



Edita Fundación Paulino
Torras Domènech 1970

ITINERA DIGITAL

Gaceta sobre Derechos Humanos y Migraciones

ENERO 2011

COMISIÓN EUROPEA CONTRA EL RACISMO Y LA INTOLERANCIA (ECRI) CUARTO INFORME SOBRE ESPAÑA. FEBRERO DE 2011

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) ha adoptado el 7 de diciembre de 2010 su Cuarto informe sobre España, que ha sido publicado el día 8 de febrero de 2011.

Este número de *Itinera digital* se hace eco del señalado informe, el cual abarca la situación hasta el 23 de junio de 2010. No se reproduce el Informe completo, pues se ha hecho una selección de aquellas partes más próximas a los temas de derecho de la inmigración que venimos ofreciendo a nuestros lectores.

Como explica el Prólogo al informe, la ECRI fue establecida por el Consejo de Europa. Es un organismo independiente de supervisión en el ámbito de los derechos humanos, especializado en cuestiones relativas al racismo y la intolerancia.

Está integrada por miembros independientes e imparciales, elegidos por su autoridad moral y reconocida experiencia en cuestiones relativas al racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia.

En el marco de sus actividades estatutarias, la ECRI lleva a cabo estudios por países con el fin de analizar la situación del racismo y la intolerancia en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa y formular sugerencias y propuestas sobre cómo afrontar los problemas identificados.

El enfoque por países de la ECRI trata a todos los Estados miembros del Consejo de Europa en igualdad de condiciones. Esta labor se realiza en ciclos de 5 años, y abarca entre 9 y 10 países por año. Los informes del primer ciclo se concluyeron a finales de 1998, los del segundo ciclo a finales de 2002, y los del tercer ciclo a finales del año 2007. La labor sobre los informes del cuarto ciclo empezó en enero de 2008.

Los métodos de trabajo para la elaboración de los informes incluyen:

- análisis documentales, que reposan en un gran número de fuentes escritas nacionales e internacionales;

- una visita de contacto en el país en cuestión, que permite tener acceso directo a los círculos correspondientes (gubernamentales y no gubernamentales) con el fin de recopilar información detallada;

- y un diálogo confidencial con las autoridades nacionales, que permite a estas ultimar proponer enmiendas al proyecto de informe, so lo consideran necesario, con miras a subsanar cualquier error que el informe pudiera contener. Una vez finalizado el diálogo, las autoridades nacionales pueden solicitar, si lo desean, que sus puntos de vista se incluyan en un anexo al informe final de la ECRI.

Los informes del cuarto ciclo se centran en la aplicación y evaluación. Examinan si se han seguido y aplicado las principales recomendaciones de la ECRI de informes anteriores, e incluyen una evaluación de las políticas adoptadas y las medidas que se han tomado. Incluyen también un análisis de la evolución de la situación en el país en cuestión.

Desde este punto de vista el Informe presenta una singular importancia pues supone la valoración por un órgano internacional e independiente de las dos Leyes más importantes en materia de extranjería habidas durante la presente legislatura; leyes que presentamos en números anteriores de la revista. El informe trata también de cuestiones que han sido objeto de consideración en los diversos números de *Itinera*. Es el caso, por ejemplo, del debate sobre el padrón municipal.

Se ha seguido la estructura del informe, que consta de las siguientes partes: Resumen, Conclusiones y recomendaciones, Recomendaciones provisionales objeto de seguimiento y Bibliografía. Como Anexo se recoge el punto de vista del Gobierno de España. El texto del informe puede consultarse en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp.

CUARTO INFORME SOBRE ESPAÑA. ECRI. RESUMEN.	2
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	2-9
PUNTO DE VISTA DEL GOBIERNO ESPAÑOL	9-10



RESUMEN

Desde la publicación del tercer informe sobre España de la ECRI, el 21 de febrero de 2006, se han realizado progresos en una serie de ámbitos señalados en dicho informe.

[...]

Se han tomado medidas para promover la integración de los no ciudadanos. La Ley sobre derechos libertades de los extranjeros en España y su integración social, promulgada en 2009, proporciona los medios, a través de la inscripción en el registro de población, para que todas las personas, cualquiera que sea su estado, puedan acceder a los servicios sociales básicos y la asistencia sanitaria gratuita. El procedimiento de asilo ha mejorado: el ACNUR emite opiniones sobre todas las solicitudes: los centros de recepción son de alta calidad y ofrecen oportunidades de recreación y de formación profesional.

[...]

La ECRI acoge con beneplácito estos acontecimientos positivos en España. Sin embargo, a pesar de los progresos realizados, algunas cuestiones siguen siendo motivo de preocupación.

[...]

La nueva Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ha abierto la puerta a la posibilidad de restricciones discriminatorias, ya que garantiza el derecho a la ayuda a la vivienda en condiciones de igualdad con los españoles solamente a los extranjeros residentes a "largo plazo", y en el resto de los casos deja la decisión a la discreción de las comunidades autónomas con competencias en este ámbito. Por otra parte, el acceso a la educación superior está restringido a los extranjeros residentes legales. Los no ciudadanos no pueden votar ni ser candidatos en las elecciones a nivel local. En el caso de los musulmanes, las dificultades incluyen los obstáculos para la obtención de permisos de construcción de mezquitas y el hecho de que a menudo no se respeta el derecho de los alumnos musulmanes a recibir enseñanza religiosa basada en el Islam.

La nueva ley reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria, promulgada en 2009, a pesar de algunos avances positivos, limita el derecho a solicitar asilo a los nacionales de países no comunitarios y a los apátridas. El procedimiento de asilo es más expeditivo, por lo que la calidad ha menguado, especialmente en lo que se refiere a la entrevista de asilo. Hay falta de trabajadores sociales en los centros de internamiento. En cuanto al trato que reciben los menores extranjeros no acompañados, se han detectado muchas deficiencias, incluida la ausencia de representación legal independiente en todos los procedimientos de repatriación, la falta de información sobre el derecho a solicitar asilo y a solicitar la residencia en España, y el uso de métodos obsoletos y poco fiables de determinación de la edad.

En este Informe, la ECRI solicita que las autoridades españolas adopten nuevas medidas en diversos ámbitos; en este contexto, formula una serie de recomendaciones, entre ellas las siguientes,

[...]

Debería eliminarse la restricción del acceso a la educación universitaria, limitado a los extranjeros residentes legales

[...]

Los no ciudadanos deberían tener la posibilidad de votar y ser elegidos en las elecciones locales. Debería modificarse la Ley con el fin de eliminar la restricción que limita el derecho a solicitar y gozar de protección internacional a los nacionales de países no comunitarios y a los apátridas. Deberían realizarse esfuerzos para que los extranjeros internados tengan mejor acceso a los abogados y a la asistencia de organizaciones no gubernamentales, así como asignar más trabajadores sociales a los centros de internamiento. Las autoridades fronterizas y los agentes del orden público deberían recibir información en materia de derechos humanos y cuestiones de asilo, así como formación específica sobre la manera de realizar una entrevista de asilo. Por lo que se refiere a los menores no acompañados, las autoridades deberían garantizar que se les ofrezca representación legal independiente en todos los procesos de repatriación y que reciban información sobre su derecho a solicitar tanto asilo como la residencia. Asimismo, deberían actualizarse los métodos de determinación de la edad y mejorarse los mecanismos de recogida de datos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. EXISTENCIA Y APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES LEGALES

Instrumentos jurídicos internacionales

1. En su tercer Informe, la ECRI [...] recomendó que las autoridades españolas ratificasen [...] la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

2. [...] Se ha informado a la ECRI de que España no tiene la intención de ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. Es digno de destacar que en el Plan de Derechos Humanos este instrumento no figura entre los tratados internacionales que habrá de firmar el Gobierno español.

3. La ECRI hace hincapié periódicamente en la importancia del artículo E de la Carta Social Europea revisada, que consagra el principio de no discriminación en el disfrute de los derechos garantizados en virtud de la

misma. La Carta Social Europea también puede servir de guía para abordar las cuestiones relacionadas con la protección y asistencia a los trabajadores migrantes y sus familias, así como la pobreza, la exclusión social y las cuestiones relativas a la vivienda que afectan en algunos de los grupos vulnerables mencionados en este informe [...] En cuanto al Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares y el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, la ratificación de los mismos confirmaría el compromiso de España con la integración de su creciente población inmigrante.

4. La ECRI recomienda que España [...] ratifique la Carta Social Europea (revisada), el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad, el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

Disposiciones constitucionales

5. En su tercer informe, la ECRI recomendó que las autoridades españolas garantizaran que la Constitución conceda formalmente el derecho de igualdad ante la ley a todas las personas y no sólo a los ciudadanos españoles.

6. La ECRI señaló en su tercer informe que en España existe un continuo debate sobre la necesidad de revisar la Constitución. Se llegó a la conclusión de que la reforma de la Constitución no era esencial. Los derechos de los extranjeros siguen rigiéndose por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 13 de la Constitución: "Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título (De los derechos y deberes fundamentales) en los términos que establezcan los tratados y la ley". Según las autoridades, la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada en cuatro ocasiones, la más reciente en diciembre de 2009, reconoce los derechos fundamentales de los extranjeros en España, independientemente de su situación administrativa, y pone a los extranjeros "prácticamente" al mismo nivel de los nacionales españoles en lo referente al ejercicio de sus derechos y libertades.

7. La ECRI es consciente de las dificultades que supone la modificación de la Constitución. No obstante, considera que el principio de igualdad de trato, el compromiso del Estado para promover la igualdad, así como el derecho de las personas a no ser discriminadas por motivos tales como la raza, color, idioma, religión, nacionalidad u origen nacional o étnico debería estar consagrado en la Constitución y no en leyes que pueden ser objeto de enmiendas periódicamente.

8. La ECRI reitera su recomendación de que la Constitución conceda formalmente el derecho a la igualdad ante la ley a todas las personas y no sólo a los ciudadanos españoles.

III. LA DISCRIMINACIÓN EN DIVERSOS ÁMBITOS

[...]

Servicios sociales y de salud

49. En su tercer informe, la ECRI recomendó a las autoridades españolas que examinasen atentamente las disposiciones de la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros y, en particular, que asegurasen que esas disposiciones no limitan el derecho de los no ciudadanos a acceder a los servicios sociales. La ECRI también recomendó que las autoridades españolas supervisasen de cerca las manifestaciones de hostilidad y racismo hacia grupos minoritarios debidas a la percepción de que los miembros de estos grupos se benefician excesivamente de la prestación de servicios sociales y recomendó que las autoridades españolas tomaran medidas oportunas para hacer frente a estas manifestaciones.

50. Según el artículo 15 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. La nueva Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre de 2009, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, permite adquirir una serie de derechos a los extranjeros que se encuentren inscritos en el Padrón, independientemente de su condición jurídica: el derecho a asistencia sanitaria gratuita, el derecho a servicios sociales primarios básicos y el derecho a la ayuda social urgente.

51. SE ha informado a la ECRI acerca de los incidentes que se produjeron en enero de 2010 en las ciudades de Vic en Cataluña y Torrejón de Ardoz, en las afueras de Madrid, lo que demuestra claramente la hostilidad hacia los inmigrantes irregulares que obedece a la percepción de que se benefician excesivamente de la prestación de servicios sociales. Vic, que tiene una población inmigrante del 26%, y Torrejón de Ardoz se negaron a inscribir a los inmigrantes irregulares en el padrón municipal.

52. La ECRI señala que la reacción del Gobierno nacional, así como la del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, fue inmediata y firme. Insistió en que las medidas adoptadas eran ilegales y envió prontamente un memorando a todos los pueblos y concejos municipales del país en que se recordaban sus obligaciones en virtud de la nueva ley. Sin embargo, los incidentes son claras manifestaciones de racismo y hostilidad hacia los inmigrantes irregulares.

53. Si bien acoge con beneplácito las disposiciones en materia de inscripción, que son un paso adelante para garantizar que puedan ser atendidas al menos las necesidades básicas de los inmigrantes irregulares, la ECRI ha tomado conciencia de un obstáculo importante. La inscripción en el padrón exige la presentación de un pasaporte válido, tarjeta de identidad de extranjero o documento provisional de solicitante de asilo y prueba del lugar de residencia. Muchos inmigrantes irregulares no tienen un pasaporte válido ni otro documento de identidad aceptado y, en muchos casos, no pueden presentar prueba de residencia. Estas personas no

pueden inscribirse incluso si desean hacerlo y, por lo tanto, siguen sin tener acceso a los servicios sociales básicos o a la atención médica gratuita, con excepción del tratamiento de emergencia.

54. Por otra parte, la ECRI se complace en señalar que los niños indocumentados menores de 18 años y las mujeres embarazadas indocumentadas tienen derecho a acceder al sistema nacional de salud español de forma gratuita en las mismas condiciones que los nacionales.

55. La ECRI recomienda que las autoridades españolas examinen atentamente las condiciones para la inscripción de los inmigrantes en situación irregular con vistas a evitar la exclusión automática de quienes no poseen los documentos necesarios.

56. La ECRI recomienda que las autoridades españolas aseguren que no se rehúse ilegalmente a nadie su inscripción en el padrón.

[...]

Empleo

[...]

79. En su tercer informe, la ECRI recomendó que las autoridades españolas examinasen atentamente las disposiciones de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros, en particular para asegurar que esas disposiciones no limitan el derecho de sindicación o huelga de los no ciudadanos.

80. La ECRI señala que la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social es, en parte, el resultado de una decisión del Tribunal Constitucional de 2007 por la que se reconocieron los derechos de asociación, de sindicación y de huelga de los inmigrantes, independientemente de su situación administrativa. La Ley incorpora también las Directivas de la UE en este ámbito.

[...]

Vivienda

[...]

87. La ECRI expresa su preocupación porque la nueva Ley de 2009 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ha abierto la posibilidad para que las comunidades autónomas responsables introduzcan limitaciones discriminatorias en el acceso a las ayudas en materia de vivienda. La Ley establece que los extranjeros residentes de "larga duración", es decir, quienes acrediten un período de residencia legal de cinco años, tienen derecho a recibir esas ayudas en las mismas condiciones que los españoles. Este es un paso atrás respecto de la ley anterior, que había concedido el acceso a todos los residentes legales.

88. La ECRI recomienda que todos los residentes legales que cumplan con las demás condiciones tengan

derecho a las ayudas de acceso a la vivienda.

[...]

IV. Clima de opinión y discurso público

91. En su tercer informe, la ECRI alentó a las autoridades españolas a proseguir sus esfuerzos en promover un debate político más equilibrado sobre la inmigración y los inmigrantes. En particular, la ECRI recomendó tomar precauciones particulares para luchar contra el vínculo que algunas veces se establece entre la opinión general y la inmigración, por una parte, y la delincuencia y el desempleo, por otra.

92. España ha sido tradicionalmente un país de emigración, pero en los últimos años se ha transformado en un importante destino de la inmigración. Una década de auge económico vio aumentar la población inmigrante en España del 2% al 12%. Los inmigrantes aportaron una importante contribución al éxito económico del país, y muchos informes indican que España se enorgullece de la acogida brindada a los inmigrantes. Sin embargo, la recesión ha puesto fin a la oleada de inmigrantes que llegan a España. Hay más de cuatro millones de parados y el desempleo afecta casi al 20% de la población (el 30% de la población inmigrante). Las encuestas de opinión demuestran que muchos españoles consideran que la inmigración representa un problema, y que el Gobierno no está gestionando bien este fenómeno. Muchos opinan también que los inmigrantes quitan puestos de trabajo y contribuyen al aumento de la delincuencia. Como se observa en la siguiente sección sobre la violencia racista, ello ha provocado estallidos ocasionales de malestar social.

93. Se ha informado a la ECRI de que en España hay un solo partido abiertamente xenófobo, la Plataforma por Cataluña, que ha obtenido escaños en concejos municipales. Aparte de este pequeño partido, no tiene existencia legal en España ningún otro partido político extremista. Sin embargo, se ha informado a la ECRI de que desde hace varios años el líder local del Partido Popular en Badalona, ciudad en las afueras de Barcelona, ha venido promoviendo un discurso de odio acusando a los inmigrantes rumanos y gitanos de ser la causa de la criminalidad en la ciudad. Por otra parte, cabe destacar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 30 de junio de 2009, rechazó la demanda presentada contra la decisión del gobierno español de disolver los partidos políticos Herri Batasuna y Batasuna debido a sus vínculos con la organización terrorista ETA.

94. El racismo es condenado en el discurso público y las políticas reflejan una actitud de acogida a los inmigrantes que se encuentran en situación legal. Sin embargo, se han rechazado crecientes preocupaciones acerca de la amenaza que representa la inmigración irregular para la sociedad; la menor tolerancia se refleja en el aumento del número de controles policiales y expulsiones, tema que se analiza en otras partes de este informe.

95. SE ha informado a la ECRI de que, a pesar de ser condenado públicamente, el racismo es tolerado en

privado. Organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por la "invisibilidad" del racismo la discriminación racial en España, así como por la pasividad y falta de voluntad para reconocer y hacer frente al problema en los niveles inferiores de gobierno. E hecho de que no se cuente con datos relacionados con el racismo o la discriminación racial contribuye a dar la impresión de que el racismo no existe (véase la recomendación del párrafo 27 y las recomendaciones provisionales objeto de seguimiento).

[...]

VI. GRUPOS VULNERABLES

Los no ciudadanos

- Integración

148. La situación relativa a la integración de los no ciudadanos ha evolucionado desde el tercer informe de la ECRI. Ha aumentado el número de inmigrantes legales, que se eleva ahora a unos 4,5 millones de personas. Como se observa en la sección sobre el clima de opinión, la actitud general de las autoridades hacia los inmigrantes legales es brindarles acogida, con un enfoque de inclusión social e integración. Al mismo tiempo, el Gobierno ha declarado una lucha decidida contra la inmigración ilegal.

149. La ECRI toma nota complacida de la aprobación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Su objetivo es involucrar a los inmigrantes y a la población española en un proceso de adaptación mutua bidireccional que promueva el desarrollo social, económico, cultural e institucional. Se basa en los principios de igualdad y no discriminación, de ciudadanía y de interculturalidad. El plan contiene 12 áreas de intervención, entre las que destacan la educación, el empleo, la vivienda, los servicios sociales y la salud, con programas a escala nacional, regional y local. Asimismo, cabe destacar la creación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, que también prevé asistencia en materia de educación. Ello ha supuesto una importante movilización de recursos mediante la cooperación entre el Gobierno nacional y las comunidades autónomas.

150. Como se indicó supra, la nueva Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social proporciona acceso a la asistencia social y sanitaria para los extranjeros inscritos, independientemente de su situación migratoria. La ECRI celebra esta medida adoptada por las autoridades españolas para cubrir las necesidades básicas de todos los no ciudadanos.

151. Las autoridades han informado a la ECRI de que se han creado "oficinas de acogida" en los municipios del país con el fin de brindar información sobre los servicios disponibles a los inmigrantes inscritos, tanto si están en situación regular como irregular. Los servicios varían de un lugar a otro, pero generalmente incluyen asesoría jurídica, asesoramiento, asistencia de vivienda y programas de integración social, tales como

clases de idiomas.

152. En general, la inmigración es competencia del Estado. SE han conferido algunos poderes ejecutivos dos comunidades autónomas, Cataluña y Andalucía, pero no se prevé que las comunidades autónomas asuman jurisdicción sobre la tramitación y expedición de permisos de residencia, que es competencia exclusiva del Estado. Cataluña es la única comunidad autónoma que tiene jurisdicción sobre la concesión de permisos de trabajo. La ECRI toma nota de que Cataluña ha comenzado a aplicar un plan de integración basado en la atención personal a los inmigrantes, que incluye clases de catalán, de introducción al mercado de trabajo, y de derechos y deberes. La ECRI encomia esas medidas positivas dirigidas a la integración de los no ciudadanos.

Procedimientos administrativos para los permisos de trabajo y de residencia

153. En su tercer informe, la ECRI alentó a las autoridades españolas a proseguir sus esfuerzos por proporcionar permisos de trabajo y de residencia a los trabajadores extranjeros ilegales, en particular mediante el proceso de "normalización". Alentó a las autoridades españolas a asegurar el establecimiento permanente de procedimientos ordinarios adecuados para que los no ciudadanos que viven en España de forma ilegal puedan obtener ese tipo de permisos. Además, la ECRI alentó a las autoridades españolas a no cejar en el empeño de mejorar la tramitación de las solicitudes presentadas por los no ciudadanos para la obtención de permisos de residencia y trabajo.

154. El proceso de "normalización" de 2005 permitió que unas 560.000 personas que trabajaban y residían ilegalmente en España pudieran legalizar su situación mediante su inscripción en el municipio o ciudad presentando la prueba de su contrato de trabajo. Este procedimiento no se ha repetido, ni está previsto hacerlo. Para poder trabajar legalmente en España los no ciudadanos deben solicitar un visado de trabajo en la embajada española en su país y presentar una oferta de trabajo válida o un contrato de trabajo de un empleador en España. Excepto en casos de reagrupación familiar, o cuando una persona dispone de medios independientes, el permiso de residencia se concede solo en relación un permiso de trabajo.

155. La ECRI señala que la Ley de 2009 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social dispone que los migrantes en situación irregular que han estado viviendo en España durante tres años y que tienen un trabajo pueden solicitar la residencia. Esta medida se adoptó para hacer frente a la situación de quienes entraron en España legalmente pero perdieron su empleo y permanecieron en el país en situación irregular. Más tarde lograron encontrar otro trabajo, pero su situación administrativa seguía siendo irregular. SE ha informado de que hay un número considerable de personas que han pasado así de la legalidad a la ilegalidad. La ECRI considera positivas las medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a este problema, lo que indica

una actitud de acogida hacia los no ciudadanos.

156. En España, los extranjeros pueden obtener la nacionalidad española por motivo de residencia. El tiempo de residencia que se exige varía, y depende de la nacionalidad original de la persona. Por ejemplo, a los latinoamericanos, filipinos, ecuatoguineanos o judíos sefarditas se exigen dos años de residencia legal en España para obtener la nacionalidad española. A la mayoría de los restantes se exige un período de residencia legal de diez años. Como muchos inmigrantes alternan períodos de legalidad e ilegalidad, como se señaló *supra*, se ha estimado que, como promedio, transcurren 15 años para que los no ciudadanos puedan adquirir la nacionalidad española.

157. La ECRI comprende que esas normas en materia de nacionalidad obedecen a los vínculos especiales que algunos países tienen con España. Sin embargo, la ECRI considera excesivo que España exija diez años de residencia legal para algunos inmigrantes. Si bien ello está en consonancia con la Convención Europea sobre Nacionalidad (de la que España no es parte), que estipula que el período de residencia exigido por un Estado no debería exceder diez años, la ECRI señala que la mayoría de los países europeos exigen entre cinco y diez años de residencia. Tanto los funcionarios públicos como las organizaciones de la sociedad civil han indicado que cinco años sería un período razonable.

158. La ECRI recuerda que el otorgamiento de la ciudadanía es una manera de fomentar la integración de los no ciudadanos. La reducción del número de años de residencia legal necesario para adquirir la nacionalidad española permitiría la participación de un número mayor de inmigrantes en la vida política de la comunidad, como se analiza *supra*. Asimismo, tendría el efecto indirecto de estimular una mayor representación de los miembros de los grupos étnicos minoritarios en el sector público, en particular la policía, ya que el empleo en el sector público requiere tener la nacionalidad española. En vista de ello, la ECRI invita a las autoridades españolas a considerar la revisión de las actuales normas sobre la nacionalidad.

- Los no ciudadanos en el proceso electoral

159. La ECRI señala que todavía no se aplica la Medida 44 del Plan de Derechos Humanos, que dispone que la Ley electoral reconocerá el derecho al voto en las elecciones municipales de los extranjeros residentes no comunitarios. En la actualidad, excepto en el caso de acuerdos de reciprocidad con algunos países (Chile, Colombia, Ecuador, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú), los no ciudadanos no tienen derecho al voto. Esos acuerdos no otorgan el derecho a ser candidatos en las elecciones.

160. La ECRI insta a las autoridades españolas a ser conscientes de que en muchas ciudades españolas hay una elevada proporción de residentes extranjeros que participan activamente en la vida y la prosperidad de la comunidad local y que deberían poder contribuir al proceso de toma de decisiones a nivel local

sobre cuestiones que les atañen. Las organizaciones de la sociedad civil han pedido mayor flexibilidad en este ámbito con miras a mejorar la integración política de los no ciudadanos a nivel local. Como ya se ha señalado, el Convenio Europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local proporciona orientación sobre estas cuestiones.

161. La ECRI recomienda que las autoridades prosigan sus esfuerzos para alcanzar su objetivo declarado de permitir a los no ciudadanos votar en las elecciones locales, y que considere también la posibilidad de que se presenten como candidatos en las elecciones locales.

- Detención de los no ciudadanos en situación ilegal

162. En su tercer informe, la ECRI recomendó a las autoridades españolas que asegurasen que las personas retenidas en centros de internamiento, en particular en las Islas Canarias, disfruten de unas condiciones de vida adecuadas. Recomendó firmemente que las autoridades españolas tomaran medidas para mejorar el acceso de las personas retenidas en centros de internamiento a información y asistencia jurídica. La ECRI exhortó a las autoridades españolas a asegurar que la detención en los centros de internamiento, especialmente en las Islas Canarias, se lleve a cabo en todos los casos de conformidad con la ley, y sin discriminación por motivos de "raza", color, idioma, religión, nacionalidad y origen nacional o étnico.

163. Los centros de internamiento, que son competencia del Ministerio del Interior y están custodiados por la policía, son lugares de detención administrativa a efectos de la expulsión. La ECRI señala que la nueva Ley sobre los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social ha aumentado la duración máxima de la detención en los centros de internamiento para los inmigrantes irregulares, que ha pasado de 40 a 60 días. Al cabo de 60 días, la persona debe ser expulsada o puesta en libertad en espera de expulsión. Muchas organizaciones de la sociedad civil han criticado esta medida, a pesar de que está muy por debajo del límite máximo de 18 meses establecido por la Directiva del Parlamento Europeo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio.

164. Las autoridades españolas han informado a la ECRI que en los centros de internamiento en España (tanto en las Islas Canarias como en cualquier otra región) se permite a los extranjeros estar en contacto con sus familias y con los consulados de sus países, y que tienen el derecho de recibir asistencia jurídica con servicio de interpretación. Una evolución positiva en las Islas Canarias y en Málaga ha sido la adopción de medidas que permiten el acceso de los abogados de organizaciones no gubernamentales y de abogados que prestan servicios legales pro bono para que brinden orientación y asistencia jurídica a los posibles solicitantes de asilo.

165. La ECRI toma nota de que se han distribuido a todos los recién llegados en los centros de internamiento folletos en cuatro idiomas (español, inglés, francés y árabe) en que se proporciona información sobre la posibilidad de solicitar asilo. La ECRI alienta el uso de otras lenguas, en particular las lenguas africanas. Asimismo, la ECRI insta a que simplifiquen esos folletos para facilitar su comprensión.

166. La ECRI recomienda que las autoridades españolas prosigan sus esfuerzos para brindar información sobre el procedimiento de asilo a todos los recién llegados en los centros de internamiento mediante la distribución de folletos en otras lenguas, en particular las africanas. Asimismo recomienda la simplificación de esos folletos para facilitar su comprensión.

167. En cuanto a las condiciones de vida, la ECRI ha recibido informes contradictorios. Algunos indican que han mejorado y que, por lo general, son aceptables; sin embargo, otros señalan que ciertos centros de internamiento son antiguas prisiones o edificios militares, vetustos y carentes de equipamiento adecuado. En otros informes se mencionan deficiencias relacionadas con la atención médica, las condiciones de vida, las visitas y la información. Son numerosos los informes sobre las dificultades de los internados para tener acceso a los servicios legales de los abogados y recibir asistencia de organizaciones no gubernamentales. Las normas al respecto varían de un centro de internamiento a otro. La ECRI también señala una grave falta de trabajadores sociales en los centros de internamiento. La ECRI subraya el papel fundamental de los trabajadores sociales en el apoyo psicológico que proporcionan, así como la ayuda práctica para comprender y tener acceso al procedimiento de asilo.

168. La ECRI recomienda que las autoridades españolas prosigan sus esfuerzos para mejorar el acceso a los abogados y a la asistencia de las ONG en los centros de internamiento. Asimismo, recomienda que se asigne un mayor número de trabajadores sociales a esos centros.

- Menores no acompañados

169. En su tercer informe, la ECRI recomendó que las autoridades españolas asegurasen que la legislación nacional e internacional relativa a la protección de menores no acompañados se aplique estrictamente en todo el territorio español. En particular, la ECRI rogó encarecidamente a las autoridades españolas que tomaran medidas para mejorar el acceso de los menores no acompañados a los permisos de residencia. Asimismo, la ECRI recomendó que las autoridades españolas investigasen todas las alegaciones de malos tratos infligidos a menores en centros de acogida y por las fuerzas de orden o las autoridades fronterizas, especialmente en Ceuta y Melilla, y que se ocupasen de investigar dichos casos.

170. La ECRI señala que en los últimos años ha habido muy pocas repatriaciones de menores (11 en 2008, 10 en 2009). Las autoridades españolas han informado a la ECRI que la Ley de Asilo de 2009 exige la investiga-

ción de la situación familiar del menor antes de proceder a su repatriación. Se exige un informe del tutor del menor, así como informes de los servicios de protección de menores y del Ministerio Público. La Administración del Estado decide sobre la restitución del menor a su país de origen.

171. Una vez iniciado el proceso de repatriación, la ley permite la representación legal sólo en contados casos. En opinión de una organización, un defecto fundamental del procedimiento español de repatriación de menores no acompañados y de niños refugiados estriba en que el Gobierno no proporciona representación legal independiente para esos menores durante los procedimientos de repatriación.

172. Otras organizaciones han expresado su preocupación por el hecho de que los acuerdos de repatriación con algunos países no siempre respetan el derecho internacional y los derechos de los niños. Esos acuerdos pueden ser firmados por el Gobierno nacional o por los gobiernos regionales. Por ejemplo, la Generalitat de Cataluña ha llegado a un acuerdo con las autoridades marroquíes sobre un programa para el retorno asistido de menores.

173. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a que aseguren que todos los niños no acompañados sujetos a repatriación cuentan con representación legal independiente, y a que se respete el derecho internacional y los derechos de los niños en todos los casos.

174. Además, la ECRI expresa su preocupación por el hecho de que no existe la obligación de informar a los menores no acompañados de su derecho a solicitar asilo.

175. La ECRI recomienda que las autoridades españolas tomen medidas para asegurar que, en todos los casos, los menores no acompañados sean informados de su derecho a solicitar asilo.

176. Se ha informado a la ECRI de que la responsabilidad del cuidado y la tutela de menores no acompañados corresponde a las comunidades autónomas. La Fiscalía General tiene la responsabilidad de garantizar su protección y de determinar su edad, incluso en casos en que el menor no acompañado se encuentra en posesión de documentos de identidad. Al parecer, no existe ninguna prueba confiable para determinar la edad pero el método utilizado más frecuentemente es la valoración de la edad ósea. Los resultados son interpretados por la Fiscalía General, que tiene la autoridad exclusiva en este ámbito. Se ha informado a la ECRI de que este método remonta a la década de 1950, cuando los niños eran generalmente más pequeños que en la actualidad, y no tiene en cuenta consideraciones étnicas o culturales. La valoración de la edad ósea puede dar lugar a que menores sean clasificados como adultos y que, por lo tanto, se les nieguen las medidas de protección aplicables a los menores de edad.

177. La ECRI recomienda que las autoridades españolas revisen y actualicen los métodos de determinación de la edad para garantizar que los verdaderos meno-

res no sean clasificados y tratados como adultos.

178. En cuanto a las denuncias de malos tratos a menores no acompañados, las autoridades españolas señalan que la situación ha mejorado desde el tercer informe de la ECRI, en particular en lo que respecta a las condiciones en el centro de acogida de Canarias. Se ha informado a la ECRI de que se han cerrado cuatro centros de emergencia en las Islas Canarias desde enero de 2010 y de que está previsto cerrar otros tres antes de fines de año.

179. La ECRI señala que en España existe una marcada carencia de datos estadísticos centralizados acerca de los menores no acompañados y recomienda a las autoridades que tomen medidas al respecto.

180. La ECRI recomienda que las autoridades españolas mejoren sus mecanismos de recopilación de datos en relación con los menores no acompañados.

- Refugiados y solicitantes de asilo

181. En su tercer informe, la ECRI hizo una serie de recomendaciones a las autoridades españolas con respecto a los refugiados y solicitantes de asilo: i) que tomasen medidas para asegurar que el derecho de las personas a solicitar asilo se respete estrictamente en la práctica; ii) que impartan información intensiva a las autoridades fronterizas y los responsables de las fuerzas de orden sobre cuestiones relativas al asilo y a los refugiados, especialmente en Ceuta, Melilla y las Islas Canarias; iii) que aseguren que los solicitantes de asilo tengan acceso a información y asistencia jurídica; iv) que tomen medidas para asegurar que se ofrece asilo o protección humanitaria a todas las personas con derecho a solicitarlos; v) que mejoren la calidad de las entrevistas y de la asistencia jurídica, especialmente en la fase de admisión del procedimiento de asilo; vi) que eviten que la legislación sobre transportistas impida a los solicitantes de asilo buscar protección o ejercer el derecho de solicitar asilo.

182. La ECRI señala que no cabe dudas de que se han registrado notables mejoras en el procedimiento de asilo en general. Se han hecho esfuerzos para garantizar en la práctica el respeto del derecho a solicitar asilo. Por ejemplo, se ha informado a la ECRI de que se ha permitido al ACNUR dar su opinión sobre todas las solicitudes de asilo. Si bien esas opiniones no son vinculantes, el papel del ACNUR ha pasado a ser parte integral del procedimiento establecido de solicitud de asilo en España. La ECRI encomia esa medida, que garantiza hasta cierto punto que quienes tienen derecho al estatuto de refugiado u otra protección puedan realmente obtener esa condición jurídica.

183. En noviembre de 2009 entró en vigor la nueva Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, destinada a transponer las directivas comunitarias en materia de asilo. Entre los aspectos positivos de la misma, la ECRI toma nota de que esa Ley garantiza un trato igual para los beneficiarios de la protección subsidiaria y brinda un nivel de protección de sus derechos básicos casi idéntico al que reciben las personas reconocidas como refugiados.

184. Sin embargo, la ECRI señala a la atención de las autoridades dos elementos de esa Ley que plantean problemas. En primer lugar, en la nueva legislación el derecho a solicitar y recibir protección internacional está restringido a los nacionales de países no comunitarios y apátridas, y excluye específicamente a los ciudadanos de la UE. Ello obedece a una interpretación especialmente restrictiva del Protocolo sobre asilo a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (1997). La ECRI reconoce que es raro que los ciudadanos de países comunitarios soliciten asilo, pero hay situaciones en que una persona podría reunir las condiciones para recibir protección con arreglo a la Convención de refugiados adoptada en Ginebra en 1951. Por lo tanto, la ECRI considera que las disposiciones de la nueva ley son discriminatorias y exhorta a las autoridades a introducir enmiendas.

185. La ECRI recomienda que se modifique la Ley reguladora del asilo y de la protección subsidiaria a fin de eliminar la restricción del derecho de los nacionales de países no comunitarios o apátridas a solicitar y recibir protección internacional.

186. En segundo lugar, se ha informado a la ECRI de que la nueva Ley está destinada a hacer más expeditivo el procedimiento de asilo, por lo que ha menguado en calidad. En particular se han expresado preocupaciones sobre la manera inadecuada en que se llevan a cabo las entrevistas durante la fase de admisión del procedimiento de asilo. Tiene lugar solamente una entrevista, a cargo de un oficial de policía. No se proporciona información específica sobre la forma de realizar esa entrevista con eficacia.

187. La ECRI subraya la importancia de la calidad de la entrevista de admisión de la solicitud de asilo con el fin de asegurar que pueda obtenerse suficiente información pertinente a la solicitud. Considera que la calidad del proceso no debe verse comprometida en aras de su agilización. La práctica actual resalta por su inadecuación aún más debido al reducido número de solicitudes de asilo presentadas en España (en 2009, según los datos disponibles para el período de enero a septiembre, España examinó 2.324 solicitudes de asilo, cifra muy inferior a las 7.664 solicitudes examinadas en 2007).

188. La ECRI recomienda que se imparta formación a las autoridades fronterizas y a las fuerzas de orden sobre cuestiones relativas a los derechos humanos y al asilo. En particular, recomienda que se imparta información especial en cuanto a la realización de la entrevista de asilo con miras a asegurar que pueda obtenerse toda la información pertinente a la solicitud.

189. Aquellas personas cuyas solicitudes de asilo son aceptadas son trasladadas de un centro de internamiento a un centro de acogida. Los centros de acogida dependen del Ministerio de Trabajo e Inmigración. La ECRI toma nota complacida de los numerosos informes que señalan las elevadas normas en el sistema de acogida español. Las condiciones de vida son buenas e incluyen acceso a clases de español, psicólogos, actividades de ocio, formación profesional y asesoramiento en materia de empleo. La estancia máxima es de seis

meses, al término de la cual se conceden permisos de trabajo.

- La situación de las personas procedentes del África subsahariana que tratan de llegar al territorio español a través de Ceuta y Melilla.

190. En su tercer informe, la ECRI formuló las siguientes recomendaciones a las autoridades españolas en relación con la situación de las personas del África subsahariana que tratan de llegar a territorio español a través de Ceuta y Melilla: i) que investiguen y aborden la situación de los inmigrantes y solicitantes de asilo procedentes del África subsahariana que tratan de llegar a territorio español a través de Ceuta y Melilla; ii) que aseguren que se respete plenamente la práctica el derecho de las personas a acceder al procedimiento de asilo, especialmente en el caso de los inmigrantes procedentes del África subsahariana; iii) que redoblen sus esfuerzos para impartir formación en materia de derechos humanos a las autoridades fronterizas y los funcionarios de los servicios policiales establecidos en Ceuta y Melilla, incluido el derecho a no ser objeto de discriminación y el derecho a solicitar asilo; iv) que garanticen que nadie sea deportado de Ceuta y Melilla, lo que contravendría el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el principio de no devolución; v) que aseguren que nadie sea deportado de Ceuta y Melilla fuera del procedimiento establecido por la ley de deportación; vi) que aseguren que toda decisión de deportación se comunique a la persona interesada en un idioma comprensible para la misma y que esta decisión sea objeto de un recurso de suspensión, y vii) que investiguen a fondo todas las alegaciones de malos tratos infligidos por las autoridades fronterizas o los funcionarios de los servicios policiales, y enjuicien y castiguen a los autores.

191. Se observa un cambio por lo que respecta a la situación de las personas del África subsahariana que tratan de llegar a territorio español a través de Ceuta y Melilla que, como se recoge en el tercer informe de la ECRI, ponían en peligro su integridad física. Diversos informes indican que la gente ha dejado de tratar de franquear las murallas que rodean esas ciudades y que han desaparecido los problemas citados anteriormente. En la actualidad, la mayoría de las personas que llegan a Ceuta y Melilla vienen ocultas en vehículos.

192. Se ha informado a la ECRI que el reducido número de personas que llegan a Ceuta y Melilla, y el reducido número de solicitantes de asilo en general, obedece principalmente a las importantes inversiones en materia de control fronterizo y a los acuerdos bilaterales de devolución firmados con Marruecos.

193. Las personas que logran acceder a territorio español sin la documentación necesaria son arrestadas por la policía y enviadas a centros de internamiento. La ECRI toma nota complacida de que en 2005 las condiciones en los centros de Ceuta y Melilla mejoraron y que, según las informaciones, son adecuadas.

194. La ECRI ha recibido numerosos informes que se-

ñalan el pleno acceso al procedimiento de asilo para los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla. La CERI no ha recibido información sobre violaciones del art. 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y el principio de no devolución. El derecho a solicitar asilo está respetado oficialmente en España. Como ya se señaló, se distribuyen a los recién llegados folletos en varias lenguas en que se explica esa posibilidad.

195. Sin embargo, la ECRI ha recibido numerosos informes que señalan que no ha habido mejoras por lo que se refiere a la formación de las autoridades fronterizas y las fuerzas del orden público en Ceuta y Melilla. En particular, como se mencionó anteriormente, no se imparte formación específica sobre la manera de llevar a cabo una entrevista de asilo. La carencia de formación y las deficiencias de procedimiento antes mencionadas inciden en la calidad del procedimiento de asilo y tienen consecuencias para la decisión sobre la admisibilidad de la solicitud de asilo.

196. Si la solicitud se considera admisible, el solicitante es trasladado a un centro de acogida en la península española. Si es denegada, la persona podría permanecer en las ciudades de Ceuta y Melilla varios años en espera de su deportación.

197. En este sentido, se ha señalado a la atención de la ECRI la existencia de un pequeño número de personas (unas 40, en el momento en que se redacta el informe) procedentes de la India y Bangladesh que permanecen en Ceuta y Melilla desde hace dos o tres años. Aunque sus solicitudes de asilo han sido rechazadas, no es posible deportarlas. Si bien sus necesidades básicas están cubiertas, siguen esperando. La ECRI expresa su preocupación por la situación prolongada de esas personas, y exhorta a las autoridades a que encuentren una solución.

198. La ECRI exhorta a las autoridades a que busquen una solución para los no ciudadanos que permanecen en Ceuta y Melilla una vez rechazadas sus solicitudes de asilo, pero no pueden ser deportados.

199. Por último, la ECRI no ha recibido ninguna información sobre malos tratos por parte de las autoridades fronterizas españolas ni de las fuerzas del orden público en Ceuta y Melilla.

ANEXO: PUNTO DE VISTA DEL GOBIERNO

El siguiente anexo no forma parte del análisis y las propuestas de la ECRI con respecto a la situación en España

Las autoridades españolas dan las gracias a la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa por su preciso cuarto informe sobre España y toman nota sobre sus recomendaciones.

Sin embargo, las autoridades españolas quisieran exponer los siguientes comentarios con respecto a nueve

de los 220 párrafos del informe:

- Párrafos 49 y 52

La redacción de estos dos párrafos puede ser interpretada en el sentido de que los derechos de los que tratan (el derecho a asistencia sanitaria gratuita, el derecho a servicios y prestaciones sociales básicos y el derecho de asistencia social de urgencia) se garantizan solamente a extranjeros que se encuentren inscritos en los padrones de los municipios donde residan.

Este no es el caso; todos los extranjeros tienen estos derechos.

- Párrafo 85

La Ley de 2009 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social es una Ley Estatal. Las Comunidades Autónomas han de ejecutarla y no están autorizadas a usarla como instrumento para introducir limitaciones discriminatorias en el acceso a ayudas de vivienda.

[...]

- Párrafo 150

Este párrafo señala que la Generalidad de Cataluña tiene jurisdicción sobre la concesión de permisos de trabajo.

De hecho, la Comunidad de Cataluña es competente en el inicio del procedimiento de solicitud de permisos de trabajo para extranjeros que deseen trabajar en Cataluña, pero la decisión final sobre permisos de residencia es exclusivamente de las autoridades estatales.

-Párrafo 152

Este párrafo puede hacer pensar que en España los extranjeros solamente pueden estar autorizados a trabajar por cuenta ajena. El hecho es que también pueden trabajar por cuenta propia; obviamente, en este caso no necesitan oferta válida de trabajo ni contrato.

Además el artículo 41 de la Ley 4/2000 contiene una lista de actividades para cuyo desempeño los extranjeros no necesitan permiso de trabajo sino sólo un permiso de residencia.

- Párrafo 168

En la segunda frase de este párrafo hay una referencia a la "Ley de Asilo de 2009", pero su contenido trata de la Ley de 2009 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En la siguiente frase se dice que se requiere un informe del tutor del menor, pero este no es el caso; se requiere un informe del servicio de protección de menores y también otro del Ministerio Fiscal, pero no se requiere ninguno del tutor.

Es oportuno mencionar a este respecto que, según la ley española, cuando los menores que no han cumplido los 16 años no están satisfechos con sus tutores o representantes se les proporciona, si lo solicitan, un representante judicial. Los que han cumplido 16 años pueden elegir su propio representante o intervenir personalmente sin necesidad de representación legal.

- Párrafo 192

Este párrafo afirma que los extranjeros que logran entrar en España atravesando las fronteras de Ceuta y Melilla sin la documentación necesaria "son enviados a centros de internamiento". En realidad no son enviados a tales centros sino a "Centros de Estancia Temporal". Estos son centros abiertos donde, respetando los horarios establecidos, los residentes pueden entrar y salir libremente.

Fundación Paulino Torras Domènech

Observadora no gubernamental de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.)
Colaboradora de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

Departamento de actividades culturales
dac@fptd.org
www.itinerauniversitas.org

