ha permitido, además, realizar determinados procesos de regularización. Son esos procesos de regularización e integración de migrantes, y no los cambios legislativos, la causa de las demoras en los tramites.

La aplicación de la normativa no ha conllevado un problema de discrepancia, ya que existen al respecto criterios uniformes. Las tramitaciones sufren las demoras a que se refiere la Relatora sólo en algunas provincias, habiéndose adoptado los oportunos mecanismos correctores, como la simplificación de tramites introducida por la “Ley Orgánica 14/2003, que modifica la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social’.

Punto 40:

Se han hecho en España esfuerzos considerables y recurrentes para regular a la población extranjera irregular. Ello no es sin embargo suficiente para abordar un problema tan complejo. Las dificultades que encuentran los migrantes en situación irregular para regularizarse son en parte un efecto lógico de las medidas adoptadas por el Gobierno para promover una migración regular. Es evidente que el mecanismo para luchar contra la migración irregular no puede ser la regularización de migrantes irregulares.

Los Centros de Internamiento son establecimientos públicos de carácter no penitenciario, dependientes del Ministerio del Interior, para la detención y custodia a disposición de la autoridad judicial de los extranjeros sometidos a expulsión del territorio nacional. España tiene un firme compromiso de continuar con el proceso de adaptación de los Centros de Internamiento de Extranjeros a la normativa vigente.

La legislación española obliga a que estos Centros dispongan de servicios sanitarios, asistencia social, servicio de vigilancia, enfermería, cocina, comedor, dormitorios, aseos, duchas, locutorio para abogados, sala de visitas y sala de estar. Todas estas instalaciones y dependencias deberán satisfacer las condiciones de higiene y estar acondicionadas de manera que el volumen de espacio, ventilación, agua, alumbrado y calefacción, se ajusten a las normas de habitabilidad y a las condiciones climáticas de la localidad donde se hallen ubicados. Asimismo, deberán estar equipadas del mobiliario suficiente par hacerlas aptas al uso que se destinan.

Las autoridades españolas están procediendo a la adaptación y acondicionamiento de los edificios, a la contratación de personal sanitario y trabajadores sociales, y a la dotación de los medios necesarios. En el año 2003 se han invertido más de 7.500.000 € en la construcción de nuevos centros y en la mejora de las instalaciones.

En todos los centros se adoptan medidas preventivas y curativas en el caso de enfermedades infectocontagiosas.

Punto 46:

El régimen jurídico que regula la extranjería prevé el acceso a la información, asistencia jurídica y servicios de traducción e interpretación. La percepción de una *'seria falta de información, asistencia jurídica y servicios de traducción en interpretación'* de los

denunciada por el ACNUR. El Gobierno de España viene realizando esfuerzos por colaborar con el ACNUR dada la importancia de su participación en el procedimiento de concesión del estatuto de refugiado. Esta participación no está prevista sin embargo en la mayoría de los países de la Unión Europea.

Capítulo III.D: Centros de Estancia Temporal

Punto 50:

La situación de existencia de un gran número de inmigrantes irregulares a los cuales los Centros de Estancia Temporal no podían dar cabida en la ciudad de Ceuta y vivían en la calle ha sido superada, hasta el punto que la ONG “Médicos Sin Fronteras” ha reconocido la mejora de la situación y ha abandonado el programa de trabajo establecido para Ceuta por innecesario.

La permanencia de inmigrantes no expulsados no da lugar a un “problema estructural”, generando, como se dice en el informe de la Relatora Especial, un “limbo jurídico” para el extranjero. **Aquellos inmigrantes irregulares sobre los que se ha dictado una orden de expulsión jurídicamente tienen la obligación de abandonar España y cada persona es la responsable de incumplimiento.**

Capítulo 111. E: Menores no acompañados

Punto 53.

En la realización de las pruebas de determinación de edad, según los informes de las Entidades Públicas competentes en la protección de los menores en las Comunidades Autónomas, siempre se considera la edad inferior de la horquilla que ha determinado la prueba de edad.

menores no acompañados". Es del todo incorrecto hablar de "*expulsión de menores*", dado que esta sanción administrativa no es aplicable en España a menores no acompañados. Estos siguen un procedimiento de reintegración familiar o tutela pública del Estado de origen o, por otro lado, de tutela por la Administración española, pero nunca es posible la expulsión.

Más allá de las obligaciones y garantías en los procedimientos en relación con menores extranjeros en España, es necesario recalcar los esfuerzos que las Administraciones Públicas españolas vienen realizando desde el año 1998. Las cifras de acogida de menores estos tres últimos años son las siguientes:

- 2001: fueron acogidos 4.057 menores extranjeros no acompañados.
- 2002: fueron acogidos 6.329 menores extranjeros no acompañados.
- 2003: hasta el 30 de septiembre habían sido acogidos 3.965 menores extranjeros no acompañados.

Punto 58:

El cómputo de 9 meses establecido por ley para la regulación de los menores se interrumpe si el menor reagrupado regresa a su país de origen, y no a España como se declara en el informe de la Relatora Especial.

Capítulo III. E: Condiciones laborales e integración

Punto 59:

La selección y contratación de trabajadores extranjeros por parte de España no se efectúa exclusivamente "*desde sus países de origen en virtud de convenios bilaterales*". **La vigente legislación española de extranjería establece la posibilidad de otorgar autorizaciones para trabajar a extranjeros residentes legales en España y a extranjeros que no se**

El mecanismo del contingente puede permitir, previo análisis de la situación nacional de empleo, la contratación de los trabajadores en sus lugares de origen, en términos de legalidad y con todas las garantías, sin perjuicio de que existan otras vías para documentar con permisos de trabajo a los extranjeros residentes legales en España o en el extranjero, o incluso que se encuentren en España en situación irregular en los supuestos contemplados por la legislación de extranjería.

Respecto a la necesidad de trabajadores migrantes en algunos sectores de la economía española, los contingentes suponen un sistema de cuotas anuales de permisos de trabajo que se conceden a extranjeros que intenta dar respuesta a las demandas de puestos de trabajo sin cubrir de acuerdo con los interlocutores sociales y los servicios públicos de empleo. En este sentido, se han firmado “Acuerdos de regulación y ordenación de flujos migratorios”, desde el año 2001, con Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania y Polonia. Acaba de firmarse un nuevo Acuerdo con Bulgaria, el 12 de diciembre del 2003.

Punto 60:

En el informe de la Relatora Especial se recoge una supuesta falta de acceso a las ofertas de empleo de los migrantes que se encuentran en el interior del territorio y se señala que en 2002 y 2003 no se cubrieron las necesidades laborales debido a la lentitud y complejidad del procedimiento. Estas afirmaciones no se corresponden con la realidad, ya que el cupo anual de trabajadores se determina cuando no hay trabajadores en España que ocupen esos puestos de trabajo y, por ejemplo, en el año 2003, se han producido más ofertas valoradas positivamente que las previstas inicialmente.

Punto 62:

Las oficinas consulares cuentan para atender las demandas de empleo con la nueva figura del **Jefe de visado y un considerable aumento de su personal. Además de las Oficinas**

Punto 63:

Los hechos de carácter de carácter racista y xenófobo acaecidos puntualmente en El Ejido durante los primeros días de febrero de 2000 han sido investigados y se ha detenido y procesado a los presuntos responsables. Han tenido lugar, en concreto:

- a) Siete procedimientos judiciales en el Juzgado de Instrucción N^o 2, en los que figuraban imputados un total de 18 ciudadanos españoles ~ 3 extranjeros. de los cuales 1 fue archivado con fecha 15 de octubre de 20(11, 2 procesos han sido declarados falta, 3 procedimientos se encuentran en tramitación y se condenó, por la Ley del jurado N^o 1/01, 2 delitos de asesinato con la pena de 17 años y 6 meses cada uno. Sobre esta última sentencia pende firmeza.
- b) Siete procedimientos en el Juzgado de Instrucción N^o 3 de El Ejido, de los cuales 2 fueron sobreseídos con fechas 2 de octubre de 2000 y 16 de enero de 2001 respectivamente, 3 procesos se encuentran en tramitación y ha sido remitidos al Juzgado Decano para su reparto al juzgado Penal correspondiente y 2 juicios de faltas han sido archivados, con fecha 13 de enero de 2001 y 12 de febrero de 2001, respectivamente.

Además de estas acciones penales las Administraciones central y autonómica adoptaron una serie de medidas dirigidas a atender las necesidades más urgentes y a garantizar la seguridad y convivencia pacífica en la zona.

Punto 64:

El informe de la Relatora Especial realiza una acusación muy grave de discriminación salarial y laboral en el sector doméstico en España del colectivo de mujeres marroquíes, en razón de

encuentran ampliamente reconocidos tanto en el marco constitucional general como en el marco laboral.

Puntos 65 y 66:

Las dimensiones que está adquiriendo el fenómeno de la prostitución como negocio de explotación sexual de mujeres, niñas y niños en todo el mundo es objeto de una profunda preocupación política y social en nuestro país. En España la lucha contra el tráfico de personas, y especialmente contra la prostitución internacional, está siendo abordada desde la óptica de la defensa de los derechos humanos, así como por medio de una intensificación de las actuaciones y medidas por parte de los poderes públicos para hacer frente a este grave problema.

Respecto a la regulación existente sobre esta materia, hay que señalar en primer lugar que el ordenamiento jurídico español no impone sanción administrativa o penal para quienes ejercen la prostitución, aunque si tipifica como delito la conducta de quienes se benefician de la explotación sexual ajena. Mediante la aprobación de la “Ley orgánica N 11/99, de 30 de abril, por la que se modifican algunos artículos del título VIII del libro II del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/95 de 23 de noviembre”, que se refiere a la prostitución, se ha incorporado la **tipificación del comercio sexual internacional**.

Asimismo, la normativa española prevé la posibilidad de que aquellas personas que se encuentren en situación irregular en España y, que como víctima, testigo o perjudicado de un acto de tráfico ilícito de seres humanos o de explotación de la prostitución cooperen o colaboren con la justicia, no serán expulsados de España y podrán quedar exentas de responsabilidad criminal. Una vez concluido el proceso, se les faculta para elegir retomar a su país o permanecer en España facilitándoseles al efecto la estancia, residencia e incluso un permiso de trabajo con facilidades para su integración social, en los términos que establece la

mujeres y menores (EMUNES) llevan a cabo investigaciones de estos delitos y prestan asistencia, asesoramiento e información a sus víctimas. Debe hacerse también una referencia a los instrumentos articulados en el seno de la policía para animar a las víctimas a denunciar abusos y malos tratos y la operatividad de servicios policiales específicos como el de Atención a la Mujer (5AM) y el de Atención al Ciudadano Extranjero (SACE). Estos servicios se prestan por funcionarios especializados en las investigaciones de delitos en los que resultan afectadas las mujeres en general y las ciudadanas extranjeras respectivamente. En todos los casos, la presentación de una denuncia por parte de una mujer inmigrante tiene un tratamiento idéntico al que se da a la de cualquier otra ciudadana. Paralelamente, se movilizan los recursos necesarios para garantizar a la víctima la oportuna asistencia facultativa y su seguridad personal.

Destaca, asimismo, la colaboración entre los órganos competentes del Ministerio del Interior con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tanto en las investigaciones de los fraudes en la contratación laboral con ocasión de solicitudes nominativas de los contingentes como en la colaboración prestada por los controladores laborales en las inspecciones y registros de clubes y establecimientos de toda índole que ocupan mano de obra femenina extranjera en situación irregular.

Punto 67:

El Gobierno mantiene unas relaciones abiertas y de cooperación con las ONGs, con las que se desarrolla un ambicioso Programa de Subvenciones, que incluye:

- Subvenciones del 0.5 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para programas de acogida, retomo y asentamiento, información, orientación social y asistencia, destinados a migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados. En el año 2003 este Programa ha

participación, la convivencia ciudadana y la promoción de acciones para el conocimiento y evaluación de la situación de integración social y laboral. En este caso, el incremento de las aportaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales experimentado en el año 2003, respecto a 1996, ha sido de un 187 %.

- Subvenciones finalistas mediante Convenio con tres Entidades estatales de mayor implantación (Cruz Roja Española, CEAR y ACCEM). Son programas de atención a solicitantes de asilo, refugiados y desplazados para contribuir a su proceso de acogida e integración, que cuentan con destacada financiación y experimentan importantes incrementos anuales (superiores al 10%).
- Convenios de acogida, información y sensibilización ciudadana con ONGs: Programas de información y atención primaria, centros de día y plazas de acogida para inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad y programas de sensibilización ciudadana y de lucha contra el racismo y la xenofobia, que han visto incrementada la aportación en 2003 respecto a 2000, año de inicio, en un 238%.

Punto 68:

La inscripción de los extranjeros en el padrón municipal y los derechos que se les reconoce con la inscripción, implican el requisito de la exigencia al extranjero de un pasaporte válido y en vigor para realizar la inscripción. La nacionalidad e identidad de un extranjero se manifiesta a través del pasaporte, por lo que deberá ser válido y encontrarse en vigor. A los españoles también se les exigen documentos válidos y en vigor (DNI) que acrediten su identidad.

Punto 69:

Respecto a la necesidad de una mayor cooperación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, el Estado ha promovido considerables acciones de cooperación para abordar la mayor vulnerabilidad y necesidad de atención que genera especialmente la inmigración, firmándose, anualmente y con importantes incrementos, numerosos Convenios de colaboración de la siguiente naturaleza:

- Convenios para programas del Plan de Integración Social de Inmigrantes, en materia de información, orientación y asesoramiento; acogida básica, sensibilización y promoción de la participación ciudadana. El incremento del presupuesto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para estos programas en 2003, respecto a 1998, año de su creación, ha sido de un 149%.
- Convenios para programas de acogida y actuaciones especiales para aquellas CCAA con inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad. Del mismo modo, los recursos financieros para estos programas, se han multiplicado por seis veces, entre el año 2000. en que se suscribieron los primeros Convenios, y el 2003.

Punto 70:

España viene adoptando programas y políticas de control de flujos migratorios con el fin de luchar contra la inmigración irregular y el tráfico de personas. Sin embargo, los procesos extraordinarios de regularización de inmigrantes, originados por la existencia de bolsas de irregulares, no pueden constituirse en norma habitual de la política de la Administración, ya que irían en detrimento de los esfuerzos por promover la migración regular.

A pesar de todo, a lo largo de los años 2000 y 2001, coincidiendo con la aprobación de una nueva legislación de extranjería, se aprobaron cuatro procesos extraordinarios de

extranjeros no es diferente a la de los españoles.

Se debe aclarar además que la situación de las Casernes de Sant Andreu ya ha sido resuelta.

Punto 72:

En el informe de la Relatora Especial se expresa preocupación ante la dificultad de integración de los “*menores, la segunda generación o los no acompañados*” y el hecho de que algunos menores en edad laboral no pueden trabajar dada su situación irregular. Hay que aclarar en primer lugar que los menores pueden encontrarse en situaciones diversas, ya que no es la misma condición jurídica la de un menor no acompañado que la de un descendiente de inmigrantes. No puede hablarse, como hace la Relatora Especial en este párrafo, de todos los menores como irregulares. En segundo lugar, la preocupación por la integración de los menores extranjeros no acompañados es compartida por el Gobierno español y ha sido objeto del trabajo del Grupo sobre Integración de menores extranjeros no acompañados en el marco del Observatorio de la Infancia desde 1999.

El Gobierno de España mantiene un firme compromiso de búsqueda de soluciones prácticas y consensuadas dentro del procedimiento que establece la legislación, que permita dar respuesta a los problemas planteados por estos menores. En algunos casos la respuesta pasará por la reagrupación familiar y repatriación al país de origen, con las garantías previstas en el citado procedimiento. En aquellos otros casos en que las circunstancias y el interés superior así lo motiven, se les brindará la correspondiente protección y atención específica, así como la solicitud del permiso de residencia para que pueda efectuarse una integración social y laboral diligente y efectiva para el menor.

Punto 73:

En el informe de la Relatora Especial se muestra preocupación por los “*retrasos en la*

concesión o denegación, se realiza en las Oficinas Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores conforme a unas normas y a un procedimiento regulado, establecido entre los países que pertenecen al espacio Schengen, en el que cabe apelación. No se tiene noticia de arbitrariedades en la expedición de visados conforme a este procedimiento.

Punto 75:

Las lecturas sensacionalistas que desde algunos medios de comunicación se han dado en ocasiones del fenómeno de la migración, vinculándolo con la delincuencia, **han sido abordadas por el Gobierno por medio de la promoción de acciones de sensibilización destinadas a favorecer la inmigración regular, evitar la inmigración irregular y destacar la contribución positiva de la inmigración al conjunto de la sociedad. El gobierno viene realizando campañas de información y sensibilización en las que se destacan las aportaciones positivas de los migrantes a la sociedad española, a fin de facilitar su integración y favorecer la implantación de actitudes positivas hacia la inmigración entre la población española.**

Actualmente el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrolla la “Campaña Permanente a favor de la Convivencia Intercultural y en contra del Racismo y la Xenofobia”. Esta campaña que, se realiza en colaboración con las Comunidades Autónomas y con las Organizaciones sociales que participan en los programas de integración social de inmigrantes y refugiados, pretende compartir una imagen común y un lema cuyo mensaje favorezca las actitudes de tolerancia, evite la aparición de conductas racistas o xenófobas y desvincule el fenómeno migratorio de la criminalidad.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Punto 83:

Este Grupo de Trabajo aprobó el 12 de diciembre del año 2002 un “Protocolo de coordinación institucional en la intervención con menores extranjeros no acompañados”. En el mismo se especifican las acciones a realizar y los organismos responsables desde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado constatan la presencia de un menor no acompañado hasta el final del procedimiento de protección del menor.

El Grupo va a ampliar su marco de actuación, analizando no sólo la situación de los Menores No Acompañados, sino también otros aspectos del ámbito educativo, integración social y laboral, etc.

Punto 86:

- Apartados 1 y 2: España cuenta con una legislación y un sistema de garantías que impide que se socaven los derechos humanos de cualquier persona, sean o españoles, incluyendo a migrantes y solicitantes de asilo, sin que sea necesario ratificar la “Convención sobre la protección de los derechos de los Trabajadores Migrantes y Sus Familias**
- Apartado 3: Los oficiales encargados de la aplicación del régimen jurídico de los extranjeros en España tienen acreditada y reconocida su capacitación profesional y actúan uniformemente en todo el territorio nacional, conforme a las normas y procedimientos establecidos en virtud de convenios internacionales de los que España forma parte, como el “Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen” o las disposiciones adoptadas sobre la materia por la Unión Europea.**
- Apartado 4: Los migrantes tienen garantizada de forma gratuita los derechos a la asistencia letrada y a intérprete, estando sometidas todas las actuaciones al control de la autoridad judicial. Todos los centros e instalaciones cuentan con servicio de**

Comunidades Autónomas y de los Municipios.

Apartado 6: Las ONGs toman parte activamente en la actuación del Gobierno en materia de migración, en el marco del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Apartado 7: El Gobierno viene realizando campañas de información y sensibilización en las que se destacan las aportaciones positivas de los migrantes a la sociedad española, a fin de facilitar su integración y favorecer la implantación de actitudes positivas hacia la inmigración entre la población española. Actualmente el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales desarrolla la “Campaña Permanente a favor de la Convivencia Intercultural y en contra del Racismo y la Xenofobia”. Esta campaña que, se realiza en colaboración con las Comunidades Autónomas y con las Organizaciones sociales que participan en los programas de integración social de inmigrantes y refugiados, pretende compartir una imagen común y un lema cuyo mensaje favorezca las actitudes de tolerancia y en contra del racismo en la sociedad española.

Apartado 8: Se ha realizado un importante esfuerzo en el año 2003 para mejorar la gestión de las oficinas encargadas de la tramitación de los expedientes de extranjeros. Además de las Oficinas Laborales ya existentes en Colombia, Marruecos y República Dominicana para facilitar la llegada de trabajadores migrantes, en 2003 se han abierto Oficinas en Ecuador, Polonia y Rumania.

Apartado 10: Para el año 2004, en el contingente de trabajadores extranjeros se ha establecido una cifra inicial de 10.908 puestos de trabajo de carácter estable, que podrán ser cubiertos por trabajadores extranjeros no comunitarios que no se hallen ni sean residentes en España. Además de la oferta de empleo genérica, el contingente 2004 permite formular ofertas nominativas de empleo.

Apartado 12: Los residentes extranjeros en España tienen los mismos derechos que los españoles para el acceso a la vivienda de protección social, que se adjudican a los interesados en función de baremos objetivos.

Apartado 13: Se garantiza la asistencia y protección a las víctimas de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades, facilitando, a su elección, el retorno a su país de procedencia o la estancia y residencia en España, así como permiso de trabajo y facilidades para su integración social.

Apartado 14: España es el único país de la Unión Europea en el que ACNUR participa en los procedimientos de asilo, tienen acceso a los expedientes en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio y, en un 97% de los casos hay coincidencia de criterios entre la Administración y ACNUR en la resolución de los expedientes.

Resumen de las Directivas sobre Iguales de Trato.

Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad de trato independientemente del origen o étnico.

- Aplica el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Protege contra la discriminación en el empleo y la formación, la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria y el acceso a bienes y servicios.
- Define la discriminación directa e indirecta, el acoso y la victimización
- Da a las víctimas de discriminación el derecho para presentar una denuncia por vía judicial o administrativa y prevé la imposición de sanciones a la parte demandada culpable de discriminación.

Los gobiernos han acordado introducir las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta Directiva a más tardar el 19 de julio de 2003.

Directiva 200/78/CE sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

- Aplica el principio de igualdad de trato de las personas en el empleo y la formación independientemente de su religión o convicciones, de discapacidad, orientación sexual o edad.
- Su definición de discriminación y las disposiciones en materia de derecho de denuncia y carga de la prueba son iguales a las de las Directiva sobre la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Exige que los empresarios realicen los ajustes razonables necesarios para atender las necesidades de personas con discapacidad aptas para desempeñar los trabajos en cuestión,
- Permite excepciones limitadas al principio de igualdad de trato, por ejemplo, para respetar el espíritu de organizaciones religiosas o hacer posible la realización de programas especiales para promover la integración de jóvenes trabajadores o trabajadores de mayor edad en el mercado de trabajo.

En este caso, los Gobiernos han acordado introducir las modificaciones necesarias en sus legislaciones nacionales a más tardar el 2 de diciembre de 2003, aunque pueden solicitar un plazo adicional de hasta tres años para introducir los cambios necesarios relativos a la discriminación por motivos de discapacidad o edad.

También los nuevos Estados miembros deberán incorporar las disposiciones de ambas Directivas a sus ordenamientos jurídicos antes de adherirse a la Unión.

