

REFUGIADOS Y DESPLAZADOS: EL DERECHO DE ASILO

Francisco Alonso Pérez
Inspector-Jefe CNP.
Licenciado en Derecho.
Miembro del CEDIH

SUMARIO

1. CONSIDERACIONES GENERALES.—2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.—3. NORMATIVA APLICABLE.—4. EL DERECHO DE ASILO: DISPOSICIONES GENERALES.—5. AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO: A) CONSIDERACIONES GENERALES; B) COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE ASILO Y REFUGIO; C) OFICINA DE ASILO Y REFUGIO.—6. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS DESPLAZADOS Y SITUACIONES DE EMERGENCIA.—7. SISTEMAS DE ACTUACIÓN: ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y HUMANITARIAS.—8. DELEGACIÓN EN ESPAÑA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: A) DISPOSICIONES GENERALES; B) FUNCIONARIOS DE LA DELEGACIÓN.—9. CENTROS DE ACOGIDA DE REFUGIADOS.—10. LA CRUZ ROJA Y LOS REFUGIADOS.—11. NUEVOS CONCEPTOS: ASILADO COMUNITARIO, REFUGIADO AFRICANO, REFUGIADO «DE FACTO»: A) ASILADO COMUNITARIO; B) REFUGIADO AFRICANO; C) REFUGIADO «DE FACTO».

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En ocasiones llamaba la atención la inclusión en los cursos organizados por el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, del que fue Director el Excmo. Sr. Don Javier Sánchez del Río y Sierra, de la problemática en torno al derecho de asilo. Pero la razón es evidente, puesto que una de las consecuencias más graves de la mayor parte de los conflictos armados que han tenido lugar a lo largo de la historia, tanto de carácter interno como internacional, es precisamente el problema de los desplazados y refugiados, de las personas que se ven obligadas a abandonar su país o su lugar de residencia, como tendremos ocasión de comprobar.

Pretendemos centrar el estudio del derecho de asilo fundamentalmente desde el punto de vista del Derecho internacional, dejando al margen las normas de procedimiento que sobre el particular contiene la legislación en nuestro país, aunque, evidentemente, haremos referencia al Derecho interno español.

Alrededor de veinte millones de personas viven forzosamente fuera de sus países. Unos, por causas políticas, otros, como consecuencia de los diferentes conflictos armados que tienen lugar en la actualidad y, finalmente, muchos por causas económicas.

Como señalaba hace algunos años el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Saderuddin Agha Khan, el fenómeno del desarraigo se ha hecho sentir a una escala si cabe mayor aún de la que pudiera pensarse, como consecuencia de la entrada en un mundo de comunicaciones globales.

Afirma Diego López Garrido que los conflictos políticos y militares, la aparición de nuevos Estados que han implicado cambios de régimen y de fronteras, la lucha por la descolonización y la remodelación de fronteras enteras, han producido millones de gentes desplazadas, han despertado en nuestro siglo, como nunca antes, la atención de toda la humanidad.

Se les conoce con expresiones tales como exilados, asilados, refugiados económicos, refugiados políticos, apátridas, personas expulsadas u obligadas a huir y otras semejantes. Pero, como veremos más adelante, el ordenamiento jurídico español utiliza únicamente los términos «asilados» y «refugiados».

El asilo es definido por el Instituto de Derecho Internacional, en la sesión celebrada en Bath en 1950, como la «protección que un Estado da en su territorio, o en cualquier otro lugar bajo la jurisdicción de sus autoridades, a una persona que viene a buscarlo».

El término refugiado se aplica, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, a toda persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El derecho de asilo fue conocido y practicado ya en los pueblos de Oriente, especialmente entre los hebreos y los egipcios, cuyos templos fueron considerados lugares de refugio.

En Grecia también se practicó con el nombre de «*assylia*». Significa «sin captura», «sin violencia». El asilo surge como consecuencia de un privilegio otorgado a favor de los templos, en virtud del cual quedaba prohibido castigar con penas corporales a los delincuentes que se refugiaban en ellos. Se suele citar como ejemplo el caso de Edipo que, tras una serie de avatares en su reino de Tebas, se vio obligado a pedir asilo a Teseo, rey de Atenas.

Los romanos no conocieron el derecho de asilo propiamente dicho, pero respetaron este derecho en los templos griegos, reglamentándolo.

La tradición del derecho de asilo se conservó en las iglesias cristianas, siendo aceptado por reyes y emperadores, pero con algunas restricciones, continuando en vigor durante toda la Edad Media.

En la época feudal la institución del asilo adquiere la máxima relevancia. Los lugares sagrados (el obispado, la abadía, la iglesia, etc.) se constituyen en verdaderos reductos, que protegen a las personas allí acogidas de los poderes civiles.

El derecho de asilo ha pervivido a través de la historia, si bien transformando el ámbito de su protección. Si en un principio sólo beneficiaba a los delincuentes comunes y nunca a los políticos, paulatinamente fue cambiando esta idea e invirtiéndose la tendencia desde finales del siglo XVIII hasta la actualidad, en que solamente se protege a los perseguidos políticos.

Así pues, el derecho de asilo actual se muestra, por una parte como una consecuencia de la inmunidad de las iglesias o templos, en virtud de la cual los criminales refugiados en tales lugares no podían ser extraídos de los mismos o lo eran con ciertas solemnidades, y de otra parte es una consecuencia del derecho de extraterritorialidad de que gozan los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras.

Diego López Garrido apunta que la noción de refugiado se remonta al siglo XVII, cuando los calvinistas perseguidos por los españoles se refugiaban en Francia. En Gran Bretaña, el término refugiado servía para denominar a los hugonotes perseguidos por los franceses.

A lo largo de la historia de la humanidad encontramos innumerables ejemplos de pueblos y minorías perseguidos, de seres humanos obligados a abandonar su hogar por motivos de raza, religión, extracción social o posición política. Este fue el caso de los hugonotes en Francia en los siglos XVI y XVII, como se ha indicado anteriormente, o de los judíos en España en 1492. También entre los pueblos sometidos se puede citar el caso de los kurdos o de los palestinos.

Pero el concepto de refugiado en el sentido que conocemos hoy día surge en Europa después de la Primera Guerra Mundial, cuando miles de

personas abandonan sus países en busca de un refugio duradero. Estas personas necesitaban un status para permanecer de forma estable en los países de asilo, pero los primeros acuerdos internacionales no contenían una definición del refugiado, sino simplemente una descripción por grupos de nacionalidades: los procedentes de la Rusia zarista, los refugiados de Alemania, los refugiados de Austria, etc.

Se suele decir que el fenómeno de los refugiados y de los desplazados del siglo xx comenzó a principios de 1912 con las guerras balcánicas, agravándose posteriormente con la revolución rusa. La atención a estos colectivos era realizada por organizaciones humanitarias, entre las que destacó la labor de la Cruz Roja.

En 1921, la Sociedad de Naciones toma cartas en el asunto, celebrándose una conferencia internacional convocada por organismos humanitarios, que da lugar a la creación de un Alto Comisionado, a cuyo frente se sitúa el doctor Fridtjof Nansen, Premio Nobel de la Paz en 1922 y figura clave en la ayuda a los refugiados, bajo cuyo mandato se consiguen repatriar 450.000 prisioneros de guerra procedentes de 26 países.

Se acepta internacionalmente el llamado «Pasaporte Nansen» que, teniendo en cuenta el problema del refugiado y su carencia de documentación, no era más que una cédula personal destinada a servir como documento de viaje a los refugiados, de acuerdo con diversos Convenios y Acuerdos Internacionales celebrados con anterioridad a la Convención de Ginebra de 1951, a la que nos referiremos más adelante.

Durante la década de los treinta surgen cerca de 800.000 refugiados entre alemanes, austríacos, rusos, armenios, asirios, checoslovacos y españoles.

El acceso del nacionalsocialismo en Alemania y su persecución contra los judíos y opositores al régimen da lugar a la aparición de nuevos problemas con respecto a los refugiados, agravados por la negativa de Hitler de dejar operar en su territorio a un organismo de la Sociedad de Naciones.

A iniciativa de Roosevelt, se creó un organismo para facilitar la huida de todos los habitantes de los territorios ocupados por las fuerzas alemanas denominado Comité Intergubernamental para los Refugiados. Al finalizar la guerra fueron repatriados cerca de seis millones de seres humanos.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encuentra con más de 20 millones de personas desplazadas. Se crea entonces la Organización Internacional para los Refugiados, encargada prioritariamente de las operaciones de repatriación, que funcionó hasta finales de 1950.

Posteriormente nace la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con sede en Suiza y actualmente

con delegaciones en más de 120 países, así como la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, complementada posteriormente por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, que son los dos instrumentos jurídicos de carácter internacional que se han adoptado en el ámbito de las Naciones Unidas.

El ACNUR fue creado para atender a las víctimas de la guerra mundial y del inicio de la «guerra fría», pero los sucesivos conflictos en Hungría, Corea y Argelia hicieron necesario ir prolongando sucesivamente su mandato y completando sus competencias jurídicas.

En 1956 llegaron 180.000 personas a Austria y 20.000 a Yugoslavia, procedentes de Hungría. La guerra de Argelia expulsó en 1958 a 200.000 personas a Túnez y Marruecos.

A partir de 1980, como consecuencia sobre todo de los sucesivos conflictos armados y la desintegración socio-económica, se agrava el problema del refugio. En Africa se ha producido el desplazamiento masivo de cientos de miles de personas. En Asia, cinco millones de afganos y un millón de indochinos huyeron hacia sus países vecinos. Asimismo, 300.000 camboyanos se hacinaron en la frontera con Tailandia. Otros ejemplos significativos que podemos citar son los refugiados que han originado los conflictos en Sri Lanka, Líbano y la guerra irano-irakí.

En América Central, sobre todo en Guatemala, Nicaragua y El Salvador se ha producido un constante desplazamiento de personas fuera de sus lugares de origen.

En Europa, varias decenas de miles de personas han abandonado sus hogares en Bulgaria, Polonia, Rumania y la extinta Unión Soviética, sin contar el éxodo masivo de personas que ha originado el conflicto de los Balcanes en los territorios de la antigua Yugoslavia.

El demógrafo holandés Dirk Van der Kaa estima que a lo largo de la próxima década arribarán a Europa de 300.000 a 600.000 personas anualmente, frente a los 150.000 que lo hicieron en 1980. La previsión máxima establece que unas 200.000 procederán del Este europeo y 350.000 del resto del mundo.

En los últimos años se han registrado procesos de desplazamiento de grupos étnicos importantes. Es el caso del retorno de los alemanes; de los judíos rusos hacia Europa, Israel y Estados Unidos; de turcos de Bulgaria o Turquía o de húngaros desde Rumania a su país de origen, así como un continuo flujo de personas procedentes del Este hacia Alemania y Austria, de ilegales magrebíes hacia Italia, Francia y España y de gente del Tercer Mundo que huyen de desastres de distinta naturaleza para pedir asilo en

Europa. El conflicto de la antigua Yugoslavia ha causado 2.250.000 desplazados (500.000 en países vecinos y el resto desplazados por el interior de las antiguas fronteras).

En los últimos veinte años la llegada de refugiados se ha multiplicado en los países europeos occidentales. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se ha pasado de los 10.000 en 1970, a los 150.000 de 1980 y a los 450.000 de 1990. A Estados Unidos, por su parte, llegaron en 1990 del orden de 600.000 personas.

Ello ha hecho que las tensiones aumenten, reapareciendo brotes xenófobos en el continente europeo y se fortalezca la extrema derecha en países como Alemania, Francia o Austria.

El número de peticiones de asilo, a través de la Comunidad Europea ha pasado de las 170.000 en 1988 a 327.000 en 1990, de las que el 60 por 100 se han producido en Alemania y el 20 por 100 en Francia.

La Comisión Europea ha instado a sus Estados miembros para adoptar medidas contra la inmigración ilegal y contra los solicitantes de asilo que no se ajusten a la definición de refugiado dada por el Convenio de Ginebra de 1951.

3. NORMATIVA APLICABLE

La Constitución española reconoce el derecho de asilo en el artículo 13.4, señalando al efecto: «La Ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España».

En nuestro país el derecho de asilo se regula por las siguientes normas:

a) Instrumento de 22 de julio de 1978, de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.

b) Acuerdo entre España y la Organización de las Naciones Unidas relativo al establecimiento de una Delegación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Madrid, hecho el 14 de marzo de 1988 en Madrid.

c) Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990, en cuyos artículos 28 a 38 se determina la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo entre las partes firmantes del Convenio.

d) Acuerdo Europeo de 29 de abril de 1959, sobre exención de visados para los refugiados.

e) Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

f) Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

g) Orden de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida a refugiados.

En la Exposición de Motivos de la Ley 9/1994 se indica que la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley 5/1984 muestra algunas deficiencias que resulta importante subsanar. Al propio tiempo, la aprobación de Instrumentos internacionales en materia de asignación de responsabilidad para el examen de las solicitudes de asilo y la progresiva armonización de las legislaciones nacionales en la materia, aconsejan la revisión de las normas vigentes sobre el reconocimiento de la condición de refugiado y la concesión de asilo.

Se da así cumplimiento al mandato parlamentario contenido en la proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, en la que se instaba al Gobierno a «adoptar las medidas necesarias para garantizar la necesaria celeridad en el examen individualizado de las solicitudes de asilo» y a «impedir la utilización fraudulenta con fines de inmigración económica del sistema de protección a los refugiados».

La modificación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado presenta los siguientes aspectos fundamentales:

a) En primer lugar, se suprime la doble figura de asilo y refugio con estatutos diferenciados, dualidad que no se deriva en modo alguno de las exigencias de protección a los extranjeros víctimas de persecución y que se ha revelado como una fuente de confusión y abusos.

La reforma configura el asilo, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución, como la protección dispensada por España a aquel extranjero a quien se reconozca la condición de refugiado, de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951, es decir, quien tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde

antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Este concepto de refugiado, cuando se trata de perseguidos por opiniones políticas, ha de interpretarse en sentido amplio, como es práctica general de los Estados signatarios de la Convención, comprendiendo actos punibles cometidos por motivos políticos siempre que, a la luz de las circunstancias, pueda establecerse que la persona en cuestión tiene temores de ser perseguida.

En cuanto al actual asilo por razones humanitarias, que se podía conceder a determinados extranjeros que no sufrieran persecución, se reconduce por la vía de la legislación general de extranjería.

Por otra parte, la protección que la Ley española dispensa a los refugiados va más allá de lo previsto en la referida Convención de Ginebra, al comprender de forma inequívoca el derecho a residir y trabajar en España.

b) En segundo lugar, se establece una fase previa en el examen de las solicitudes, que permite la denegación de forma rápida de aquellas peticiones que sean manifiestamente abusivas o infundadas, así como aquellas otras cuyo examen no le corresponda a España, o en que exista otro Estado en condiciones de prestar la protección. Tal denegación se hace mediante una resolución de inadmisión a trámite de las solicitudes, adoptada con las necesarias garantías, en particular la posibilidad de presentación de una petición de reexamen con efectos suspensivos y participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en los casos en que la Resolución de inadmisión a trámite se haya adoptado cuando el solicitante se encuentre en frontera. La entrada en territorio español de los extranjeros que pidan asilo en la frontera quedará, pues, condicionada a la admisión a trámite de su solicitud.

Con esta medida se pretende dar respuesta al creciente número de peticiones de asilo, en su mayoría inmigrantes económicos, lo que dificulta su acogida adecuada y provoca el consiguiente retraso en la resolución de las solicitudes, convirtiéndose en la práctica en la principal vía de inmigración irregular hacia nuestro país.

Por otra parte, la reforma en cuestión se acompaña con la conclusión número 30 del Comité Ejecutivo del programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, según la cual «sería útil que los procedimientos nacionales de determinación del estatuto de refugiado prevean disposiciones especiales para tratar con celeridad las solicitudes que se consideren tan manifiestamente infundadas que no merezcan un examen en profundidad, ya que tales solicitudes no constituyen más que una carga

para los países afectados y perjudican los intereses de aquéllos que tienen motivos para pedir que se les reconozca el estatuto de refugiados».

Por último, responde a lo establecido en Convenios internacionales en los que será parte España (Convenio de Dublín y Convenio de Schengen), que determinan el Estado miembro al que le corresponde el examen de cada solicitud de asilo.

c) En tercer lugar, se aborda la modificación de los efectos que la resolución denegatoria del asilo produce. La actual regulación de los efectos de la denegación de la condición de asilado ha tenido un importante efecto de atracción de inmigrantes económicos hacia el sistema de asilo, al situar al extranjero que ve denegada una solicitud de asilo, aun cuando esté desprovista de todo fundamento, en una situación de privilegio con respecto a aquél que ha seguido los procedimientos migratorios normales establecidos por el ordenamiento español, mediante la solicitud del oportuno visado.

La reforma parte del principio general, aceptado por el conjunto de las partes contratantes de la Convención de Ginebra, de que el solicitante de asilo cuya petición es inadmitida a trámite o denegada debe abandonar el territorio español, salvo que reúna los requisitos para entrar o permanecer en el país, con arreglo al régimen general de extranjería, o que, por razones humanitarias o de interés público, se le autorice excepcionalmente para ello.

d) Finalmente, se adapta a la doctrina del Tribunal Constitucional la disposición contenida en el artículo 18.3 de esta Ley, relativa a la facultad que se otorgaba al Ministro del Interior de suspensión de asociaciones de extranjeros. De acuerdo con lo que el Tribunal Constitucional estableció en su sentencia 115/1987, de 7 de julio, se suprime dicha facultad.

La nueva Ley queda estructurada en tres Capítulos:

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. De la concesión de asilo.

Capítulo III. De los efectos de la concesión y de la revocación del asilo.

4. EL DERECHO DE ASILO: DISPOSICIONES GENERALES

El Capítulo I, que comprende los artículos 1 a 3, recoge las disposiciones generales, reconociendo el derecho de los extranjeros a solicitar asilo, el contenido de éste y las causas que justifican su concesión y denegación.

El artículo 1.º de la Ley 5/1984, en su nueva redacción dada por la Ley 9/1994, señala que el territorio español constituirá un refugio inviolable

para todas las personas a quienes se conceda asilo de conformidad con esta Ley. Se reconoce a los extranjeros del derecho a solicitar asilo.

En cuanto al contenido del asilo, el nuevo artículo 2.º dispone al respecto lo siguiente:

«1. El derecho de asilo reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución es la protección dispensada a los extranjeros a los que se reconozca la condición de refugiado y que consiste en su no devolución ni expulsión en los términos del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y en la adopción de las siguientes medidas durante el tiempo en que subsistan las circunstancias que motivaron la solicitud de asilo:

- a) Autorización de residencia en España.
- b) Expedición de los documentos de viaje e identidad necesarios.
- c) Autorización para desarrollar actividades laborales, profesionales o mercantiles.
- d) Cualesquiera otras que puedan recogerse en los Convenios Internacionales referentes a los refugiados suscritos por España.

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

Por último, el artículo 3.º apunta las causas que justifican la concesión de asilo y su denegación, en los siguientes términos:

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

2. No se concederá asilo a quienes se encuentren comprendidos en algunos de los supuestos previstos en los artículos 1.F y 33.2 de la referida Convención de Ginebra».

Vemos, pues, que se suprime la doble figura de asilo y refugio, que contemplaba la redacción anterior, permitiendo el derecho a solicitar asilo

a los extranjeros a quienes se reconozca la condición de refugiado, conforme a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

El otorgamiento del asilo, cuando el solicitante reúne las condiciones previstas en la Convención de Ginebra de 1951, es una obligación que deriva de la ratificación por España de dicha Convención y su Protocolo de 1967. Así pues, la concesión del asilo es una actuación reglada que se deriva del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por España, obligación que existía ya antes de la promulgación de la Ley 5/1984.

A tenor de lo establecido en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, y en el artículo 1.2 del Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967, el término «refugiado» se aplica a toda persona que tenga fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o tratándose de apátridas, al de su residencia habitual.

El temor a ser perseguido ha de ser fundado, es decir, basado en una situación objetiva, y además por alguna de las causas que se señalan (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas), excluyéndose cualesquiera otras razones como las económicas.

Los llamados «refugiados económicos» huyen de su país en unos casos porque padecen hambre real, como los procedentes de Nigeria, Guinea o Eritrea, y en otros por mejorar sus condiciones de vida, como polacos, checos, yugoslavos o rumanos, manifestando ser perseguidos por sus ideas.

La mayoría ha oído hablar de algún compatriota que consiguió llegar a Canadá, Estados Unidos o Australia, y utilizan España como país «puente» para conseguir un asentamiento definitivo.

En la actualidad hay más de 14.000 expedientes de asilo y refugio pendientes de resolución en la Comisaría General de Extranjería y Documentación, pero el número de resoluciones positivas es realmente pequeño, pues aproximadamente se vienen concediendo un 5 por 100 de las solicitudes.

Ello se debe fundamentalmente a que un porcentaje muy elevado de las solicitudes de asilo y refugio en el fondo representan a los llamados «refugiados económicos», que vienen a nuestro país en busca de una economía más próspera y de unas ayudas económicas de organizaciones humanitarias, como la Cruz Roja o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

De ahí que gran parte de las solicitudes sean rechazadas, pues aunque el solicitante crea que con haber conseguido pasar la frontera, sus problemas están resueltos, no es así, pues habrá que tener en cuenta los antecedentes personales o familiares, la pertenencia o no a un grupo étnico determinado, la situación del país de origen del solicitante y las razones por las que personalmente tiene temor de ser perseguido.

La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1988 aborda el problema de precisar hasta qué punto es exigible en esta clase de peticiones una plena prueba respecto de la condición de asilados o refugiados y de las causas que las motivan y deben concurrir en los peticionarios. La respuesta que a la misma se debe dar es que no es factible la exigencia de una plena prueba en razón a que partiendo del hecho notorio de que en determinado país existen unas circunstancias sociopolíticas que, con subversión de los valores no sólo democráticos sino humanos, conllevan persecución por motivos de raza, etnia, religión o pertenencia a un grupo social o político determinado contrario al sistema imperante en dicho país, tal situación de convulsión e incertidumbre impide, generalmente, la obtención de elementos de prueba que acrediten la condición o situación de perseguido, pues no debe olvidarse que cuando tales circunstancias concurren, en la mayor parte de los casos condicionan las conductas de los nacionales, obligándoles, unas veces a exilarse y, en otras, impidiéndoles retornar al país, precisamente por verse perseguidos, hostigados, acosados y enjuiciados —la mayoría de los casos en un proceso sin garantías—, en razón, precisamente, de las diferencias de ideas, opiniones o creencias que sostienen y propugnan frente a las de los que en su país ostentan el poder. Por ello habrá de bastar, partiendo siempre de una situación como la descrita en el país de origen, una prueba indiciaria que *prima facie* acredite que quien solicita el asilo o refugio está, o puede ser perseguido, en razón de las diferencias expuestas. De otro lado, la petición de asilo o de refugio está siempre motivada en una causa subjetiva —el temor o miedo de verse perseguido—, difícilmente acreditable al ser un estado anímico eminentemente subjetivo, frente a la prueba que es la objetivación plena. De ahí que para cada caso concreto habrá que estarse a las circunstancias personales y sociológicas concurrentes, sin que quepa establecer criterios de general aplicación o interpretación complementaria de la norma, por lo que será cada situación, con sus particularidades peculiares, la que lleve a la convicción precisa y necesaria para otorgar el régimen solicitado y el contraste de legalidad del acto que lo otorgue o deniegue.

Más recientemente, la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 1993 ha precisado que para la concesión de la condición de refugiado no basta que conste objetivamente que en un determinado país puedan darse circunstancias que den lugar a la aplicabilidad en España del derecho de asilo y concesión de la condición de refugiado, sino que ha de probarse que el solicitante tiene temor de ser perseguido por motivos de raza, etnia, religión, pertenencia a grupo social determinado o por actividades políticas. Además, el temor ha de ser fundado, requiriéndose al menos una razonable probabilidad a modo de indicio, y no meras sospechas o conjeturas.

Además, ha de encontrarse fuera del país de su nacionalidad. Con relación a este requisito, aparecen otros dos conceptos similares al de «refugiado económico», que son el asilo diplomático y los refugiados «sur place».

El asilo diplomático es una institución, o costumbre por mejor decir, de los países de América Latina y que, con relativa frecuencia salta a las primeras páginas de los periódicos, que consiste en brindar refugio a fugitivos políticos en embajadas extranjeras. La persona así amparada, si bien se puede considerar que está fuera de la jurisdicción de su país no se encuentra fuera de su territorio y por consiguiente, no se le pueden aplicar las disposiciones de la Convención de 1951, porque el antiguo concepto de la extraterritorialidad de las embajadas ha venido a ser sustituido por el de la «inviolabilidad», término utilizado en la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas. Un caso conocido fue el del sargento Micó en Guinea Ecuatorial.

Por otra parte, el requisito de que una persona se encuentre fuera de su país para que pueda acogerse al concepto de refugiado no presupone necesariamente que haya salido ilegalmente del mismo o que haya tenido que abandonarlo por fundados temores de ser perseguido. Pensemos el caso de quien sale normalmente de su país y que en éste cambian las condiciones políticas (diplomáticos, estudiantes, emigrantes, etc.), o bien que cambian sus propias ideas frecuentando el trato con refugiados o expresando opiniones que, al haber llegado a conocimiento de las autoridades de su país de origen, puedan justificar sus temores fundados. Son los llamados «refugiados sur place».

Hemos visto que el artículo 3.2 de la Ley dispone que no se concederá asilo a quienes se encuentren comprendidos en alguno de los supuestos previstos en los artículos 1.F y 33.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

El mencionado artículo 1.F señala que las disposiciones de la Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto a tales delitos.

b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país del refugio, antes de ser admitida en él como refugiada.

c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Por su parte, el artículo 33.2 establece que no podrá invocar los beneficios de la presente disposición (prohibición de expulsión y de devolución) el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

La Convención de Ginebra de 1951 establece en su artículo 1.º C las causas por las que cesa la condición de refugiado, causas, por otra parte, totalmente lógicas:

a) Acogerse voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad.

b) Recobrar su nacionalidad perdida o adquirir una nueva.

c) Establecerse de nuevo en el que tenía temores de ser perseguido, sobre todo cuando cambian las condiciones políticas de su país de origen.

5. AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO

A) *Consideraciones generales*

A tenor de lo establecido en el artículo 149.1.2.ª de la Constitución española, la competencia en materia de asilo viene atribuida exclusivamente al Estado, competencia que se ejerce esencialmente a través del Ministerio de Justicia e Interior, conforme dispone el artículo 1.º del Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio, de estructura básica del Ministerio de Justicia e Interior.

Dentro del Ministerio, corresponde a la Secretaría de Estado de Interior la dirección, impulso, coordinación general y supervisión de los órganos

superiores y centros directivos dependientes de la misma, bajo la superior dirección del Ministro, para el ejercicio de las competencias que corresponden al Ministerio en relación con las libertades públicas garantizadas a los extranjeros en España y el derecho de asilo, conforme se establece en el artículo 14 del Real Decreto 1334/1994.

El artículo 15.1 del mencionado Real Decreto atribuye al Director General de la Policía ostentar la jefatura del Cuerpo Nacional de Policía, que tiene atribuidas las competencias en materia de refugio y asilo, conforme se establece en el artículo 12 de la LOFCS, correspondiendo a la Comisaria General de Extranjería y Documentación organizar y gestionar el régimen policial de refugio y asilo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.d) del Real Decreto 1334/1994.

Por otra parte, el artículo 20 del Real Decreto 1334/1994 crea la Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo, con las funciones, entre otras, de ostentar la presidencia de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio y la tramitación de asuntos y elaboración de informes en esta materia.

Particular interés tiene la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) y la Oficina de Asilo y Refugio, a las que nos referiremos a continuación.

B) *Comisión Interministerial de Asilo y Refugio*

El artículo 6.º de la Ley 5/1984, modificada por la Ley 9/1994, dispone la creación en el seno del Ministerio de Justicia e Interior de una Comisión que examinará las solicitudes de asilo y formulará las propuestas correspondientes.

La Comisión estará compuesta por un representante de cada uno de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior y Asuntos Sociales.

La Ley 9/1994 ha incorporado un nuevo párrafo, estableciendo que a las sesiones de la Comisión será convocado el representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), añadiendo el artículo 2 del Reglamento de Aplicación que asistirá con voz pero sin voto.

El mencionado artículo 2 establece que la CIAR será presidida por el Director General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y, en su defecto, el Subdirector General de Asilo. Desempeñará las funciones de Secretario de la CIAR, con voz pero sin voto, el Subdirector General de

Asilo y, en su defecto, cualquier otro funcionario de la Oficina de Asilo y Refugio que designe el Presidente.

Corresponde a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio:

a) Examinar los expedientes de asilo y elevar propuestas de resolución al Ministro de Justicia e Interior.

b) Establecer y revisar periódicamente los criterios generales en que se basarán las propuestas de inadmisión a trámite que se eleven al Ministro de Justicia e Interior.

c) Elevar al Ministro de Justicia e Interior las propuestas de autorización de permanencia acordadas en el ámbito del artículo 17.2, sobre efectos de la resolución denegatoria de la Ley 5/1984, que también examinaremos más adelante.

d) Proponer la documentación que se expedirá a los solicitantes de asilo, a los refugiados reconocidos y a aquellos a quienes se autorice a permanecer en España por razones humanitarias o de interés público conforme al artículo 17.2 de la Ley 5/1984, sobre efectos de la resolución denegatoria.

e) Conocer las iniciativas y criterios en que se base la política social y de integración dirigida a los colectivos que se benefician de la aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

f) Recabar información sobre países o regiones de origen de los solicitantes de asilo o refugiados en España y comunicarla a los órganos competentes de la Administración para la cooperación internacional.

g) Examinar los expedientes de revocación y cesación del estatuto del refugiado y proponer al Ministro de Justicia e Interior la resolución que estime oportuna.

h) Proponer, al Ministro de Justicia e Interior, cuando proceda, la aplicación del régimen de desplazados previsto en el apartado 6 de la disposición adicional primera del Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, que tendremos ocasión de examinar detenidamente.

La CIAR podrá, en los casos que considere necesarios, recabar información complementaria de cualquier organismo, público o privado, o del propio interesado.

C) *Oficina de Asilo y Refugio*

La disposición adicional única del Real Decreto de aprobación del Reglamento de Aplicación crea, en la Dirección General de Procesos Elec-

torales, Extranjería y Asilo del Ministerio de Justicia e Interior, la Oficina de Asilo y Refugio, que será dirigida por la Subdirección General de Asilo.

Sus funciones vienen enumeradas en el artículo 3 del Reglamento:

a) Instruir el procedimiento para la concesión de asilo.

b) Constituir el soporte material de la Secretaría de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

c) Notificar a los interesados las resoluciones de las solicitudes, sin perjuicio de lo dispuesto en el Real Decreto 1521/1991, de 11 de octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros.

Según el artículo 3.d) del mencionado Real Decreto, las Oficinas de Extranjeros ejercerán, entre otras, las siguientes funciones: «La información a los interesados y la recepción, en su caso, de las solicitudes de asilo y refugio, así como la notificación a los mismos de las resoluciones adoptadas por los órganos competentes».

d) Informar y orientar a los solicitantes de asilo sobre los servicios sociales existentes.

e) Proponer al Ministerio de Justicia e Interior, a través del Director General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo, las inadmisiones a trámite de solicitudes de asilo conforme a lo previsto en el artículo 5, apartados 6 y 7, de la Ley 5/1984, que veremos posteriormente.

f) Dar cuenta periódicamente a la CIAR de las inadmisiones acordadas y de los criterios aplicados.

g) Someter a dicha Comisión las propuestas de autorización de permanencia previstas en el artículo 17.2, sobre efectos de la resolución denegatoria, de la Ley 5/1984, en el marco del procedimiento de inadmisión a trámite.

h) Proporcionar al representante del ACNUR en España los datos estadísticos y cualesquiera otros relacionados con solicitantes de asilo y refugiados en España, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

6. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS DESPLAZADOS Y SITUACIONES DE EMERGENCIA

La necesidad de establecer un régimen jurídico para los desplazados o personas que tienen que salir de su país, especialmente como consecuencia de conflictos armados, se puso de manifiesto en la sesión celebrada el 11

de noviembre de 1993 ante el Congreso de los Diputados, con motivo de la remisión por el Gobierno del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, compareciendo, entre otros, la Defensora del Pueblo, el Vicepresidente de Amnistía Internacional, el representante en España del ACNUR y el Presidente del Comité Español de Ayuda a los Refugiados (CEAR), apuntándose por algunos intervinientes la conveniencia de que el Reglamento de Aplicación recogiera el estatuto aplicable a estas personas, toda vez que en determinados casos no pueden acogerse a las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados por no reunir los requisitos exigidos, pero resulta evidente que el tratamiento jurídico debe ser distinto al que se dispensa a los emigrantes económicos.

El nuevo Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, contempla la situación especial que plantean los desplazados a consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, para los que se crea una cobertura legal específica que incluye su acceso a las estructuras asistenciales previstas para los solicitantes de asilo y refugiados.

La disposición adicional primera del Reglamento hace referencia de manera especial a los desplazados y la disposición adicional segunda a las denominadas «situaciones de emergencia».

Respecto a los desplazados, se señala que el Gobierno, por razones humanitarias o a consecuencia de un acuerdo o compromiso internacional, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y oída la Comisión Interministerial de Extranjería, podrá acoger en España grupos de personas desplazadas que, a consecuencia de disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país de origen o no puedan permanecer en el mismo. Se les dispensará protección en los términos de esta disposición adicional hasta tanto se resuelva el conflicto, o existan condiciones favorables al retorno, o voluntariamente decidan trasladarse a un tercer país.

La operación de acogida se coordinará por los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia e Interior y de Asuntos Sociales, pudiendo solicitarse la colaboración de cualquier otro Departamento, así como de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Para la gestión en territorio nacional de las citadas operaciones se podrá solicitar la participación del resto de las Administraciones públicas.

Los desplazados a que se refiere esta disposición adicional podrán beneficiarse de los programas de acogida e integración previstos para los refugiados en los términos acordados por el CIAR. En todo caso, tendrán

derecho a los beneficios sociales previstos en los artículos 15 y 30 del presente Reglamento.

Serán documentados por permisos de residencia, renovables anualmente, previo informe de la CIAR, que valorará periódicamente si existen condiciones favorables al retorno de los interesados. Si transcurridos tres años desde la entrada en España no se hubiera modificado la situación que originó la huida del país de origen, podrá extenderse la validez de los permisos de residencia por períodos más amplios, según se determine en función de las previsiones de resolución del conflicto. La autoridad competente podrá autorizar a trabajar a los titulares de estos permisos de residencia según lo previsto en la normativa de extranjería.

Los desplazados tendrán derecho a la protección indicada en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (derecho de no devolución) durante el tiempo que mantengan esta situación. Asimismo, cualquier persona miembro de un grupo al que se haya autorizado a residir en España bajo un programa para desplazados podrá, en su calidad de extranjero, solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado conforme a la Ley 5/1984.

Cuando el Ministro de Justicia e Interior, no obstante haber denegado o inadmitido a trámite una solicitud de asilo, haya autorizado, al amparo de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 17 de la Ley 5/1984, la permanencia en España del extranjero por proceder de una zona que se halle en situación de conflicto o disturbio grave de carácter político, étnico o religioso, se aplicará al interesado la regulación prevista en la presente disposición adicional.

En cuanto a las «situaciones de emergencia», establece la disposición adicional segunda que, cuando, a consecuencia de un conflicto o disturbio grave de carácter político, étnico o religioso, se acerquen a las fronteras españolas o entren en territorio español un número de personas ante el que las previsiones de la Ley 5/1984 y las del presente Reglamento resultaran insuficientes, los servicios de protección civil del Ministerio de Justicia e Interior coordinarán las actuaciones necesarias para atender sus necesidades humanas inmediatas, en especial alimentación, alojamiento y atención médica.

Transcurrida la fase de emergencia, la Oficina de Asilo y Refugio, en cooperación con protección civil y las instituciones públicas y privadas que estime pertinentes, efectuará la inscripción de los afectados y evaluará la situación del colectivo en función de las circunstancias personales de sus componentes.

El informe que resulte de esta valoración irá acompañado de propuestas en el marco de la Ley 5/1984, y será sometido por el titular de la Oficina de Asilo y Refugio a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio para su análisis y aprobación.

La propuesta final que resulte de estas actuaciones podrá contener medidas a corto, medio o largo plazo referentes al colectivo en cuestión, y se elevará al Consejo de Ministros, a través del Ministro de Justicia e Interior, que adoptará la decisión que estime oportuna.

7. SISTEMAS DE ACTUACIÓN: ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y HUMANITARIAS

Con la adhesión de España al Protocolo de Nueva York y lo establecido en el artículo 13 de la Constitución, así como la publicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, y su Reglamento de Aplicación, nuestro país ha pasado a formar parte de los Estados que se brindan a admitir refugiados, ofreciendo protección a quienes son perseguidos por motivaciones políticas, de raza, religión o nacionalidad.

Los tímidos intentos realizados a partir de 1960 con la llegada de refugiados cubanos se van ampliando cuando en 1980, en cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por España, se admiten mil refugiados del sureste asiático, principalmente vietnamitas, y quinientos cubanos del grupo de la embajada de Perú en La Habana, y posteriormente varios grupos procedentes de Europa central, sobre todo de la antigua Yugoslavia.

Se crea en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el Servicio Social de Refugiados, Asilados y Desplazados (SERAD) y el Centro de este Servicio (CESERAD), donde actualmente se preparan, planifican y elaboran programas y servicios sociales específicos que ejecutan organismos no gubernamentales, como la Cruz Roja, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) o el Comité de Rescate.

Los fines que con ello se pretenden conseguir son, entre otros:

a) La repatriación voluntaria a su país de origen cuando se produzcan cambios fundamentales y pueda resultar seguro regresar al mismo.

b) Cuando ello no sea posible, se intentan programas de integración social, al objeto de que los refugiados pasen a ser autosuficientes, sin depender de otras ayudas. Así, en este sentido existen programas de colaboración entre la Dirección General de Acción Social y el Instituto Nacional de Empleo con la Cruz Roja y la Comisión Española de Ayuda al

Refugiado, con programas de primera asistencia, de emergencia, becas, pensiones a la tercera edad o cursos profesionales.

c) Finalmente, cuando ni una ni otra cosa son posibles, se intenta el reasentamiento en otros países, si éstos lo permiten. Los países de destino son fundamentalmente Canadá, Estados Unidos y Australia.

En el campo de ayuda a los refugiados también es importante destacar la ayuda que prestan organizaciones no gubernamentales humanitarias como la Comisión Católica de Migración (CCEM), el Comité de Defensa de los Refugiados y Asilados de España (COMRADE), el Centro de Atención Socio-Sanitaria a Inmigrantes (CASSIM), KARIBU (Amigos del Pueblo Africano) y, sobre todo, la Cruz Roja Española, a la que nos referiremos posteriormente, que proporcionan ayuda económica, asesoramiento gratuito y atención médica sanitaria, según los casos.

8. DELEGACIÓN EN ESPAÑA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

El 14 de marzo de 1988 se firmó en Madrid el Acuerdo entre España y la Organización de las Naciones Unidas relativo al establecimiento de una Delegación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Madrid, considerando la necesidad de la existencia de un representante para España del ACNUR de ámbito local.

Destacaremos los aspectos más importantes del Acuerdo, que consta de diecinueve artículos.

A) *Disposiciones generales*

a) En la ciudad de Madrid, España, se establecerá una Delegación del ACNUR para desempeñar las funciones que le asigne la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (art. 1).

b) Los locales de la Delegación y la residencia del representante en España del ACNUR serán inviolables (art. 2).

c) El Gobierno ejercerá la debida diligencia para garantizar la seguridad y la protección de los locales de la Delegación y su personal (art. 3).

d) El representante o cualquier funcionario designado por él tendrá

acceso a los solicitantes de asilo y refugiados presentes en el territorio español o en sus fronteras (art. 4).

e) Se aplicarán plenamente a la Delegación las disposiciones de la Convención sobre Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas, a la que España se adhirió el 31 de julio de 1974. Las disposiciones del presente Acuerdo complementarán, siempre que sea posible, las de la Convención referente al mismo tema, de tal manera que unas y otras sean aplicables y ninguno restrinja el alcance del otro (art. 14).

B) *Funcionarios de la Delegación*

Conforme establece el artículo 7, el Jefe de la Delegación será designado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y deberá gozar del beneplácito del Gobierno español para desempeñar sus funciones, debiendo comunicarse periódicamente al Gobierno las modificaciones en la composición del cuadro de funcionarios de la Delegación.

Los funcionarios de la Delegación, excepto el personal de servicios generales o categorías similares contratado localmente, gozarán dentro de y con respecto a España, de las siguientes prerrogativas e inmunidades, entre otras:

a) Inmunidad de cualquier jurisdicción con respecto a palabras, escritos o actos llevados a cabo por ellos en ejercicio de sus funciones oficiales.

b) Inmunidad de decomiso e inspección de su equipaje oficial.

c) Exención de todo tipo de impuestos sobre sueldos y emolumentos que perciban de las Naciones Unidas.

d) Exención para ellos, sus cónyuges, familiares a su cargo, otros miembros de su familia que vivan en su casa y su personal doméstico, de restricciones inmigratorias y del registro de extranjería.

e) Asimismo, gozan de ciertos beneficios fiscales.

Las prerrogativas e inmunidades, algunas de las cuales se extienden también a los funcionarios de la Delegación del cuadro de servicios generales contratados localmente (art. 9), se conceden únicamente con el fin de realizar eficazmente los objetivos y propósitos del ACNUR, teniendo éste el derecho y deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario cuando, a su juicio, dicha inmunidad obstaculice el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin perjuicio de los intereses del ACNUR, conforme dispone el artículo 10.

9. CENTROS DE ACOGIDA DE REFUGIADOS

Con el fin de hacer efectivo el derecho de asilo, los artículos 8 y 27 del Reglamento establecen la posibilidad de conceder ayudas económicas, así como la prestación de servicios sociales, sanitarios, farmacéuticos, educativos y culturales, concesión que viene condicionada a la disposición por el Estado de los medios necesarios y a la justificación por el solicitante de la carencia de recursos para atender sus necesidades más elementales.

Por otra parte, la realidad social demuestra que las personas que solicitan refugio o asilo precisan, en su mayor parte, de servicios sociales que afectan a aspectos fundamentales de la persona, tales como la subsistencia e integración social. La prestación de estos servicios en los primeros momentos de su entrada en España exige, por razones de eficacia y de economía social, la creación de una red mínima de Centros de Acogida para las personas más necesitadas, especialmente aquéllas que, procedentes de un entorno social y cultural diferente, necesitan adaptarse a las nuevas formas de vida.

Como consecuencia de cuanto antecede, la Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida a refugiados, regula el régimen de estos establecimientos públicos.

Según el artículo 1.º, los Centros de Acogida a Refugiados y Asilados son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración sociocomunitaria a las personas que solicitan la condición de refugiado en España y que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia.

Son centros estatales, cuya gestión, de carácter centralizado, se atribuye al Instituto Nacional de Servicios Sociales (art. 2).

Las características de los mismos se recogen en el artículo 3.º:

- a) Son centros de estancia temporal.
- b) Su objetivo es la adaptación social y cultural de los extranjeros que deseen acogerse a estas prestaciones y reúnan los requisitos necesarios para acceder a ellas.

c) Además, podrán desarrollar las siguientes funciones:

— Asesoramiento en relación con la problemática que puede derivarse de la tramitación de su expediente.

— Información adecuada sobre España: organización política, estructura social y laboral, mercado de trabajo, usos y costumbres, etc.

- Enseñanza del idioma mediante cursos intensivos adaptados.
- Desarrollo de actividades ocupacionales de carácter polivalente y de formación profesional, que les posibilite su integración laboral.
- Prestación de servicios sociales complementarios.

Los requisitos para ser acogido en estos Centros, además de la disponibilidad de plazas, se contemplan en el artículo 4.º:

- a) Ser extranjero.
- b) Haber presentado solicitud de asilo en España y que su expediente administrativo no haya sido resuelto.
- c) Carecer de los medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia.
- d) No padecer enfermedades infectocontagiosas o trastornos mentales que puedan alterar la normal convivencia en el Centro, requisito este que será de aplicación a todas las personas que soliciten el ingreso con el beneficiario.
- e) Que la persona que solicita su ingreso en el Centro se adapte a la tipología y características del mismo, de acuerdo con las disposiciones de desarrollo que a tal efecto se establezcan.

La condición de beneficiario de los Centros se extenderá a los ascendientes y descendientes en primer grado y al cónyuge del asilado, o a la persona con la que se halle ligado por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los casos de separación legal, separación de hecho, divorcio, mayoría de edad o independencia familiar, en los que se valorará por separado la situación de cada miembro de la familia.

La duración de la estancia, añade el artículo 4.º, será de seis meses, salvo que con anterioridad al transcurso de este período sea resuelto el expediente administrativo, en cuyo caso, la duración de aquélla terminará en la fecha de notificación de la resolución.

Excepcionalmente, y por razones de probada necesidad, la Dirección General del INSERSO podrá autorizar por una sola vez, la prórroga de la estancia de los beneficiarios acogidos en los Centros de Acogida, sin que tal prórroga pueda superar el tiempo de tramitación del expediente administrativo.

10. LA CRUZ ROJA Y LOS REFUGIADOS

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja es una de las organizaciones humanitarias no gubernamentales que despliegan una mayor actividad en atención a los refugiados en todo el mundo. Los distintos brazos del Movimiento participan activamente en este trabajo.

Las Sociedades Nacionales mantienen centros de recepción, ofrecen apoyatura social, favorecen la integración en el país y colaboran en el reasentamiento o la repatriación del refugiado.

La Federación apoya a las Sociedades Nacionales en su trabajo, distribuye información y lanza llamamientos internacionales. Y el CICR protege a las poblaciones desplazadas cuando huyen de los conflictos bélicos. La Cruz Roja, en su conjunto es una de las organizaciones que más activamente colaboran con el ACNUR y está considerada por las Naciones Unidas como uno de sus más importantes aliados en la atención a los refugiados y tiene una especial responsabilidad para que se les respeten sus derechos humanos.

Ya durante la Primera Guerra Mundial, las Cruces Rojas danesa y sueca asistieron a los desplazados y prisioneros de guerra. En junio de 1921 el propio Nansen inició la estrecha colaboración de las Naciones Unidas y la Cruz Roja en este terreno.

La Segunda Guerra Mundial, la postguerra, los conflictos del Medio Oriente, el éxodo de Hungría y las guerras de independencia africana constituyeron algunos de los principales escenarios donde se ha desarrollado la ayuda de la Cruz Roja a los Refugiados; sin olvidar conflictos más recientes como la crisis centroamericana, el conflicto de Afganistán, la guerra del Golfo o el conflicto en la ex-Yugoslavia. Una ayuda que va desde la atención de emergencia en las huidas hasta la ayuda en la integración en el país de acogida y la propia repatriación.

Una de las actividades más destacadas de la Cruz Roja Española es la que viene realizando en el campo de la atención a los refugiados y personas desplazadas de sus países de origen por distintas causas.

Las acciones de la Institución en este campo se concretan en: acogida y primera inserción, asistencia económica, servicios de carácter educativo-cultural, asistencia sanitaria y educación para la salud, información, asesoramiento legal y social sobre sus derechos, recursos disponibles y trámites legales.

Para su integración en nuestra sociedad se realiza un especial esfuerzo en el aprendizaje del idioma, conocimiento de nuestra cultura e inserción

laboral, sin olvidar la defensa de sus derechos y la sensibilización de la opinión pública, combatiendo las actitudes racista y xenófobas.

11. NUEVOS CONCEPTOS: ASILADO COMUNITARIO, REFUGIADO AFRICANO, REFUGIADO «DE FACTO»

Al lado de los llamados refugiados «sur place», refugiados económicos y diplomáticos, que ya hemos visto, han surgido últimamente otros nuevos conceptos en torno a este problema, que examinaremos brevemente. Son el asilado comunitario, el refugiado africano y el refugiado *de facto*.

A) *Asilado comunitario*

El Acta Unica Europea y la supresión de fronteras interiores dentro de la Comunidad impone a todos los Estados miembros la necesidad de la existencia de un concepto único de refugiado, con unas mismas normas, sobre todo en materia de admisión y denegación. Todo ello está siendo en estos momentos objeto de estudio por funcionarios especializados, siendo múltiples los problemas que se plantean, toda vez que afectan al propio sistema legal de cada Estado y, en el caso de España, de una manera especial, dada su situación geográfica, que la constituiría prácticamente en la frontera sur de Europa con respecto a Africa y a Hispanoamérica.

B) *Refugiado africano*

La Convención de la Organización de la Unidad Africana, celebrada en Abdis Abeba el 10 de septiembre de 1969, amplía el concepto de refugiado utilizado en la Convención de Ginebra de 1951, al aplicarlo, además, a «toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen o del país de su nacionalidad, esté obligado a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar».

Aceptado por todas las naciones de la Organización de la Unidad Africana, se ve claro su matiz de lucha contra las llamadas «potencias colonialistas».

C) Refugiado «*de facto*»

Este concepto es mucho más amplio que los anteriores y está siendo objeto de defensa en todos los foros internacionales por organizaciones ecologistas y Amnistía Internacional, entre otras. Parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que proclama el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la libre circulación y a la elección de residencia. Pero para un etíope, por ejemplo, el primer derecho humano que exige se le atribuya es muy simple: el derecho a comer lo mínimo indispensable para su subsistencia y la de su familia. Lógicamente tendría derecho a la condición de refugiado cualquiera que en su país de origen no pueda disfrutar de este derecho.

Vemos, pues, que el problema de los refugiados y desplazados es sumamente complicado y su solución muy difícil. Quizá la más sencilla es, al mismo tiempo, la más difícil de lograr: que no hubiera lugar a las razones que motivan el desplazamiento de las personas. Que los recursos de la humanidad se aplicaran de tal forma que nadie tuviera que abandonar su país por motivos políticos, económicos o de otra índole. Mientras tanto, habrá que intentar paliar en lo posible las dramáticas consecuencias de quienes, por una u otra causa, se ven forzados a abandonar su país.