



# **Amnistía Internacional**

**Sección Española**

---

## **ESPAÑA: ¿Somos todos iguales ante la ley?**

**Preocupaciones y recomendaciones de  
Amnistía Internacional al proyecto de reforma  
de la ley de extranjería**

26 de septiembre

**PÚBLICO**

---

SECRETARIADO ESTATAL. FERNANDO VI, 8, 1º IZDA. 28004 MADRID  
Telf.: + 34 91 310 12 77 Fax: + 34 91 319 53 34 E-mail: [amnistia.internacional@a-i.es](mailto:amnistia.internacional@a-i.es) Web: [www.a-i.es](http://www.a-i.es)

# ESPAÑA: ¿Somos todos iguales ante la ley?

## Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de reforma de ley de extranjería

[26 septiembre 2003]

RESUMEN

[Público]

Antes del verano, el gobierno ha presentado en el Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de ley orgánica que modifica la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre que modifica, a su vez, la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En el mes de septiembre, los dos partidos políticos mayoritarios en el Congreso, el Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) han llegado a un acuerdo sobre un conjunto de enmiendas que ha presentada el PSOE. Aunque dicho acuerdo contiene algunas mejoras respecto al proyecto inicial presentado por el gobierno, para Amnistía Internacional subsisten importantes limitaciones en los derechos humanos de las personas migrantes, de los refugiados y solicitantes de asilo.

Por todo ello, Amnistía internacional recoge en este informe una serie de recomendaciones al proyecto de reforma de la ley de extranjería que lleven a las autoridades españolas a garantizar una protección efectiva de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y personas migrantes. Recomendaciones que se agrupan en dos grupos:

### **a) Recomendaciones sobre refugiados y solicitantes de asilo:**

Amnistía Internacional no se opone al derecho de los Estados a controlar su inmigración y reconoce que tienen derecho a regular la entrada de los extranjeros en su territorio. Sin embargo, le preocupa que el control de la inmigración pueda impedir que los refugiados soliciten asilo y que, por tanto, obtengan protección para no ser devueltos a un país donde corran el riesgo de ser víctimas de violaciones de derechos humanos. Por dicho motivo, nuestra organización formula las siguientes recomendaciones:

- Amnistía Internacional recomienda que no se imponga sanciones a las compañías transportistas que traigan solicitantes de asilo.
- Amnistía Internacional insta a que se establezca algún tipo de visado para que puedan viajar quienes huyen de violaciones de derechos humanos.
- Amnistía Internacional pide que se establezcan garantías adecuadas de protección para las personas beneficiarias de protección internacional.
- Amnistía Internacional recomienda que se incorpore la garantía del principio de non-refoulement a todos los procesos de expulsión.

b) **Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de ley de extranjería en relación con los derechos humanos de todas las personas migrantes.**

- Amnistía Internacional insta al estado español a ratificar la convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y de los miembros de su familia.
- Amnistía Internacional recomienda que, en la reforma de la ley de extranjería, se incorpore una garantía expresa del derecho a la asistencia letrada de los extranjeros.
- Amnistía Internacional recomienda que se reconozca expresamente el derecho de reunión, asociación y manifestación de todos los extranjeros sean o no residentes.
- Amnistía Internacional exhorta para que se arbitren mecanismos para proteger a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género.
- Amnistía Internacional muestra su preocupación por los obstáculos que se imponen a las personas migrantes para acceder al padrón.
- Amnistía internacional recomienda la elaboración de un plan estatal de lucha contra el racismo.

# Índice

---

<b>1. – Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>2.- Preocupaciones y Recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de reforma de ley de extranjería en relación con refugiados y solicitantes de asilo.....</b>	<b>6</b>
A.- Amnistía Internacional se opone a la imposición de sanciones a las compañías transportistas por trasladar a España a solicitantes de asilo.....	7
B.- Amnistía Internacional recomienda que se establezca algún tipo de visado para que puedan viajar quienes huyen de violaciones de derechos humanos.....	9
C.- Amnistía Internacional pide que se establezcan garantías adecuadas de protección para las personas beneficiarias de protección internacional.....	11
D.- Amnistía Internacional recomienda que se incorpore la garantía del principio de no devolución (non-refoulement) a todos los procesos de expulsión.....	12
<b>3.- Preocupaciones y Recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de reforma de la ley de extranjería en relación con los derechos humanos de todas las personas migrantes.....</b>	<b>15</b>
A.- Amnistía Internacional insta al estado español a ratificar la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y de los miembros de su familia.....	17
B.- Amnistía Internacional recomienda que, en la reforma de la ley de extranjería, se incorpore una garantía expresa del derecho a la asistencia letrada de los extranjeros.....	17
C.- Amnistía Internacional recomienda que se reconozca expresamente el derecho de reunión, asociación y manifestación de todos los extranjeros sean o no residentes.....	20
D.- Amnistía Internacional exhorta para que se arbitren mecanismos para proteger a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género.....	20
E.- Amnistía Internacional muestra su preocupación por los obstáculos que se imponen a las personas migrantes para acceder al padrón.....	23
F.- Amnistía Internacional recomienda la elaboración de un plan estatal de lucha contra el racismo.....	24
<b>4.- Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>26</b>

# ESPAÑA: ¿Somos todos iguales ante la ley?

## Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de reforma de la ley de extranjería.

### 1. - INTRODUCCIÓN

Antes del verano, el gobierno ha presentado en el Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de ley orgánica que modifica la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre que modifica, a su vez, la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>1</sup>.

En el mes de septiembre, los dos partidos políticos mayoritarios en el Congreso, el Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE) han llegado a un acuerdo sobre un conjunto de enmiendas que ha presentada el PSOE. Amnistía Internacional considera que el acuerdo contiene algunas mejoras respecto al proyecto inicial presentado por el gobierno. En concreto, da la bienvenida a la inclusión de la posibilidad de que las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, cuando están en España de forma legal a través de la reagrupación familiar, consigan un permiso de residencia independiente desde que se dicte una orden de protección. También se alegra de que se admita una autorización de residencia temporal por motivos humanitarios, de colaboración con la justicia sin necesidad de visado o que se cree un Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia. Sin embargo, para nuestra organización subsisten importantes limitaciones en los derechos humanos de las personas migrantes, de los refugiados y solicitantes de asilo.

Amnistía Internacional considera que, la tramitación por cuarta vez en la última legislatura<sup>2</sup>, de una ley sobre esta materia, es una nueva oportunidad para que las autoridades españolas cumplan su obligación de garantizar los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y personas migrantes. Al tratarse de un tema de tan envergadura debería haber sido objeto, antes de su envío al Parlamento, de un debate más amplio con participación de asociaciones de inmigrantes, de derechos humanos, de mujeres, de defensa de los niños, de lucha contra el racismo, etc.

La consideración de los derechos humanos como patrimonio inalienable de todas las personas, por el hecho de su nacimiento, sitúa a este catálogo de normas básicas por encima cualquier situación jurídica como la “residencia” o la “nacionalidad”. Así lo establecen una multitud de tratados internacionales suscritos y ratificados por España. Por ello, **las autoridades españolas están obligadas a garantizar la protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio, tengan éstas o no el status legal de residente o nacional.**

---

<sup>1</sup> También se modifica la Ley 30/1992 de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

<sup>2</sup> La primera fue la ley 4/2000, la segunda la ley 8/2000 y la tercera el proyecto de ley actualmente en el parlamento sobre seguridad ciudadana, integración social de los extranjeros y violencia doméstica.

Por otra parte, la legislación internacional de refugiados que ha firmado y ratificado España, establece expresamente la obligación de los estados de proteger a quienes huyen de violaciones de derechos humanos e impedir que sean devueltos a un lugar donde corran peligro. También recoge la obligación de España de respetar los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y otras personas necesitadas de protección internacional que se encuentren en el país.

Por todo ello, Amnistía internacional recoge en este informe una serie de recomendaciones al proyecto de reforma de la ley de extranjería que lleven a las autoridades españolas a garantizar una protección efectiva de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y personas migrantes.

## **2.- PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES DE AMNISTIA INTERNACIONAL AL PROYECTO DE REFORMA DE LEY DE EXTRANJERIA EN RELACION CON REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO**

La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo Adicional de 1967 y diversos instrumentos de derechos humanos han configurado un sistema internacional de protección de los refugiados políticos<sup>3</sup>. Dicho sistema ha consagrado el principio de no devolución forzosa (*Non Refoulement*) de una persona a un país donde pueda ser víctima de violaciones de derechos humanos. Este principio se ha convertido en norma de *ius cogens*, obligatoria e inderogable para todos los Estados y se ha incorporado a la legislación española<sup>4</sup>.

A pesar de la existencia de dicho sistema, Amnistía Internacional ha denunciado reiteradamente en las últimas décadas cómo el asilo está en crisis en todo el mundo. En especial en España y el resto de los países de la Unión Europea, en los que existe una fuerte tendencia a fortificar sus fronteras e impedir materialmente la entrada de los solicitantes de asilo, lo cual se reflejaría en un descenso preocupante en el número de solicitudes, con graves impactos en la protección de los refugiados políticos<sup>5</sup>.

Amnistía Internacional no se opone al derecho de los Estados a controlar su inmigración y reconoce que tienen derecho a regular la entrada de las personas extranjeras en su territorio. Sin embargo, le preocupa que el control de la inmigración pueda impedir que las personas refugiadas soliciten asilo y que, por tanto, obtengan protección para no ser devueltas a un país donde corran el riesgo de ser víctimas de violaciones de derechos humanos. Muchas veces, dicho control obliga a esas personas a acudir a redes clandestinas de tráfico de personas e intentar entrar ilegalmente en España ocultos en los bajos o remolques de los camiones o en las *pateras* del estrecho. Muchos dejan su vida en el camino.

Así, la *Relatora Especial de Naciones Unidas para los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras migrantes* ha observado como muchas personas migrantes recurren al sistema de asilo a falta de canales regulares para la migración y como, enfrentados al endurecimiento de las políticas de

---

<sup>3</sup> La Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de 1984, el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, la Convención de la Organización para la Unidad Africana de 1969, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969; las declaraciones de Naciones Unidas relativas al asilo territorial de 1967, a la protección de las personas contra las desapariciones forzadas de 1992; o los Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. También deben mencionarse las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR que tienen un carácter de recomendación para los países firmantes de la Convención de Ginebra.

<sup>4</sup> Ley 9/94, de 19 de mayo, modificadora de la Ley 5/84 de 26 de marzo reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiados y su Reglamento de aplicación aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero de 1995.

<sup>5</sup> Sobre las preocupaciones de AI sobre el asilo en Europa, ver [www. http://www.amnesty-eu.org](http://www.amnesty-eu.org) y sobre las de España, ver Amnistía Internacional: “El asilo en España: una carrera de obstáculos” ([www.a-i.es](http://www.a-i.es)).

concesión del asilo, cada vez más refugiados están recurriendo a la migración irregular para protegerse de la violencia y la persecución. El miedo a la denegación del estatuto de refugiado, a ser remitidos a campos de refugiados, a las condiciones de inseguridad de los campos y a ser visibilizados e identificados como refugiados, son factores que la Relatora Especial observa que empujan hoy a las personas refugiadas a clandestinizarse.<sup>6</sup>

Por ello, nuestra organización formula las siguientes recomendaciones a las autoridades españolas para que se garanticen los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo durante la tramitación del proyecto de reforma de la ley de extranjería:

**A.- AMNISTÍA INTERNACIONAL SE OPONE A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A LAS COMPAÑÍAS TRANSPORTISTAS POR TRASLADAR A ESPAÑA A SOLICITANTES DE ASILO.**

El nuevo proyecto de ley presentado por el gobierno endurece claramente las medidas destinadas a obligar a las compañías transportistas (aéreas, marítimas, terrestres) a realizar funciones de control de la inmigración.

En primer lugar, se mantienen las multas a las empresas de transporte recogidas en la ley Orgánica 8/2000 si transportan pasajeros sin los documentos de viaje requeridos, sin que se excluya los casos de solicitantes de asilo. Dichas multas pueden ascender a medio millón de euros<sup>7</sup>

Amnistía Internacional ya mostró su preocupación, durante el trámite de elaboración de la ley 8/2000, porque sólo se contemplaba, como excepción a la imposición de dichas sanciones, los casos en los que el extranjero presentaba sin demora una solicitud de asilo **y sólo si ésta es admitida a trámite**. Excepción que no se modifica en el actual proyecto de ley.

Se mantiene, por tanto, que se puede imponer multas a las compañías transportistas que permitan viajar a los y las solicitantes de asilo si luego son inadmitidos a trámite. Sin embargo, **Amnistía Internacional considera claramente insuficiente esta excepción puesto que supone que las compañías se ven obligadas, para evitar las multas, a determinar en los propios países de origen qué solicitantes serán admitidos a trámite y cuáles van a ser rechazados.**

En este sentido, nuestra organización quiere recordar el elevado número de solicitudes de asilo que se inadmiten anualmente en España. Así, en los cuatro primeros meses del 2003, sólo ha habido 1.879 solicitudes frente a las 2.895 del mismo periodo del año anterior. Y, en todo el año 2002, la cifra total de solicitudes se redujo a 6.203 frente a las 9.490 del 2001. Además, nuestra organización ha denunciado la tendencia de la administración española a aplicar con excesiva frecuencia las causas de inadmisión de la ley de Asilo.<sup>8</sup> También es necesario resaltar que el número de estatutos de refugiado concedidos en el 2002 fue de sólo de 175. Sin embargo, desgraciadamente, no se ha producido una disminución de las violaciones de derechos humanos que justifique el descenso de solicitudes o el escaso número de concesiones.<sup>9</sup>

Amnistía Internacional considera que las sanciones están obligando a los empleados de las compañías transportistas a realizar una selección de los pasajeros antes del inicio del viaje. Se

---

<sup>6</sup> Informe de la Relatora Especial sobre “*Grupos Específicos e Individuos. Trabajadores Migrantes*”, de conformidad con la resolución 2001/52 de la Comisión de Derechos Humanos. Párrafo 43

<sup>7</sup> Artículo 55 del proyecto de ley. Dichas sanciones ya existían en la ley 8/2000 en los artículos 54, 55 y 66...

<sup>8</sup> Amnistía Internacional: “*El Asilo en España: Una carrera de obstáculos*” o “*No hay vuelos a la seguridad: Sanciones a las empresas de transporte; los empleados de las líneas aéreas y los derechos de los refugiados*” (Ind AI: ACT /34/21/97)

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, el Informe Anual de Amnistía Internacional del 2003: “*El pasado dice cosas que interesan al futuro*”

convierten así en un primer filtro que, para evitar las sanciones, deciden quien puede subir a bordo y viajar. Ello no sólo puede dar lugar a criterios arbitrarios de selección de los pasajeros sino, sobre todo, **puede impedir viajar a personas que huyen de violaciones de derechos humanos y quieren pedir asilo**. Además, frente a las decisiones de las compañías, los solicitantes no disponen de los recursos legales que la legislación internacional y nacional les concede, pues no tienen ni acceso a abogado ni intérprete, ni a organizaciones especializadas en la materia, así como tampoco posibilidad alguna de recurrir tales decisiones.

Además, no cabe esperar que los empleados de las compañías actúen como una fuerza de policía de inmigración o como la autoridad que decide sobre las solicitudes de asilo. Dado que toman medidas que pueden poner en peligro la vida de personas, nos encontramos ante una labor que corresponde en exclusiva a los gobiernos. Éstos últimos no pueden transferir a los empleados de estas empresas, ni a ningún particular, la decisión sobre si existen o no razones fundadas para solicitar asilo en España.

Nuestra organización quiere recordar que la legislación internacional de refugiados establece que no se debe penalizar a quienes huyen de persecución por haber entrado en un país sin la documentación adecuada<sup>10</sup>. Y, en la medida que las compañías pueden verse obligadas, para evitar las multas, a no dejarles subir por no llevar documentación de viaje, puede impedirse a dichas personas obtener la protección internacional a la que tienen derecho. Por ello, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha determinado que las sanciones a las compañías pueden violar el artículo 12 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1996 que recoge el derecho de toda persona a salir del propio país<sup>11</sup>. Por su parte, la Directiva Europea 2001/51/CE del Consejo de 28 de junio del 2001 establece que las sanciones se aplicarán *“sin perjuicio de las obligaciones de cada Estado miembro en los casos que un nacional de un tercer país busque protección internacional”*<sup>12</sup>

Por todo ello, Amnistía Internacional considera que las sanciones pueden restringir el derecho a solicitar asilo. Por ello **pide que el proyecto de ley contemple que no se imponga sanción alguna en el caso de que la persona solicite asilo, independientemente de que sea o no admitida su petición**.

Igualmente el proyecto de ley incluye otras medidas que obligan a las compañías a controlar la inmigración. Así, se introduce la obligación de enviar a las autoridades españolas la información precisa sobre cada pasajero (nombre, apellidos, fecha de nacimiento, nacionalidad, número de pasaporte o del documento de viaje). Resulta interesante destacar como la exposición de motivos establece que esta obligación servirá para “mejorar el fortalecimiento de los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad en los transportes internacionales, especialmente aéreos”<sup>13</sup>.

Amnistía Internacional considera que los estados no sólo tienen el derecho sino la obligación de proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, no puede llevarse a cabo socavando los derechos humanos de las personas, incluidas las extranjeras. En este sentido se han pronunciado diversos organismos internacionales que han mostrado su preocupación por la vinculación que los Estados hacen entre terrorismo e inmigración y el impacto negativo que tiene en los derechos humanos de las personas migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas.

En esta dirección, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo, el Manual de Procedimientos y actuaciones para determinar la condición de refugiados del ACNUR, septiembre 1988, apartado 196.

<sup>11</sup> Ver Amnistía Internacional: *“No hay vuelos a la seguridad: Sanciones a las empresas de transporte, los empleados de las líneas aéreas y los derechos de los refugiados”* (Ind AI: ACT 34/21/97)

<sup>12</sup> Directiva 2001/51/CE por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 28 de junio de 2001 y que se pretende trasponer con este proyecto (ver su preámbulo).

<sup>13</sup> Exposición de motivos número dos, párrafo segundo del proyecto de ley.



"Entre las personas vulnerables a violaciones de los derechos humanos en la formulación y ejecución de medidas antiterroristas están las personas que se encuentran en el territorio de un Estado del que no son ciudadanos, incluidos los trabajadores migratorios, los refugiados y las personas que buscan asilo contra la persecución. La experiencia indica que las iniciativas internas e internacionales de los Estados en la lucha contra el terrorismo con frecuencia tienen efectos directos y negativos en los derechos e intereses de los extranjeros. **Por ejemplo, como parte de sus estrategias antiterroristas, los Estados a menudo usan sus leyes de inmigración para arrestar, detener y deportar extranjeros, adoptar medidas nuevas y más restrictivas de control de la inmigración que limitan aún más las condiciones en que los extranjeros pueden ingresar o permanecer en el territorio de los Estados, y reunir e intercambiar información privada sobre esas personas.** Algunas de estas medidas se derivan de los compromisos de los Estados en virtud de instrumentos antiterroristas multinacionales, que frecuentemente abordan cuestiones tales como la cooperación sobre control fronterizo, la asistencia jurídica mutua y las condiciones para negar el estatuto de refugiado, pero que (...) no pueden interpretarse o aplicarse de una manera incongruente con las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos."<sup>14</sup>

Amnistía Internacional ha denunciado como, en todo el mundo, se están restringiendo los derechos legítimos de detenidos, refugiados, solicitantes de asilo y extranjeros amparándose en motivos de seguridad. Nuestra organización considera que no se puede, en la lucha por la seguridad, socavar los derechos humanos de ninguna persona.<sup>15</sup>

El proyecto de ley recoge otras medidas que obligan a las compañías transportistas a realizar otras tareas de control de la inmigración. Se incluye, por ejemplo, la obligación de hacerse cargo de inmediato del extranjero a quien se le deniega la entrada; o la obligación de "tener a su cargo al extranjero que haya sido trasladado en tránsito hasta una frontera aérea, marítima o terrestre del territorio español..."<sup>16</sup>. También se mantiene la obligación de las compañías "de transportar de inmediato del extranjero al país de origen".

A Amnistía Internacional le preocupa que, en los últimos tiempos, dichos traslados los están realizando en España (y en otros países) compañías de seguridad privada contratadas por las compañías aéreas. Tal y como ha manifestado el Defensor del Pueblo, la custodia de personas sólo puede ser desempeñada por agentes del estado. El personal de las empresas de seguridad tiene simplemente la condición de colaborador de la policía, sin que se pueda delegar en ese personal la custodia de ninguna persona.<sup>17</sup> Por ello, **Amnistía Internacional quiere señalar que las expresiones "hacerse cargo" y "tener a su cargo" que, en el proyecto se incorporan al artículo 66.3, no pueden ser interpretadas nunca en el sentido "ser responsable de la custodia".**

## **B.- AMNISTÍA INTERNACIONAL RECOMIENDA QUE SE ESTABLEZCA ALGUN TIPO DE VISADO PARA QUE PUEDAN VIAJAR QUIENES HUYEN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS.**

El proyecto incorpora un nuevo artículo sobre tipos de visado en el que **NO** se contempla la posibilidad de otorgar **visados a quienes necesiten salir de su país para pedir asilo**<sup>18</sup>.

Como se ha mencionado antes, Amnistía Internacional reconoce el derecho de los estados al control de su inmigración pero denuncia como, en muchas ocasiones, se ha convertido en una barrera para el acceso de los solicitantes de asilo y, por tanto, resulta incompatible con la legislación internacional de refugiados y derechos humanos.

---

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe Sobre Terrorismo y Derechos Humanos." OEA/SER.L/II.116.Doc.5. 22 de octubre de 2002

<sup>15</sup> Amnistía Internacional: "Los derechos en peligro. Leyes de seguridad y medidas relativas al cumplimiento de la ley. Motivos de preocupación" (Ind AI ACT 30/001/2002/s)

<sup>16</sup> Apartado 29 del artículo 1 que modifica el artículo 66 (3) b. y c.

<sup>17</sup> Informe del Defensor del Pueblo de 1997, págs 232-33..

<sup>18</sup> Apartado 6 del artículo 1 del proyecto que incluye un artículo 25 bis en la ley de extranjería.

En este sentido, nuestra organización lleva mucho tiempo mostrando su preocupación por el impacto que el endurecimiento de las políticas de visado ha tenido sobre los solicitantes de asilo y refugiados. En efecto, se pide cada vez con más frecuencia visados para entrar en Europa. Sin embargo, la legislación internacional de protección de los refugiados reconoce que quienes huyen de violaciones de derechos humanos no pueden, muchas veces, obtener la documentación requerida para abandonar el país. En ocasiones se esconden de un gobierno opresivo y deben marcharse clandestinamente y la situación es demasiado urgente para seguir la tramitación necesaria. En otros casos, el Estado se ha derrumbado a causa de un conflicto armado y es imposible obtener el pasaporte o los certificados necesarios para obtener el visado, etc. Por ello, no es razonable exigir a los refugiados que dispongan de documentación adecuada. Y sin embargo, en los últimos años se ha incrementado la exigencia de visado a los nacionales de un número creciente de países. Así, dentro del ámbito de la Unión Europea, se aprobó el Reglamento 539/2001, que incluye una lista de países a cuyos nacionales se les exige visado en todos y cada uno de los Estados de la Unión. Incluye un total de 109 países, entre los que destacan países como Afganistán, Argelia, Angola, Colombia, Cuba, Etiopía, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Sierra Leona, Sudán, República Democrática de Congo, Irán o Irak en los que se comenten graves violaciones de derechos humanos<sup>19</sup>.

La imposición del visado ha supuesto una auténtica barrera para muchas personas que intentan huir de graves violaciones de derechos humanos, como es el caso de los ciudadanos colombianos. Desde que, en enero del 2002, se les impuso el visado europeo el número de solicitantes de asilo de tal país se ha reducido de 2.532 en el 2001 a 1.065 en el 2002. Y de enero a mayo de 2003 sólo 118 ciudadanos colombianos han podido pedir asilo en España. Algo parecido ha ocurrido con los cubanos ya que desde que necesitan visado, ha disminuido el número de sus solicitudes de 2.371 en el 2001 a 1.164 en el 2002. Y, entre enero y abril del 2003, sólo se han presentado 23 solicitudes de personas cubanas.

Amnistía Internacional considera que el Estado español debe establecer las medidas necesarias para garantizar que las personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos puedan abandonar el territorio de un Estado en el que temen persecución y obtener protección internacional. Por ello, **nuestra organización insta a que se adopten las medidas oportunas (por ejemplo un visado por circunstancias excepcionales) para facilitar que las personas que quieran pedir asilo puedan viajar a España y hacerlo**<sup>20</sup>.

Asimismo Amnistía Internacional ve con preocupación que el proyecto de ley suprima la posibilidad de exención de visado por motivos humanitarios o de colaboración con la Justicia a los extranjeros que se encuentran en el territorio español<sup>21</sup>. Estas exenciones se otorgaban, entre otras, a personas que:

- a) “No pueden aportar el visado por ser originarios o proceder de una zona en la que exista un conflicto o disturbio de carácter bélico, político, étnico o de otra naturaleza, cuya magnitud impida la obtención del correspondiente visado”<sup>22</sup>.

Si desaparece este tipo de exención de visado, estas personas podrían verse obligadas (por ejemplo, a través de un proceso de expulsión al no haber podido regularizarse) a regresar a un país en el cual

---

<sup>19</sup> Reglamento 539/2001, DOCE L 81/1, de 21 de marzo de 2001.

<sup>20</sup> Similar al que aparece recogido en el artículo 18 del reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, reformada por la ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>21</sup> Apartado 10 del art. 1 del proyecto que suprime el apartado 7 del artículo 31 de la ley 4/2000

<sup>22</sup> Artículo 49.2 a) del actual Reglamento de Extranjería.

podrían estar en peligro de ser víctimas de violaciones de Derechos Humanos. En tal caso, el Estado español estaría incumpliendo el principio de no devolución (*non-refoulement*).

- b) “No pueden conseguir el visado por implicar un peligro para su seguridad o la de su familia su traslado al país del que son originarios o proceden”.

Este supuesto se podía aplicar, por ejemplo, a personas (mujeres, menores) víctimas de la trata de seres humanos o del tráfico de personas que, por motivos de seguridad, no podían regresar a su país a pedir el visado<sup>23</sup>.

La actual legislación de extranjería establece la posibilidad de otorgar permiso de residencia a aquellas personas sin documentación que por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito o explotación de la prostitución en el caso de que denuncie “a los autores o cooperadores de dicho tráfico o coopera o colabora con las autoridades... proporcionándoles datos esenciales o testificando... contra aquellos”<sup>24</sup>. En el mismo sentido, se manifiesta una propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes, actualmente en negociación entre los estados miembros<sup>25</sup>.

Sin embargo, algunas organizaciones de mujeres y de defensa de inmigrantes han evidenciado que algunas mujeres inmigrantes, víctimas de la trata o el tráfico, que han colaborado con las autoridades, no han obtenido el permiso del artículo 59, por lo que han tenido que acudir a la vía de la exención de visado que, en este proyecto de ley, se pretende eliminar. Amnistía Internacional da la bienvenida a que, en el acuerdo entre el PP y el PSOE, se incluya una autorización de residencia temporal por motivos humanitarios o de colaboración con la justicia que excluye la necesidad de pedir visado.

Sin embargo, Amnistía Internacional lamenta que se elimine la posibilidad de exención de visado para aquellas personas que provienen de países en conflicto pues se puede obligar a la persona a regresar para obtener el visado a un lugar donde puede ser víctima de violaciones de derechos humanos. Por todo ello, nuestra organización pide que se mantenga en la legislación de extranjería la posibilidad de obtener algún tipo de exención de visado para tales casos.

### **C.- AMNISTÍA INTERNACIONAL PIDE QUE SE ESTABLEZCAN GARANTIAS ADECUADAS DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.**

**Amnistía Internacional observa, en el proyecto de ley, la ausencia de las necesarias salvaguardas y garantías para las personas que, necesitadas de protección internacional, han obtenido un estatuto de protección temporal, de protección subsidiaria o por motivos humanitarios<sup>26</sup>. Dichas personas si son devueltas a sus países de origen pueden estar en peligro de sufrir tortura, trato cruel, degradante e inhumano, o de ser condenadas a muerte o ser ejecutadas extrajudicialmente o “desaparecer”. Por ese motivo han recibido protección frente a la devolución de conformidad con Tratados Internacionales como la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas o**

---

<sup>23</sup> Artículo 49.2 b) del Reglamento de Extranjería.

<sup>24</sup> Artículo 59 de la ley 8/2000

<sup>25</sup> Expediente Interinstitucional 2002/0043 (CNS) de 13 de febrero

<sup>26</sup> Por ejemplo, por los artículos 17 (2) y 17.3 de la Ley de Asilo o la Disposición Adicional Primera del Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo; o por la Directiva 2001/55/Ce del Consejo de 20 e julio de 2001 cuando sea transpuesta a la legislación española. O a las personas que en un futuro se les concediera una protección subsidiaria de acuerdo a la propuesta de directiva sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de terceros países para ser reconocidos como refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria.

el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. De ahí que sea sumamente grave que, en el actual proyecto o en la ley, no existan garantías (ni siquiera referencias) a su necesidad especial de protección. Ello podría suponer una vulneración de las obligaciones contraídas por España de respetar el principio de no-devolución.

**Amnistía Internacional exhorta a que se incluya expresamente la obligación de no devolución (*non-refoulement*) para aquellas personas que han obtenido protección temporal o subsidiaria.** Para ello, debería establecerse, modificando para ello artículo 57 de la actual ley de extranjería, que **no se impondrá la sanción de expulsión a las personas beneficiarias de cualquier tipo de permiso o estatuto en virtud de instrumentos internacionales de Derechos Humanos que consagran el principio de no devolución (*non-refoulement*).**

Igualmente, a Amnistía Internacional le preocupa enormemente que no se establezcan suficientes garantías (ni en la legislación actual ni en el proyecto) de que, en las renovaciones de las autorizaciones o permisos para las personas beneficiarias de protección temporal, sólo se tendrá en cuenta la situación de derechos humanos en el país de origen y las circunstancias que motivaron la concesión del permiso de residencia. Dichas personas no deben ser devueltas bajo ningún concepto a un país donde puedan ser víctimas de tortura, trato cruel, degradante o inhumano, pena de muerte, ejecuciones extrajudiciales o “desapariciones”.

Por todo ello, Amnistía Internacional insta al Estado español a que adopte las medidas necesarias para que las personas que han obtenido protección internacional, tengan garantizada una situación administrativa similar y los mismos derechos económicos y sociales que los refugiados, de forma que no se vean “inducidos” a través del recorte de dichos derechos, particularmente de los derechos al trabajo y a la salud, a volver a un país donde puedan ser perseguidos.

#### **D.- AMNISTÍA INTERNACIONAL RECOMIENDA QUE SE INCORPORE LA GARANTÍA DEL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN (*NON-REFOULEMENT*) A TODOS LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN.**

Amnistía Internacional quiere expresar nuevamente su preocupación, porque el principio internacional de no-devolución no aparece en los artículos relativos a la devolución o expulsión del territorio de los extranjeros.

El principio de no devolución(*non-refoulement*) se encuentra consagrado en diversos Tratados Internacionales como la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, y en la *Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* o el *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, y es de aplicación universal y naturaleza obligatoria para todos los Estados, incluso para los no firmantes de estos convenios. España ha ratificado dichos instrumentos internacionales y son de obligado cumplimiento. El principio de no devolución se aplica a toda persona, aunque no sea refugiada o solicitante de asilo, que se encuentra en riesgo de sufrir torturas o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Sin embargo, este principio no se encuentra recogido en los apartados dedicados a expulsiones o devoluciones del proyecto de ley actualmente en trámite en el Congreso. Según el proyecto de ley, una persona podrá ser devuelta a cualquier Estado, incluido el propio, «que garantice su admisión», sin que se estudie con profundidad si corre riesgo de ser torturada, o sometida a penas crueles, inhumanas o degradantes. De esta forma, no se tiene en cuenta el artículo 3.1 de la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* que establece que «ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura». Además, el artículo 3.2 de la misma Convención exige al Estado que estudie con profundidad el caso antes de decidir sobre su

expulsión o devolución teniendo en cuenta «la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos».

Por ello, **Amnistía Internacional pide que se incorpore una garantía en los procesos de expulsión o devolución de que se examinará si la persona objeto de la posible expulsión puede, si es devuelta a su país, correr el riesgo de sufrir graves violaciones de derechos humanos y convertirse en preso de conciencia, ser sometida a torturas o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ejecutada extrajudicialmente o “desaparecida”.**

Debe, por tanto, existir una garantía expresa de no devolución (*non-refoulement*). **Garantía que igualmente se debe aplicar en el caso de la expulsión de extranjeros en aplicación de ordenes de expulsión de otros países de la Unión Europea** de conformidad con la directiva 2001/40/CE.<sup>27</sup> El proyecto de ley establece, que en estos casos, se procederá a la ejecución inmediata de la mencionada orden de expulsión<sup>28</sup>. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que se debe examinar si dicho extranjero puede estar en peligro de ser víctima de violaciones de Derechos Humanos si es devuelto a su país de origen, en especial si las circunstancias políticas del país de origen se han agravado desde el momento en que el otro país europeo expidió la orden de expulsión.

Por otra parte, nuestra organización quiere mostrar su preocupación por las numerosas denuncias que ha recibido relativas a la ausencia de garantías adecuadas de asistencia letrada e interprete e información (y, por tanto, de defensa) en diversos procedimientos de expulsión de solicitantes de asilo y, en general, de extranjeros en especial en lugares fronterizos como Ceuta, Melilla, Fuerteventura o Tarifa.<sup>29</sup>

*La Relatora Especial sobre derechos humanos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes* también menciona una comunicación al Gobierno español en relación con el caso de dos bebés, de 13 y 18 meses de edad, cuyas madres (dos mujeres nigerianas), habrían sido detenidas y deportadas debido a su situación irregular, mientras que los bebés habrían permanecido en territorio español. La Relatora asimismo se refería al hecho de que los abogados de las nigerianas habían informado al juez de la existencia de los bebés y como no habían podido recurrir la orden final de expulsión por haber sido entregada el mismo día en que se llevó a cabo la expulsión.<sup>30</sup>

Por ello, Amnistía Internacional da la bienvenida a la inclusión en el proyecto de ley de extranjería del derecho por parte de los internos en los centros de internamiento a comunicarse con sus abogados, familiares o, si lo desean con sus representantes diplomáticos. Ello facilitará que puedan ejercer su derecho a recurrir las ordenes de expulsión.

Sin embargo, Amnistía Internacional insta a que el Estado Español cumpla integralmente las obligaciones contraídas en virtud del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece garantías de debido proceso en los casos de expulsiones y devolución. **También le exhorta a que se adhiera al Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohibe**

---

<sup>27</sup> Directiva 2001/40/CE de 28 de mayo del 2001 relativas el reconocimiento mutuo de decisiones en materia de expulsiones.

<sup>28</sup> En el apartado 28 del artículo 1 del proyecto de ley.

<sup>29</sup> En el mes de 27 de febrero de 2002 Amnistía Internacional, CEAR, Médicos sin Fronteras y SOS Racismo enviaron una carta al delegado de Gobierno de Extranjería mostrando su preocupación por la situación en la que se encontraban los inmigrantes detenidos en la antigua terminal del Aeropuerto de Fuerteventura. Algo parecido ha venido ocurriendo con los extranjeros detenidos en la isla de Fuerteventura. Ver también el informe de Human Rights Match “*Discrecionalidad sin límites: La aplicación de la ley española de inmigración*”. Nueva York, 2002.

<sup>30</sup> Informe de la Relatora Especial sobre “*Grupos Específicos e Individuos. Trabajadores Migrantes*”, de conformidad con la resolución 2001/52 de la Comisión de Derechos Humanos. Párrafo 59

**la expulsión colectiva de ciudadanos extranjeros, así como al protocolo 7 del mismo Convenio que establece garantías de debido proceso en los casos de expulsión.**

Por otra parte, Amnistía Internacional lleva tiempo denunciando el aumento de casos de malos tratos a inmigrantes y solicitantes de asilo durante las expulsiones y en los centros de detención o acogida en varios países europeos. En ocasiones, incluso se han llegado a producir algunas muertes. Tal fue el caso de una solicitante que huía de un matrimonio forzoso en Nigeria, Semira Adamu. Tras denegarse su solicitud, murió el 22 de septiembre de 1998 por asfixia horas después de un intento de deportación desde el aeropuerto de Bruselas. Diversas fuentes afirmaron que los gendarmes que la llevaban al avión la insultaron, le colocaron esposas y grilletes y la presionaron con una almohada sobre la cara. Al quedar inconsciente fue trasladada al hospital donde murió, según los informes forenses, como consecuencia de la asfixia. Al parecer, la “técnica del almohadón” y el uso de esposas y grilletes eran frecuentes y contaban con la autorización del Ministerio de Interior Belga, si bien tras ese incidente, en octubre de 1998, se suspendió el uso de la “técnica del almohadón”<sup>31</sup>.

El aeropuerto de Bruselas no es el único aeropuerto europeo donde han ocurrido casos similares. Otras cuatro muertes tuvieron lugar en Europa Occidental entre 1993 y 2000 por el uso de métodos peligrosos de inmovilización que impiden la respiración o uso excesivo de fuerza durante la deportación.<sup>32</sup>

En el caso de España, Amnistía Internacional ha denunciado el uso de sedantes o métodos de inmovilización peligrosos durante las expulsiones, casos de malos tratos en centros de acogida o detención o a menores no acompañados que estaban siendo ilegalmente expulsados en Ceuta o Melilla<sup>33</sup>.

En Enero del 2002, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa manifestó que:

“con demasiada frecuencia las personas que esperan a ser expulsadas, se ven expuestas a discriminación, a abusos verbales racistas o a métodos peligrosos de inmovilización e incluso a violencia y trato degradante e inhumano en violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Con demasiada frecuencia ha habido un uso de fuerza impropio, injustificado y a veces peligros por los funcionarios responsables de ejecutar las ordenes de expulsión... La Asamblea está preocupada porque en todos los estados miembros del Consejo de Europa, los procesos de expulsión no tienen transparencia”.

Por ello, planteaba una serie de detalladas y extensas recomendaciones para que los procesos de expulsión fueran conformes con las normas de derechos humanos. El Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa había efectuado similares recomendaciones en septiembre del 2001.

**Amnistía Internacional insta a que se incluya en el nuevo apartado del artículo 62.5, la obligación de elaborar y poner en marcha un protocolo de actuación respecto al uso de la fuerza y los medios de inmovilización que se pueden emplear durante las expulsiones.** Dicho protocolo debe recoger las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria y el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Igualmente debe:

---

<sup>31</sup> Ver Amnistía Internacional: *Cuestiones pendientes en el 50 Aniversario: la impunidad de las prácticas de tortura y malos tratos en Europa, 50 años después de la adopción del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. (Índice: EUR 01/04/00/s). Ver también Amnistía Internacional: *Preocupaciones sobre Europa. Enero--Junio 2000*. EUR 01/03/00.

<sup>32</sup> Tal fue el caso de Khaled Abu Zarifeh palestino que murió en marzo de 1999 en el aeropuerto de Zurich, durante un intento de deportación forzosa, por haberle aplicado una cinta aislante en su boca para impedirle gritar. Algo parecido les ocurrió a Marais Omofuma en Austria en 1999, a Kola Bankola y Aamir Agged en Alemania en 1994 y 1999 respectivamente y a Joy Gardner en Reino Unido en 1993. Todos ellos murieron cuando estaban siendo expulsados, al parecer, como consecuencia del uso excesivo de fuerza por parte de las fuerzas de seguridad y de la utilización de métodos peligrosos de inmovilización.

<sup>33</sup> Ver Amnistía Internacional: *“España: Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del estado”*, págs 82-91.

- Prohibir explícitamente el uso de grilletes o sedados, tal y como establece la normativa de aviación civil.
- Prohibir expresamente el uso de mordazas o métodos que puedan obstaculizar las vías respiratorias y entrañen un riesgo considerable para la vida.
- Todo uso de drogas sedantes debe realizarse de acuerdo con criterios puramente médicos de acuerdo con el 5º principio de los Principios de Naciones Unidas de Ética médica y así debe quedar en las directrices que se deben aprobar.
- Durante las deportaciones los extranjeros deben tener regularmente comida y bebida, acceso a los servicios y, sobre todo, deben ser tratados con respeto a su dignidad humana.

### **3.- PREOCUPACIONES Y RECOMENDACIONES DE AMNISTIA INTERNACIONAL AL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERIA EN RELACION CON LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS MIGRANTES.**

Existen numerosos tratados de derechos humanos que consagran que las personas migrantes tienen todos los derechos inherentes a los seres humanos. Así, lo afirma la Declaración Universal de los Derechos Humanos que *“toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”*.

Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 obliga a los Estados a *“respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción”* el disfrute de los derechos humanos. Y, el Comité de Derechos Humanos ha manifestado que: *“los derechos reconocidos en el Pacto (de Derechos Civiles y Políticos) son aplicables a todas las personas, independientemente de la reciprocidad, e independientemente de su nacionalidad o de que se sean apátridas... la norma general es que se garanticen todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sin discriminación entre nacionales y extranjeros”*<sup>34</sup>

Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 reafirma la obligación de los Estados de velar porque las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley.

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, define la discriminación como *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje, u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra esfera de la vida pública.”* (art.1.1)

Sin embargo, la envergadura que ha ido adquiriendo el fenómeno migratorio y las condiciones de particulares riesgos y desventajas que afectan los derechos humanos de las personas en esta situación, llevaron a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a plantearse la necesidad de arbitrar mecanismos de protección como la Relatora Especial de Naciones Unidas para los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Informe provisional del Relator Especial, Sr. David Weissbrodt *“Los derechos de los no ciudadanos”*, en cumplimiento de las decisiones 2000/103 y 2001/108 de la Subcomisión de DDHH, así como de la decisión 2002/107 de la Comisión E/CN.4/Sub.2/2002/25. 5 de junio de 2002.

<sup>36</sup> La Comisión de DD HH de Naciones Unidas creó el cargo de Relator/a Especial para los derechos humanos de las personas migrantes el día 6 de agosto de 1999 en la resolución 1999/44, determinando como principal objetivo del

Dicha Relatora ha subrayado la necesidad de integrar plenamente el tema de la protección de los derechos humanos en las políticas de control y gestión migratoria<sup>36</sup>. Asimismo solicita a los Estados que promuevan y protejan plenamente los derechos humanos de todos los migrantes, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y sus obligaciones internacionales en la materia, sin diferenciar por la condición migratoria de los migrantes” También recuerda que “*a los efectos de examinar y reforzar la protección de los derechos humanos de los migrantes, debe prestarse atención, como cuestión de prioridad, a los migrantes en situación irregular*”<sup>37</sup>.

Por su parte, el *Relator de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* ha señalado que “los llamados grupos vulnerables, que incluyen a niños, mujeres, trabajadores migrantes, ancianos y pobres, son, indudablemente, los más expuestos y los más seriamente afectados por las violaciones masivas de los derechos humanos”<sup>38</sup>

En los mismos términos se manifestó el Informe del *Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes* elaborado y presentado en la ONU en 1997 cuando acordó “*aplicar el criterio de vulnerabilidad de migrantes y prestar atención fundamental a aquellos migrantes cuyos derechos estaban menos protegidos y eran más frecuentemente violados. En particular, se expresó preocupación por la situación de los migrantes ilegales y por las mujeres y niños.*”<sup>39</sup>

Por todo ello, Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones generales:

- a) Insta a que se reconozca expresamente la situación de especial vulnerabilidad de los migrantes frente a los abusos contra los derechos humanos, y especialmente la de quienes se encuentran en situación irregular.
- b) Pide al Estado español que se revisen y modifiquen las leyes, políticas y procedimientos de inmigración a fin de eliminar de ello todo elemento de discriminación y hacerlos compatibles con las obligaciones de los Estados en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- c) Elabore y ponga en marcha políticas y planes de acción destinadas a prevenir los abusos graves hacia las personas migrantes, contemplando como grupo especialmente vulnerable el de las personas en situación irregular.
- d) Paliar las situaciones de “invisibilidad administrativa” de las personas migrantes en situación irregular y desarrollar programas que faciliten su integración en la vida social, cultural, política y económica.

Asimismo, Amnistía Internacional tiene diversos motivos de preocupación tanto sobre el proyecto de ley como sobre la actual legislación de extranjería. Por ello, nuestra organización formula

---

mismo el de *examinar los medios necesarios para superar los obstáculos a la protección plena y efectiva de los derechos humanos de todos los migrantes.*

<sup>36</sup> Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Trabajadores migratorios: *Grupos Específicos e Individuos*. *Trabajadores Migrantes* de conformidad con la resolución 2001/52 de la Comisión de Derechos Humanos. Párrafo 93

<sup>37</sup> E/CN.4/2000/82

<sup>38</sup> “El ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales) preparado por el Sr. El Hadji Guissé, Relator Especial, de conformidad con la Resolución 1996/24 de la Subcomisión”. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

<sup>39</sup> Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos humanos (E/CN.4/1198/76, párr. 45 a 47).



las siguientes recomendaciones a las autoridades españolas para que se garanticen los derechos humanos de las personas migrantes:

**A.- AMNISTÍA INTERNACIONAL INSTA AL ESTADO ESPAÑOL A RATIFICAR LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE TODOS LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS MIGRANTES Y DE LOS MIEMBROS DE SU FAMILIA.**

El pasado 1 de Julio del 2003 entró en vigor la *Convención Internacional sobre todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias* aprobada el 18 de diciembre de 1990 y que ha sido ratificada por 22 Estados<sup>40</sup>. **España todavía no ha firmado ni ratificado esta Convención.**

Esta Convención tiene como objetivo reforzar la protección efectiva de los/as trabajadores/as migrantes y sus familiares y prevé un estándar mínimo de derechos de todas las personas que migran. La Convención además, asimila los derechos de los familiares de los migrantes documentados y de los migrantes no documentados a los de los derechos de las personas migrantes en situación regular. Por ello, la Relatora Especial considera de capital importancia promover la campaña para la ratificación de dicha Convención<sup>41</sup>.

**Amnistía Internacional insta al Estado español a que firme y ratifique la Convención Internacional sobre todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y los miembros de sus familias. También le exhorta a que firme y ratique, además de los Protocolos 4,7, el Protocolo 12 del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 2000.**

**B.- AMNISTIA INTERNACIONAL RECOMIENDA QUE, EN LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERIA, SE INCORPORE UNA GARANTÍA EXPRESA DEL DERECHO A LA ASISTENCIA LETRADA DE LOS EXTRANJEROS**

Multitud de Tratados Internacionales de Derechos Humanos establecen el derecho de toda persona a la asistencia letrada en juicio<sup>42</sup>. Sin embargo, la legislación española restringe tal derecho en algunos casos para los inmigrantes que se encuentran en una situación irregular en el país.

Así, la Ley Orgánica 1/1996 de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en su artículo 2. a) limita la asistencia letrada gratuita a los extranjeros residentes regulares salvo en el orden jurisdiccional penal en que tendrán derecho a la misma los ciudadanos extranjeros si acreditan insuficiencia de recursos para litigar.

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2000 fue modificada por la Ley Orgánica 8/2000 eliminaba el derecho a la asistencia jurídica gratuita de “los que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal”, al establecer en el artículo 22.2 que sólo tendrán derecho a la misma los “extranjeros

---

<sup>40</sup> La Convención se aplicará en los 22 países que la han ratificado: Egipto, Marruecos, Seychelles, Colombia, Filipinas, Uganda, Sri Lanka, Senegal, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Azerbaiyán, México, Ghana, Guinea, Bolivia, Uruguay, Belice, Tayikistán, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Malí.

<sup>41</sup> Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

<sup>42</sup> La Declaración Universal sobre Derechos Humanos establece el acceso a la justicia sin discriminación (artículo 3) y su artículo 11.1. señala que toda persona tiene derecho a que se aseguren las garantías necesarias para su defensa. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho de defensa en materia penal, al establecer que toda persona acusada de un delito tiene la garantía mínima de disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección (art. 14.3.b). Asimismo y dentro de las garantías mínimas establecidas en el artículo 14, el Pacto incorpora el derecho a la asistencia jurídica gratuita, al señalar en su inciso d) el derecho que toda persona tiene a que se le nombre un defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo.

residentes”. Se establece como excepción el derecho a asistencia letrada gratuita de los extranjeros que carezcan de recursos, en los procedimientos administrativos que pueden llevar a la denegación de entrada, a su expulsión o a su devolución y en todos los procedimientos en materia de asilo<sup>43</sup>.

Diversas organizaciones de inmigrantes y de mujeres han denunciado casos de inmigrantes en situación irregular que han visto denegadas sus solicitudes de asistencia jurídica gratuita. Ello supondría una práctica muy grave puesto que muchos inmigrantes en situación irregular no suelen disponer de suficientes recursos económicos para costearse un abogado. Denegarles la asistencia jurídica gratuita supondría que no puedan ejercer su derecho a la asistencia letrada en juicio.

Especialmente preocupantes han sido las denuncias de organizaciones de mujeres inmigrantes víctimas de malos tratos por parte de agentes del estado, que han visto denegada la asistencia jurídica gratuita<sup>44</sup>. Igualmente graves han sido las denuncias de mujeres inmigrantes indocumentadas, víctimas de violencia doméstica, que han visto denegada, desde instancias públicas de atención a víctimas de delitos, el acceso a la asistencia jurídica gratuita.<sup>45</sup>

Asimismo, Amnistía Internacional ha denunciado reiteradamente que muchos polizones no consiguen tener la asistencia letrada que establece la legislación internacional y española<sup>46</sup>. En efecto, la legislación de asilo establece que las personas solicitantes de asilo tendrán derecho a asistencia letrada e intérprete durante todo el proceso de asilo<sup>47</sup>. Por su parte, la actual legislación de extranjería reconoce el derecho de todo extranjero y extranjera “que no cumpla los requisitos establecidos para la entrada” a la asistencia letrada (que podrá ser de gratuita) y de intérprete, “que comenzará en el momento de efectuarse el control en el puesto fronterizo”<sup>48</sup>.

Algunas delegaciones de gobierno como la de Santander cumplen la legislación vigente y solicitan, tan pronto tienen noticia de la existencia de polizones, asistencia letrada al Colegio de Abogados correspondiente. Sin embargo, otras delegaciones como la de Valencia, Barcelona, Pasajes (Guipúzcoa), Santurtzi (Vizcaya); y en ocasiones en Villagarcía de Arousa o Ferrol no permiten, en muchos casos, que el polizón tenga asistencia letrada en la primera entrevista que tiene con la policía en el buque<sup>49</sup>. Al igual que otras entidades como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) o el Consejo General de la Abogacía<sup>50</sup>, Amnistía Internacional ha denunciado esta práctica que vulnera el derecho de las personas migrantes y de los solicitantes de asilo.

En el mismo sentido se ha manifestado el Defensor del Pueblo cuando entiende que:

<sup>43</sup> Artículo 22.1 de la Ley 8/2000 de 22 de diciembre.

<sup>44</sup> Sobre casos de violaciones y agresiones sexuales por agentes del estado a mujeres inmigrantes en España, ver Amnistía Internacional: *“España: Crisis de Identidad. Tortura y Malos Tratos de índole racista por agentes del estado”*, págs 40-49.

<sup>45</sup> Ver, Amnistía Internacional: *“Mujeres invisibles, abusos impunes. Protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes indocumentadas en España ante la violencia de género en el ámbito familiar”*, págs 14-15.

<sup>46</sup> Ver el manifiesto conjunto del ACNUR, CEAR, AVAR, Cruz Roja y Amnistía Internacional al Delegado de Gobierno de Valencia de noviembre del 2002; o Amnistía Internacional: *“El Asilo en España: una carrera de obstáculos”*.

<sup>47</sup> Artículo 4 y 5.4 de la Ley de Asilo.

<sup>48</sup> Artículo 26, apartado 2 de la ley Orgánica 8/2000 sobre Derechos y libertades de los extranjeros.

<sup>49</sup> Realizan una interpretación restrictiva de la legislación de extranjería que reconoce la asistencia letrada en los procedimientos que llevan aparejados la denegación de entrada, pues consideran que el polizón no realiza necesariamente esa solicitud o intento de entrada.

<sup>50</sup> Ver, por ejemplo, CEAR: *“La situación de los refugiados en España”*, 2003, fundación Santamaría, Acento Editorial o el *“Informe sobre la problemática de la asistencia letrada en las fronteras exteriores españolas”* de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española págs 14-15.

**“las especialísimas circunstancias en que se encuentra un polizón sin posibilidades de abandonar el buque ni mantener más contacto con el exterior** que las autoridades policiales y generalmente procedentes de un país en vías de desarrollo, políticamente inestables y con graves conflictos internos, obliga a que, en un Estado de Derecho como es España, **se interpreten del modo más garantista los preceptos que regulan los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce”**.

Asimismo señala que:

“el polizón puede en cualquier momento formular su deseo de entrar en España o solicitar asilo,... la presencia letrada constituye una importante ayuda para que pueda presentar las correspondientes solicitudes en caso de ser esta su intención”<sup>51</sup>.

Por todo ello, Amnistía Internacional da la bienvenida a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de mayo de 2003, en la que, de conformidad con los Tratados Internacionales firmados por España, se declara expresamente el derecho a la asistencia jurídica gratuita para las personas migrantes indocumentadas en los mismos términos y con el mismo alcance que para los españoles<sup>52</sup>.

Por todo ello, **Amnistía Internacional recomienda que:**

- Se adecue toda la legislación estatal y autonómica al mandato del Tribunal Constitucional en el sentido de reconocer **el derecho de todas las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa a la asistencia jurídica gratuita** en las mismas condiciones que a las personas españolas. En concreto, se debe dar en el proyecto de reforma una nueva redacción al artículo 22.2 que no excluya de dicho derecho a los extranjeros no residentes, como sucede en la actualidad.
- Se incluya, en el proyecto de ley, una **garantía expresa de que los y las polizones tendrán derecho a asistencia letrada e interprete** en la primera entrevista que realizan con la policía para evitarse así las interpretaciones que efectúan algunas delegaciones de gobierno en el sentido de no permitirles ejercer tales derechos.

Asimismo, Amnistía Internacional quiere llamar la atención sobre las escasas garantías que tienen las personas que solicitan un visado en las representaciones diplomáticas de España en el extranjero, de recibir una adecuada asistencia letrada y recurrir las decisiones administrativa ante la autoridad judicial competente, en especial en los casos en los que se les deniega su solicitud de visado. Su denegación supone de hecho una denegación de entrada ya que, por los controles impuestos a las compañías transportistas, no se les va a dejar viajar sin visado a España. En este sentido es necesario recordar que la propia Ley de Extranjería establece el derecho a la asistencia letrada en los procesos de entrada y así se reconoce para los casos en fronteras aéreas (por ejemplo el aeropuerto de Barajas)<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Ver recomendación adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Marzo 2001, págs. 62-63

<sup>52</sup> STC 95/2003 de 22 de mayo de 2003 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra el artículo 2 de la ley de asistencia gratuita.

<sup>53</sup> Artículo 22.1 de la Ley 8/2000.

**C.- AMNISTÍA INTERNACIONAL RECOMIENDA QUE SE RECONOZCA EXPRESAMENTE EL DERECHO DE REUNION, ASOCIACIÓN Y MANIFESTACIÓN DE TODOS LOS EXTRANJEROS SEAN O NO RESIDENTES.**

En los artículos 7.1 8 y 11.1 de la Ley Orgánica 8/2000 se limita el ejercicio de los derechos de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga a aquellas personas migrantes que han obtenido autorización de residencia o estancia en España.

De acuerdo a la redacción de estos artículos de la ley, ciertas personas, por la falta de regularización de su estancia, no gozarán plenamente de ciertos derechos humanos, cuando los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén que todas las personas podrán gozar de estos derechos, sin tener en cuenta nacionalidad, raza, sexo o cualquier otro motivo de discriminación. El proyecto de Ley no ha modificado esta situación, a pesar de que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha reconocido que los principios y normas consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se aplican a todas las personas, incluidos los migrantes.<sup>54</sup>

Amnistía Internacional considera que cualquier restricción al ejercicio de los derechos de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga en la "ley de extranjería" incumplen las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Por ello, nuestra organización solicita que, en el actual tramite parlamentario, **se modifiquen los artículos 7.1, 8 y 11 de la Ley de extranjería en el sentido de reconocer el derecho de reunión, asociación, manifestación, sindicación y huelga a todos los extranjeros y extranjeras con independencia de su situación administrativa.**

**D.- AMNISTÍA INTERNACIONAL EXHORTA PARA QUE SE ARBITREN MECANISMOS PARA PROTEGER A LAS MUJERES INMIGRANTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.**

En el informe *“Mujeres invisibles, abusos impunes”* que Amnistía Internacional publicó el pasado 10 de julio del 2003 se menciona la ausencia de medidas adecuadas y efectivas frente a la particular desprotección que afecta a las mujeres inmigrantes indocumentadas en España, en especial cuando son víctimas de violencia de género en el ámbito familiar.

Dichas mujeres son un colectivo social e institucionalmente “invisible” y a la vez marcado. Su triple condición de “mujeres”, “migrantes” e “indocumentadas” hace que para ellas sea aún más difícil que para el resto de mujeres, escapar a las espirales de violencia de género en la familia ya que no cuentan con el apoyo familiar, social o institucional necesario para ello. Dichas mujeres muchas veces no tienen a sus familiares cerca, no cuentan con apoyos en una sociedad nueva para ellas y las instituciones les niegan el acceso a los ya de por sí insuficientes recursos para mujeres que sufren violencia por carecer de permiso de residencia.

En dicho informe, Amnistía Internacional consideraba como una de las claves para entender la especial vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes indocumentadas ante la violencia de género por parte de sus maridos o compañeros, es la falta de autonomía (económica, lingüística, administrativa...). También se mencionaba como el fenómeno migratorio de las mujeres viene íntimamente ligado a la llamada “reagrupación familiar”, en virtud de la cual un trabajador migrante que ostenta permiso de residencia y de trabajo puede traer a sus familiares al país de destino.

---

<sup>54</sup> Decisión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2001/52 de 25 de abril de 2001

En la Conferencia Mundial contra el Racismo, celebrada en Durban, se trató la situación de la mujer migrante, víctima de violencia familiar, y la importancia de arbitrar mecanismos para que ésta pueda liberarse de una relación de abuso sin que su condición migratoria se vea afectada<sup>55</sup>.

En este sentido, actualmente se está discutiendo en el ámbito de la Unión Europea, una propuesta de Directiva relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros<sup>56</sup>. Dicha propuesta prevé que las mujeres no residentes víctimas de la violencia familiar deban ser protegidas especialmente. Se dispone que, en casos de violencia de género, las víctimas puedan permanecer como residentes en la Unión Europea tras haberse divorciado de esposo residente de la Unión Europea. También se establece que el divorcio o la anulación del matrimonio no deben significar la pérdida del derecho de residencia del familiar “reagrupado” cuando la ruptura del vínculo se deba “a circunstancias particularmente difíciles”. La propia Directiva aclara que “La fórmula utilizada en el artículo es vaga y tiene por objeto cubrir, en particular, las situaciones de violencia familiar” (Art. 13. c)

En la actual legislación española no existe ningún precepto que, de forma clara y expresa, garantice la posibilidad de independizarse administrativamente a quienes están siendo víctimas de violencia. Al contrario, el actual Reglamento de Extranjería condiciona la adquisición del permiso de residencia (independiente del cónyuge reagrupado) a la acreditación de “la convivencia en España con el cónyuge reagrupante durante al menos dos años” (art. 41.4). En España se condiciona por tanto la pérdida de ese derecho al cese de la convivencia, mientras en el texto de la Directiva propuesta sólo se contempla dicha pérdida en casos de divorcio o de disolución del matrimonio<sup>57</sup>. Existe un supuesto extraordinario en el que puede abreviarse este plazo: “cuando concurren circunstancias de carácter familiar o humanitario que así lo aconsejen”

Sin embargo, el nuevo proyecto de ley vuelve a modificar el régimen de la reagrupación familiar, pero en sentido contrario al apuntado por el derecho internacional y por la citada propuesta de Directiva. Restringe más aún las posibilidades de acceso al permiso de residencia autónomo de las mujeres que llegan a España como reagrupadas. En efecto, se suprime la posibilidad de acceder a un permiso de residencia independiente tras dos años de convivencia continuada y se condiciona su obtención a un único requisito: obtener autorización para trabajar<sup>58</sup>. Tal supresión dificultará las posibilidades de dichas mujeres inmigrantes de escapar de la violencia de género. Algo parecido ocurriría con los y las menores víctimas de violencia (en el ámbito familiar).

Amnistía Internacional da la bienvenida a la inclusión, en el acuerdo alcanzado por el PP y el PSOE, de la posibilidad de que el cónyuge víctima de violencia doméstica pueda obtener una autorización de residencia independiente desde el momento que se dicte una orden de protección. Y por ello, nuestra organización recuerda la necesidad de que las autoridades españolas, especialmente las judiciales, otorguen prioridad a la adopción de ordenes de protección en casos de violencia de género.

Sin embargo, Amnistía Internacional quiere recordar que dichas medidas no protegen al colectivo de mujeres inmigrantes indocumentadas. Por ello, nuestra organización también recomienda que se incluya entre los derechos que la legislación de extranjería **reconoce a todas las personas**

<sup>55</sup> En dicha cumbre se insta a los Estados a que “consideren la posibilidad de adoptar y aplicar políticas y programas de inmigración que permitan a los inmigrantes, en particular a las mujeres y los niños que son víctimas de la violencia conyugal a escapar de unas relaciones opresivas” (Párrafo 30 h)

<sup>56</sup> Presentada por la Comisión (COM/2001/0257)

<sup>57</sup> La Directiva comentada cita la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia en la que dictaminó que “el vínculo marital no puede darse por disuelto mientras no haya puesto fin al mismo la autoridad competente. Este no es el caso de los esposos que viven simplemente de manera separada, incluso aunque tengan la intención de divorciarse posteriormente” (sentencia del 13 de febrero de 1985 en el asunto 267/83, Diatta, Recopilación, página 567, apartado 20).

<sup>58</sup> Nueva redacción del art. 19 de la Ley de Extranjería.

**extranjeras con independencia de su regularización, el derecho a acceder al estatuto integral de protección**<sup>59</sup>, en igualdad de condiciones con las mujeres españolas. Dicha recomendación debe tenerse en cuenta también durante la tramitación de la proposición de ley reguladora de la Orden de Protección a las Víctimas de la Violencia Doméstica.

Además, con carácter inmediato se debe garantizar el acceso de todas las víctimas de violencia de género a la red de protección y apoyo integral, con independencia de su situación administrativa. En este sentido, es especialmente preocupante la actuación denunciada por SOS racismo en octubre del 2002 de que los centros valencianos para mujeres maltratadas avisaban a la policía cuando una mujer extranjera solicita acogida en uno de esos centros de forma que se inician, si no tenían la documentación adecuada, procedimientos de expulsión.<sup>60</sup>

Igualmente se debe informar a las y los profesionales de red de protección de las responsabilidades que obligan al Estado a garantizar la protección efectiva de una víctima de abusos contra los derechos humanos. Al mismo tiempo, se debe poner en marcha reformas legales y políticas públicas destinadas a eliminar los obstáculos que actualmente impiden a estas mujeres acceder a la plena protección de los derechos humanos mediante la elaboración de diagnósticos y planes de acción específicos.

Por otra parte, a Amnistía Internacional también le preocupa enormemente como la triple condición de “mujeres”, “migrantes” e “indocumentadas”, les pone en una situación de especial vulnerabilidad en la que tienen más posibilidades que otras mujeres de que ser víctimas de malos tratos o agresiones sexuales por parte de agentes del estado. Así se refleja en el informe de Amnistía Internacional “*España: Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*”.

En dicho informe, Amnistía Internacional mostraba su preocupación por el número de denuncias de violaciones y agresiones sexuales por agentes del estado y por la ausencia de mecanismos operativos para velar por que no se cometan abusos en las comisarías de policía, especialmente por las noches, y durante los fines de semana y periodos vacacionales. Además nuestra organización expresaba su preocupación por el hecho de que muchas mujeres indocumentadas tengan verdadero pavor a las consecuencias de presentar una denuncia o las dificultades que encuentran cuando reúnen el valor necesario para presentar una denuncia. Tal fue el caso de Rita Rogerio que fue violada el 29 de agosto de 1995 en la jefatura superior de policía de Bilbao, tal y como quedó probado en el juicio que se celebró contra el supuesto responsable. Sin embargo, el autor de la violación quedó absuelto por falta de pruebas a causa de, como indicó el Tribunal Supremo, “trasnochadas ideas corporativas o falso compañerismo” puesto que ninguno de los policías que estaban en el momento de la violación en la comisaría declaró en contra del autor del delito<sup>61</sup>.

Por ello, Amnistía Internacional insta a que se pongan en marcha las reformas legales y políticas públicas destinadas a eliminar la posible impunidad de dichas violaciones de derechos humanos. Ello implicaría, entre otras medidas:

---

<sup>59</sup> Previsto en la Proposición de Ley reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica

<sup>60</sup> Ver Amnistía Internacional: “*No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*”

<sup>61</sup> Ver “Amnistía Internacional: “*Crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista por agentes del estado*”, págs 46-47.

- La inclusión en la actual reforma del código penal, de una cláusula que expresamente establezca que la violación por agentes del estado es siempre tortura de forma que se produciría un concurso real de delitos entre el delito contra la libertad sexual y el de tortura<sup>62</sup>.
- Todas las denuncias de violaciones o agresiones sexuales cometidas por agentes del estado deben ser investigadas con prontitud, exhaustividad, imparcialidad y eficacia. Las denunciantes deben recibir protección frente a cualquier forma de intimidación.
- Los funcionarios que sean objeto de una investigación deben ser apartados de sus puestos de responsabilidad hasta que se conozcan los resultados de las actuaciones judiciales o disciplinarias abiertas en su contra.
- Investigar de forma exhaustiva la posible motivación racial en las agresiones, malos tratos o tortura. Ello supone analizar de qué manera el origen racial o étnico puede ser un factor determinante de los motivos de la detención, de la forma y consecuencias del trato recibido y de su acceso a los mecanismos de denuncia y resarcimiento en caso de violación de sus derechos.

**E.- AMNISTÍA INTERNACIONAL MUESTRA SU PREOCUPACIÓN POR LOS OBSTÁCULOS QUE SE IMPONEN A LAS PERSONAS MIGRANTES PARA ACCEDER AL PADRÓN.**

Amnistía Internacional recuerda que uno de los derechos básicos de todas las personas migrantes es el de contar con aquella documentación que sea necesaria para acceder al conjunto básico de derechos independientes de su situación administrativa. En la Plataforma para la Acción de la Conferencia Mundial de Durban se insta a los Estados a que *“adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las personas, sin discriminación, estén inscritas en el registro y tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica y les permita beneficiarse de los procedimientos y recursos legales disponibles y las oportunidades de desarrollo”*<sup>63</sup>.

Por otra parte, la Relatora Especial de la ONU sobre derechos humanos de las/os migrantes hace también un llamamiento a los Estados de origen y destino de las personas migrantes para que *“desarrollen programas de documentación de sus ciudadanos, tanto adultos como niños, no solo para efectos nacionales, sino sobre todo para cuando se encuentren fuera de su país en situación de migración, ya que la posesión de documentos les da acceso a derechos fundamentales. Estos documentos incluyen partidas de nacimiento, cédulas de identidad y los registros necesarios para trabajar, estudiar y tener acceso a la salud en los países a los cuales migran estas personas.”*<sup>64</sup>

Tal y como Amnistía Internacional ha denunciado en el informe *“Mujeres invisibles, abusos impunes”*, contrariamente a la normativa y doctrina internacional citada, el proyecto de ley de reforma de la ley de extranjería pretende dificultar el acceso y la permanencia de las personas que residen “de facto” en los municipios españoles, al padrón Municipal. En concreto, el proyecto prevé la modificación de la Ley de Bases del Régimen Local en el sentido de admitir únicamente para el acceso al Padrón Municipal por parte de ciudadanos no comunitarios, “el número de pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia”<sup>65</sup>. En la actualidad se admite todo documento que permita identificar a la persona como serían carnes de identidad del país, de conducir, de estudiantes, etc<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> Ver informe de Amnistía Internacional: *“España: Medidas para combatir la Tortura y la Impunidad. Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Reforma del Código Penal”*.

<sup>63</sup> Parr. 37 de la Plataforma de Acción de Durban.

<sup>64</sup> E/CN.4/2001/83, parr. 114.

<sup>65</sup> Disposición adicional quinta; artículos 16 y 17 y Disposición adicional séptima en la Ley de Régimen Local

<sup>66</sup> Art. 15 f de la Ley de Bases del Régimen Local.

Por otra parte, se establece por primera vez en la legislación española la caducidad del empadronamiento por el simple paso del tiempo (dos años), sin necesidad de probar que han variado las circunstancias que lo motivaron y sin ser oída la persona registrada.

Amnistía Internacional recuerda que el empadronamiento es único cauce para visualizar a las personas que habitan en un determinado municipio, y permitirles con ello el acceso a los derechos fundamentales inherentes a toda persona (como el acceso a la sanidad, a las ayudas sociales de emergencia, etc), con independencia de su situación administrativa.

La tendencia a dificultar al empadronamiento de las personas extranjeras, especialmente el de las extra-comunitarias, implica ahondar aún más en las barreras que separan a estas personas del goce efectivo de los derechos humanos.

Asimismo a Amnistía Internacional le preocupa enormemente la disposición adicional séptima del proyecto sobre acceso a los datos del padrón por parte de la Dirección General de la Policía. Hasta ahora los datos del padrón no eran públicos y sólo se podrían acceder a ellos con autorización judicial. El acceso general de la policía a los datos de los padrones puede llevar a los extranjeros a, por miedo, no inscribirse en los mismos, con los obstáculos que puede suponer para el goce efectivo de sus derechos humanos.

#### **F.- AMNISTÍA INTERNACIONAL RECOMIENDA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN ESTATAL DE LUCHA CONTRA EL RACISMO.**

**Amnistía Internacional lleva tiempo pidiendo al Estado español que elabore y ponga en marcha un Plan Estatal de lucha contra el Racismo** que incluya medidas de carácter político, social, de índole educativa o de sensibilización, en relación con la comunicación y medios de difusión para luchar contra actos y actitudes que engendren conductas xenófobas y manifestaciones de rechazo generalizado de los inmigrantes, para eliminar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el lugar de trabajo, en su acceso a la sanidad, educación, prestaciones sociales, a la vivienda, a locales de entretenimiento, etc. Y, en especial, medidas para hacer frente al aumento de casos de tortura y malos tratos de índole racista por agentes del estado.

Así, durante la Campaña ponteensuspiel, nuestra organización ha recogido más de 40.000 firmas a favor de dicho plan estatal. Igualmente ha emprendido junto a la red ENAR<sup>67</sup> una campaña para conseguir que el Parlamento español y el Gobierno español elaboren y pongan en marcha un Plan Estatal contra el Racismo.

Por ese motivo nuestra organización se alegra de que, en el acuerdo entre el PP y el PSOE, se incluya la creación de un Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia, observatorio que preveía la directiva europea 43/2000 sobre igualdad de trato con independencia de su origen racial o étnico. Amnistía Internacional quiere recordar que España estaba obligada a trasponer dicha directiva europea antes de julio del 2003, compromiso que se ha incumplido. Igualmente nuestra organización espera que el observatorio que se va a crear tenga, entre otras, competencias para conocer de denuncias de casos y

---

<sup>67</sup>. **ENAR** (Red Europea contra el Racismo) es una red de ONGs europeas compuesta por más de 24 asociaciones de defensa de derechos humanos y representativas del colectivo inmigrante y gitano que trabaja para combatir el racismo en todos los Estados miembros de la UE. En España está formada por AESCO, ADMAF; ACPP, ACULCO; ARI Perú., Asociación Mujeres E'WAISO IPOLA, Asociación Nacional de Presencia Gitana, Asociación Pro Infancia Andina, ASISI, CEAR, Confederación de Asociaciones Iberoamericanas-CONIBEROAMERICANA, CONADE, Federación de Asociaciones Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Federación de Mujeres progresistas, Fundación Alianza para el desarrollo la educación y la cultura, IEPALA, Madrid puerta abierta, Médicos sin Fronteras, MPDL, Red Acoge (FAIN), SOS Racismo, Unió de Pobles Solidaris-UPS, Unión Sindical Obrera (USO), Voluntariado de Madrid dominicanas (VOMADE)



elaborar políticas en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia. Sin embargo, cree que, de acuerdo a los compromisos internacionales adquiridos por España, es necesario ir más allá y poner en marcha planes estatales, autonómicos y locales de lucha contra el racismo.

Entre las recomendaciones que Amnistía Internacional considera que deben contener dichos planes, destacamos algunas medidas tendentes a luchar contra la impunidad efectiva de casos de malos tratos a personas migrantes o de minorías étnicas como los gitanos, como:

- *La incorporación a los reglamentos disciplinarios* de las fuerzas de seguridad, si todavía no está incluida, de la agravante por racismo; la posibilidad de adoptar medidas para apartar provisionalmente del servicio directo con inmigrantes a quienes han sido denunciados durante la investigación y una guía de actuación para oficiales al mando para sancionar a quien no denuncia o cubre casos de abusos.
- *La promoción de los derechos de las víctimas* mediante, por ejemplo, la colocación de folletos informativos, pósteres en español, inglés, francés, árabe en las comisarías de policía. En todas las comisarías se expondrá en lugar destacado información sobre el procedimiento de presentación de denuncias.
- *La publicación de estadísticas periódicas sobre casos de racismo o de denuncias de malos tratos* por fuerzas de seguridad (muertes bajo custodia, violaciones y agresiones sexuales por agentes del estado, uso excesivo de fuerza) donde exista un componente étnico, de las investigaciones internas abiertas, de los expedientes disciplinarios abiertos en esos casos, las medidas cautelares adoptadas, de las sanciones que se establezcan en caso de condenas, etc.
- *Medidas para vigilar y evaluar el modo en que han sido llevadas a la práctica las reformas del Código Penal destinadas a combatir el racismo* desde su aprobación en 1996 (por ejemplo el uso de la agravante de racismo, etc.) Asimismo se deben adoptar medidas para garantizar que los agentes de policía y los Tribunales investigan adecuadamente la posible existencia de motivación racial en los malos tratos o tortura, incluido el hecho de que el origen étnico haya sido el factor determinante para la detención de esa persona.
- *El estudio de la posibilidad de establecer una comisión de investigación de los casos de índole racista* como existen en otros países y que estaría formada por personas de reconocida independencia, imparcialidad y experiencia en estos campos.
- *Medidas para una mayor formación en materia de derechos humanos y de sensibilización respecto al racismo de todos los funcionarios de hacer cumplir la ley, funcionario judicial, de inmigración y fuerzas de seguridad.* Asimismo es necesario un seguimiento de cómo las prácticas profesionales han incorporado tales valores.

Amnistía Internacional considera que en el proceso de elaboración del plan y la estrategia deben participar, junto a las autoridades pertinentes, representantes de grupos afectados, ONG y expertos que trabajen sobre la cuestión del racismo y la administración de justicia, procurando incluir en ellos metas medibles y mecanismos de vigilancia.

#### 4.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A pesar de ciertos avances en la reforma actualmente en curso de la legislación de extranjería, Amnistía Internacional considera que subsisten importantes limitaciones en los derechos humanos de las personas migrantes, de los refugiados y solicitantes de asilo que hace que no todos seamos, en materia de derechos humanos, iguales ante la ley.

Amnistía Internacional da la bienvenida a ciertas mejoras en la reforma en curso como el permiso de residencia independiente para las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género que han llegado vía la reagrupación familiar; la autorización de residencia por motivos humanitarios o de colaboración con la justicia sin necesidad de visado o la creación de un Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia.

Sin embargo, nuestra organización considera que subsisten importantes preocupaciones en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Por ello, este informe recoge una serie de recomendaciones que pretenden ayudar a las autoridades españolas a garantizar una protección efectiva de los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y personas migrantes. Dichas recomendaciones se agrupan en grupos:

c) **Recomendaciones sobre refugiados y solicitantes de asilo:**

Amnistía Internacional no se opone al derecho de los Estados a controlar su inmigración y reconoce que tienen derecho a regular la entrada de los extranjeros en su territorio. Sin embargo, le preocupa que el control de la inmigración pueda impedir que las y los refugiados soliciten asilo y que, por tanto, obtengan protección para no ser devueltos a un país donde corran el riesgo de ser víctimas de violaciones de derechos humanos. Por dicho motivo, nuestra organización formula las siguientes recomendaciones:

- Amnistía Internacional recomienda que no se imponga sanciones a las compañías transportistas que traigan solicitantes de asilo.
- Amnistía Internacional insta a que se establezca algún tipo de visado para que puedan viajar quienes huyen de violaciones de derechos humanos.
- Amnistía Internacional pide que se establezcan garantías adecuadas de protección para las personas beneficiarias de protección internacional.
- Amnistía Internacional recomienda que se incorpore la garantía del principio de non-refoulement a todos los procesos de expulsión.

d) **Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al proyecto de ley de extranjería en relación con los derechos humanos de todas las personas migrantes.**

- Amnistía Internacional insta al estado español a ratificar la convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y de los miembros de su familia.
- Amnistía Internacional recomienda que, en la reforma de la ley de extranjería, se incorpore una garantía expresa del derecho a la asistencia letrada de los extranjeros.
- Amnistía Internacional recomienda que se reconozca expresamente el derecho de reunión, asociación y manifestación de todos los extranjeros sean o no residentes.
- Amnistía Internacional exhorta para que se arbitren mecanismos para proteger a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género.
- Amnistía Internacional muestra su preocupación por los obstáculos que se imponen a las personas migrantes para acceder al padrón.

- Amnistía internacional recomienda la elaboración de un plan estatal de lucha contra el racismo.

Amnistía Internacional considera que esta nueva reforma de la legislación de extranjería es una nueva oportunidad para que las autoridades españolas cumplan su obligación de garantizar los derechos humanos de los refugiados, solicitantes de asilo y personas migrantes.