



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/76/Add.2
14 de enero 2004

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 14 a) del programa provisional

GRUPOS E INDIVIDUOS ESPECÍFICOS: TRABAJADORES MIGRANTES

**Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro,
de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos¹**

Adición

VISITA A ESPAÑA

Resumen

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

¹ El Resumen del presente informe de misión se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe se encuentra en el anexo de dicho informe y será distribuido en el idioma original y en inglés.

Durante la visita la Relatora pudo apreciar las dificultades que encuentra España en hacer frente a la migración en su nueva dimensión. En este contexto la Relatora Especial conoció los esfuerzos que hace el país para adaptar su legislación y política a la nueva dimensión y carácter del fenómeno y para respetar los compromisos tomados en el seno de la Unión Europea. En la práctica esto ha supuesto un esfuerzo en el desarrollo del sistema de control de las fronteras externas a la Unión Europea.

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

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

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

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

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

La Relatora Especial advirtió que existen fuertes tensiones entre el Gobierno y algunas ONG, respecto a las políticas de inmigración y sobre la aplicación de la Ley de extranjería. El trabajo que las ONG hacen para vigilar la correcta aplicación de la Ley y el respeto de las garantías y derechos de los migrantes es de fundamental importancia. Sin embargo, la Relatora Especial notó que en algunos casos existe la tendencia en la sociedad civil y en la prensa a

equiparar la situación de los migrantes irregulares con la de los refugiados. Por otro lado en algunos sectores del Gobierno y de la prensa existe una tendencia a acusar a las ONG de tener esta postura. La Relatora Especial opina que esta confrontación puede ser perjudicial a una adecuada protección de los derechos de los migrantes y de los demandantes de asilo y cree que una adecuada aplicación de la ley y de las garantías que ella prevé es la única manera de asegurar el respeto de los derechos de ambos grupos.

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

La Relatora considera que el control de fronteras *per se* no asegura una gestión migratoria ordenada y digna. En el marco de la Unión Europea, la cuestión sobre la migración debe ejecutarse en un diálogo constante con los países de origen. El enfoque sobre una migración segura, ordenada y digna, debe traducirse en un diálogo con los países de origen que va más allá del plano laboral. En el caso de Marruecos, la Relatora Especial considera que es imprescindible que el diálogo entre los dos Gobiernos sea un diálogo de pares, de países hermanos, vecinos, soberanos y con intereses comunes. El enfoque de este diálogo debe ser prevención de migración irregular y el codesarrollo en los países de origen; se necesitan mayores esfuerzos de cooperación internacional para dismantlar las redes criminales de la trata y del tráfico de migrantes.

Anexo

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

ÍNDICE

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

INTRODUCCIÓN

1. Del 15 al 27 de septiembre de 2003 la Relatora Especial visitó España tras la invitación abierta del Gobierno español a todos los mecanismos temáticos de la Comisión de Derechos Humanos.
2. La Relatora Especial quisiera aprovechar la oportunidad para mostrar su agradecimiento al Gobierno de España por permitirle examinar con transparencia la situación de los derechos humanos de los migrantes en el país y por haber facilitado su tarea proporcionando toda la asistencia necesaria. La Relatora Especial quisiera expresar su reconocimiento a las personas que se entrevistaron con ella y aportaron información y material y agradecer muy especialmente a los migrantes por sus valiosos testimonios².

I. PROGRAMA DE LA VISITA

3. La Relatora Especial visitó los siguientes lugares: Madrid, Barcelona, Cádiz, Tarifa, Algeciras, Ceuta, Melilla, Las Palmas de Gran Canaria y Fuerteventura.
4. Durante la primera parte de su visita la Relatora Especial permaneció en Madrid. Allí pudo reunirse con diversas autoridades relevantes en el tema de la migración: el Ministro del Interior; la Ministra de Asuntos Exteriores; el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración; la Secretaria General de Asuntos Sociales, la Directora General de Acción Social, del Menor y la Familia, el Director General de Ordenación de las Migraciones, y el Director General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales; el Comisario General de Extranjería y Documentación; el Director de la Unidad contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales; el Director de la Unidad Central de Fronteras, Atención y Documentación de Extranjeros; el Director General de las Naciones Unidas en España; el Director General de Asuntos Consulares; el Director General de Extranjería e Inmigración; la Directora de la Oficina de Asilo y Refugio de la Dirección General de Extranjería y Migración y el Defensor del Pueblo.
5. Durante su visita también se reunió con académicos, representantes oficiales de diversas Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y localidades visitadas, representantes de las distintas fuerzas de seguridad del Estado, de la OIM, del ACNUR y de distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) e iglesia, así como los migrantes.
6. La Relatora visitó, entre otros: Centro de internamiento de Extranjeros (CIE) La Verneda y las Casernes de Sant Andreu, en Barcelona; Centro de acogida de la Isla de Las Palomas, en Tarifa; Centro del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) y CIE, en Algeciras; Centro de operaciones, perímetro fronterizo, Benzú y Centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI), en Ceuta; Frontera Beni-Enzar, perímetro fronterizo, Centro de menores de La Purísima y CETI, en Melilla; CIE Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria; CIE El Matorral, en

² Un especial agradecimiento a ACSUR-Las Segovias, Franciscans International, Institut de Drets Humans de Catalunya, Andalucía ACOGE, ELIN, Médicos sin Frontera, PRODEIN, CEAR.

Fuerteventura; y otros, como locales de organizaciones de migrantes o lugares donde se concentran.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

7. En primer lugar la Relatora Especial quisiera destacar la peculiar situación de España, ya que pasó, en un par de décadas, de ser país de origen de migrantes a ser un país de tránsito y destino. A pesar del aumento de migrantes -con fecha 30 de junio de 2003 vivían en España 1.448.671 migrantes con permiso de residencia, éstos sólo suponen un 3,5% de la población total, según las fuentes oficiales- porcentaje inferior al de otros países de su entorno³.

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

A. Marco jurídico

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

10. En la reciente evolución de la legislación nacional, se constata la influencia del desarrollo de la política migratoria en el ámbito de la Unión Europea, enmarcada en la "creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia", según la idea desarrollada en el Consejo de Tampere de 1999, con base en el Tratado de Ámsterdam. La creación de este espacio implica medidas de acceso y control, medidas para la integración de los residentes legales y medidas de lucha contra la inmigración irregular.

1. Protección de los derechos humanos de los migrantes

11. La Ley de Extranjería se aplica a aquellas personas que no sean nacionales de España ni de ningún país de la Unión Europea. El artículo 3 de la Ley de extranjería establece que los

³ Según un reciente estudio publicado por el Instituto Nacional del Estadística, el número de extranjeros que figuraban en el padrón municipal era de 1.984.573, lo que suponía el 4,7% de la población total.

extranjeros gozarán de los derechos y libertades garantizados en el Título I de la Constitución⁴, en los términos que establezcan los tratados y la ley, de acuerdo con el artículo 13.1 de la Constitución. Conforme al artículo 10.2 de la Constitución Española "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España". España ha ratificado todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos a excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

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

13. Los extranjeros que residen legalmente en España gozan además de: libertad de circulación dentro del territorio español; participación pública en las elecciones municipales, atendiendo a la reciprocidad con el país de origen; derechos de reunión, manifestación, asociación y sindicación, sujetos a la obtención de autorización de estancia o residencia; derecho de huelga cuando estén autorizados a trabajar; derecho a la enseñanza no obligatoria; derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como al acceso al Sistema de la Seguridad Social; derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social y a los servicios y a las prestaciones sociales; derecho a transferir sus ingresos y ahorros; derecho a las ayudas en materia de vivienda; derecho a la intimidad familiar y a la reagrupación familiar; y derecho a la asistencia jurídica gratuita en cualquier jurisdicción.

2. Entrada y estancia de los extranjeros en España

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

15. Un extranjero en España puede encontrarse en situación de estancia, residencia temporal y residencia permanente. La primera es para quienes vayan a permanecer menos de 90 días,

⁴ El Título I define los derechos y deberes fundamentales y sus garantías y establece la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, que son el fundamento del orden público y de la paz social.

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

16. Para trabajar en España es necesario obtener una autorización administrativa a tal efecto, además de la de residencia o estancia, salvo algunos casos tasados en la ley. Para obtenerlo se solicitará por el empleador o por el propio extranjero y se requieren los mismos requisitos que a los nacionales, aunque en el caso de trabajar por cuenta ajena se atenderá a la situación nacional de empleo y se podrá limitar, en la primera concesión, el sector o actividad y el ámbito geográfico. A este procedimiento se une el sistema de contingente, o cupo, que establece el número de trabajadores necesarios que no hayan podido contratarse entre los nacionales, distribuyéndolos por provincias y por sector laboral, en función de la situación laboral nacional. Para participar en este sistema, el migrante debe solicitar la oferta de empleo desde el país de origen. Además se establecen otras categorías migratorias, como aquellos que no precisan de permiso de trabajo, trabajadores de temporada, trabajadores transfronterizos y prestación transnacional de servicios.

3. Devolución y expulsión

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

18. La reforma introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica N° 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, estipula que las penas privativas de libertad inferiores a seis años, impuestas a un extranjero ilegal, serán sustituidas en la sentencia por su expulsión del territorio nacional. En el caso de que un extranjero se encuentre ilegalmente en territorio español, trabaje en España sin el correspondiente permiso o participe en actividades contrarias al orden público, podrá aplicarse la sanción de expulsión del territorio previa tramitación del correspondiente expediente administrativo.

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

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

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

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

22. El Gobierno central tiene las competencias de planificación, coordinación y regulación, entre otras, en materia de inmigración. La asistencia social y otras facultades de planificación y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas. En las Comunidades y Ciudades Autónomas existe un Delegado o Subdelegado de Gobierno con competencias en materia de inmigración. El Consejo Superior de Política de Inmigración asegura la coordinación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios. La Secretaría de Estado para la Extranjería y la Inmigración, dentro del Ministerio del Interior, está dotada de facultades amplias para tratar temas relativos a la inmigración. Asimismo existe la Comisión Interministerial de Extranjería, cuyo mandato consiste en analizar las medidas del Gobierno que repercuten en el trato de los extranjeros, la inmigración y el asilo.

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

⁵ Según se informó, con el cambio de la Ley de Extranjería y de los requisitos para la participación en el Foro, muchas ONG quedaron fuera del mismo y se creó un foro alternativo.

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

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

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

B. Política migratoria

26. La Relatora ha apreciado que, según la exposición de motivos de la Ley Orgánica Nº 8/2000, la inmigración se regula partiendo de una idea de ésta como "hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente".

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

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

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

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

internacionales en materia de derechos humanos y aprecia que los mismos representantes del gobierno hayan admitido la necesidad de mejorar algunos aspectos de la gestión migratoria en el país. Sin embargo, la Relatora Especial, durante su visita, ha advertido algunas áreas problemáticas, que suponen una dificultad en la ejecución de la política migratoria y un impacto de la misma sobre los derechos humanos de los migrantes.

III. CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES Y OBSERVACIONES GENERALES

A. Migrantes en situación irregular

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

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

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

34. La llegada en "pateras", pequeñas embarcaciones con las que se cruza el Estrecho de Gibraltar, es otra forma de entrada irregular menos relevante en número, pero más en gravedad. En Cádiz se informó que las personas fallecidas en los últimos 12 años en el estrecho han sido, según las cifras más optimistas, 2000. De enero a septiembre 2003, se contaron 162 muertes. La Relatora Especial fue informada que muchos de los que llegan en pateras tienen lesiones o heridas a causa de las dificultades del viaje. En Andalucía se informó que el número de muertos se había reducido con la instalación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) que estará instalado en todo el sur de España en el 2005. La Relatora Especial visitó el SIVE, donde la Guardia Civil le informó de su labor de vigilancia de costas y posterior rescate de las pateras que pasan el estrecho.

35. La Relatora Especial fue informada del cambio en las rutas de los inmigrantes irregulares debido al sistema de interceptación, que implica un trayecto más largo y peligroso. La Relatora visitó el Centro de acogida de la Isla de Las Palomas, en Tarifa, donde se presta la primera asistencia a los migrantes que llegan en pateras, para la posterior tramitación de sus expedientes. En los CIE Barranco Seco y El Matorral la Relatora Especial comprobó el considerable número

de migrantes que permanecen en espera de su expulsión. Asimismo, entrevistó a mujeres, en distintos centros de internamiento, que esperaban respuesta a su solicitud de asilo; algunas de ellas habían perdido a sus familiares en su país de origen o en los naufragios de pateras. La Relatora Especial comprobó que la salud mental de estas personas se ve gravemente afectada por la incertidumbre sobre su futuro.

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

37. La Relatora Especial observó que los cuerpos de seguridad encargados de aplicar la ley, no siempre conocen con precisión la diferencia entre la devolución y la expulsión y las distintas garantías que acompañan estos procedimientos. En la práctica es tácito que la devolución se aplica sólo a marroquíes, puesto que Marruecos no acepta migrantes de otras nacionalidades si no se puede demostrar que transitaron por su territorio. En el caso de migrantes irregulares de otras nacionalidades, aunque en presencia de condiciones para que se aplique la devolución, en la práctica la Relatora Especial notó que a menudo se abre directamente el expediente de expulsión.

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

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

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

B. Tráfico y trata

41. La situación de los migrantes se agrava por el hecho de que muchos de ellos han utilizado a traficantes para atravesar el Estrecho y, en ocasiones, casi todo África. El Delegado del Gobierno para Extranjería informó que, en un esfuerzo de combatir estas redes, se había modificado el Código Penal, tipificando la trata y el tráfico como delitos y endureciendo las penas, con agravante de la pena en caso de tráfico de menores y de explotación en la prostitución. La Relatora Especial fue informada, en la Comisaría General, sobre las unidades especializadas de investigación para luchar contra las redes de trata y tráfico en cooperación con los países emisores de la migración y con la Unión Europea. Para ello la policía coopera con INTERPOL y Europol e investigan los delitos de favorecimiento de la migración ilegal, explotación laboral, explotación de la prostitución ajena, redes de documentos falsos y fraudes en procesos de documentación.

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

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

44. La Relatora Especial expresó al Ministro del Interior que la primera medida que se debe tomar es trabajar para que los posibles migrantes irregulares en sus países de origen, no se fíen de las redes criminales. Según el Ministro, si no se implementa una política de deportación, los migrantes seguirán teniendo confianza en lo que les cuentan las "mafias", porque verán que familiares, amigos y conocidos que han salido con la ayuda de éstas se quedan en España. El Ministro insistió sobre la necesidad de una política coordinada hacia los países de origen desde donde trabajan las redes del tráfico e hizo referencia a una propuesta formulada por el Gobierno de Italia, en el ámbito de la Unión Europea, de establecer cupos para la migración regular de ciudadanos de países que cooperan para desarticular las redes del tráfico. Durante la reunión con el Director General de Extranjería e Inmigración, la Relatora Especial subrayó la necesidad de estudiar más profundamente como funcionan estas redes y de investigar posibles ramificaciones de ellas en España y en países de la Unión Europea ya que durante toda su visita, solamente escuchó de parte de las autoridades que las redes criminales venían de países africanos, latinoamericanos o asiáticos.

C. Detención

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

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

47. También se informó de que en algunas comunidades, aunque el internamiento debe ser autorizado por el juez, éste normalmente ratificaba la propuesta de la policía sin contactos directos con el migrante ni visitas a los centros de internamiento. Según las mismas informaciones, los abogados de oficio a menudo no son expertos en materia de migración. La Relatora también fue informada de la nula o débil protección consular.

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

D. Centros de Estancia Temporal

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

50. En Ceuta los representantes de Médicos sin Fronteras (MSF) y las autoridades locales informaron que antes de la llegada de la Relatora existían un gran número de migrantes irregulares que no cabían en el CETI y que vivían en la calle. MSF empezó, en cooperación con Cruz Blanca, a prestar asistencia médica y comida a estos inmigrantes y en un segundo momento montó un campamento alrededor del Centro. Un día antes de la llegada de la Relatora fue desalojado y los inmigrantes entraron al CETI y otros trasladados al CIE. El Centro tiene una capacidad de acogida de 448 personas y en el momento de la visita tenía más de 600 personas. Las autoridades informaron de que la situación del CETI fue agravada por el hecho de que algunas ONG supuestamente alentaban a los inmigrantes que estaban fuera del centro a pedir asilo. De las 300 peticiones recibidas se informó a la Relatora Especial que sólo 30 fueron admitidas a trámite; sin embargo, esta circunstancia dificultó una resolución ágil de los casos. A la Relatora Especial le preocupa el problema estructural relacionado con la permanencia de los migrantes no expulsados en un limbo jurídico que les impide regularizarse e integrarse y las presiones que esto les provoca.

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

E. Menores no acompañados

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

53. Se informó de que cuando las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado localizan a un menor no acompañado indocumentado, el Ministerio Fiscal lo pone a disposición de los servicios competentes de protección a menores de las Comunidades y Ciudades Autónomas. La Administración General del Estado resuelve la reintegración al país de origen o de residencia de la familia del menor o bien su permanencia en España, después de haberlo oído y previo informe de los servicios de protección de menores. La Ley requiere del fiscal que disponga la práctica, en una institución sanitaria, de pruebas de determinación de edad con carácter prioritario y urgente siempre que la minoría de edad de un extranjero indocumentado no se pueda establecer con seguridad. La Fiscalía recomienda que, al tratarse de pruebas que determinan la edad por aproximación, se deberá presumir que la edad es la inferior de la horquilla que los servicios médicos señalen⁶. Sin embargo en la práctica esta recomendación no se tendría siempre en cuenta. La Relatora entrevistó dos inmigrantes en un centro de internamiento que parecían ser menores de edad.

54. En el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se informó que no se ha dado ningún caso de expulsión de menores no acompañados. Sin embargo, durante la visita a Ceuta y Melilla la

⁶ Para determinar la edad se utilizan la exploración por facultativos forenses que incluyen, entre otras, técnicas de determinación ósea. Los resultados no son fiables al 100%.

Relatora Especial recibió información sobre varios casos de expulsiones de menores; asimismo, ya había enviado con anterioridad una alegación en este sentido.

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

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

57. Después de nueve meses de tutela bajo la administración pública y a instancia del organismo que ejerce la tutela, el menor puede obtener permiso de residencia, con carácter retroactivo al momento de su puesta a disposición de los servicios de protección de menores. También hay disposiciones para la concesión del permiso de trabajo a menores que hayan cumplido 16 años. El permiso de residencia temporal expira cuando el niño o niña alcanza la mayoría de edad. En este momento el o la joven puede solicitar permiso de residencia permanente, si acredita haber permanecido bajo la tutela de una entidad pública española durante al menos los tres años consecutivos anteriores, o recibir una prórroga de su permiso de residencia temporal por razones humanitarias u otras. La legislación autoriza a los menores que hayan cumplido 14 años y hayan estado bajo la tutela de una institución española a optar a la nacionalidad española.

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

F. Condiciones laborales e integración

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

60. Sin embargo, esto plantea algunos problemas: los migrantes que se encontraban en España trabajando y cuyo contrato terminó no tienen acceso a estas ofertas, por lo que permanecen en irregularidad sobrevinida; además la Relatora Especial fue informada que en 2002 y 2003 no se cubrieron las necesidades laborales, debido a la complejidad y lentitud del procedimiento, a la

dificultad de prever las necesidades laborales con un año de antelación, a la reticencia a reclutar trabajadores que no se conocen para trabajos de confianza y en general a la poca flexibilidad del sistema.

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

62. El Director General de Asuntos Consulares informó que se firmaron convenios laborales con los mayores países emisores de migración (Ecuador, Colombia, Republica Dominicana, Marruecos, Rumania, Polonia, Bulgaria). Sin embargo existen problemas en la implementación de estos convenios. Los procesos de selección se realizan en los países de origen por medio de los consulados, que reciben las ofertas, las difunden y tramitan los contratos. Según reconocieron el Director General de Asuntos Consulares y el Defensor del Pueblo, la organización consular no está estructurada adecuadamente para atender sus tareas, su distribución geográfica no es acorde a las necesidades actuales y no disponen de medios necesarios, en materia de formación y personal. Esta situación se ha intentado paliar con la nueva figura del jefe de visado y aumentando el personal.

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

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

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

66. La Relatora Especial entrevistó a varias prostitutas de origen latinoamericano en Madrid, quienes mostraron inquietud por considerarse discriminadas y maltratadas por la policía municipal. Asimismo escuchó sus preocupaciones por la falta de control sanitario y la

posibilidad de ser obligadas a trabajar con empresarios de negocios como intermediarios. La Relatora Especial consultó a una autoridad competente sobre el estado jurídico de las trabajadoras sexuales y se le respondió que el ejercicio de la prostitución en España es "alegal", es decir no está ni prohibido ni regulado por la ley.

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

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

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

70. La Relatora Especial está muy preocupada por la contradicción existente entre el discurso político oficial en contra de la migración irregular y el tácito reconocimiento de la existencia de una "bolsa de irregulares" a los que no se permite la regularización sino a través del sistema del arraigo, después de hasta cinco años durante los cuales están totalmente desprotegidos frente a abusos y explotación. Se necesita buscar medidas teniendo en cuenta la preocupación del Gobierno de evitar el "efecto llamada". Una de las propuestas avanzadas fue la posibilidad de permitir entrada a temporeros agrarios, que no impediría al Gobierno el control de flujos y ni a los inmigrantes generar y conseguir recursos sociales.

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

desuso donde viven personas de diferentes nacionalidades, allí pudo comprobar las dificultades de los migrantes⁷.

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

73. La Relatora Especial recibió información y testimonios directos del considerable retraso en los trámites para la reagrupación familiar. Varias mujeres migrantes de países de América Latina mencionaron las dificultades, como el requisito de obtener la segunda renovación del permiso de trabajo, lo que tarda mucho en España, o la documentación del niño, que los Consulados tardan mucho en otorgar. En ocasiones la denegación del visado en el país de origen o el informe negativo de la autoridad gubernamental o laboral no estarían suficientemente fundamentadas o los criterios serían arbitrarios. Para ejercer la reagrupación familiar, el reagrupante necesita un permiso renovado de residencia o trabajo y debe aportar la prueba de medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia. En algunas comunidades se habría interpretado la Ley en el sentido de que el reagrupante necesita una vivienda a su nombre.

74. La Relatora Especial también fue informada sobre la vulnerabilidad de las mujeres reagrupadas con el marido cuando son víctimas de violencia doméstica y del miedo a denunciar su situación, puesto que la ley actual requiere al menos dos años de convivencia en España para obtener un permiso independiente de residencia. Se informó de que la nueva reforma de la Ley de Extranjería prevé la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia de género, cuando están en España reagrupadas, consigan un permiso de residencia independiente desde que se dicte una orden de protección. También incluye la previsión de una autorización de residencia temporal por motivos humanitarios o colaboración con la justicia.

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

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

76. La Relatora Especial es consciente de los esfuerzos que hace España para respetar los compromisos tomados en el seno de la Unión Europea. En la práctica esto ha supuesto principalmente un esfuerzo en el desarrollo del sistema de control de las fronteras externas

⁷ Ver correspondencia con España en E/CN.4/2004/76/Add.1.

a la Unión Europea. Para España esto supone una obligación desmesurada, dado el tránsito constante y creciente de personas en esta frontera sur del continente europeo.

77. La Relatora Especial observó que en la realidad la inversión en medios y tecnologías, la introducción de cambios legislativos y la aplicación de políticas dirigidas a frenar la inmigración irregular no han sido suficientes para brindar a una disminución del fenómeno. La Relatora Especial observó como los migrantes terminan por intentar la entrada en el país por otros medios mucho más peligrosos en manos de las redes, pagando en muchas ocasiones con la vida. También pudo apreciar el trabajo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para salvar vidas y brindar asistencia de emergencia a los migrantes.

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

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

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

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

82. La Relatora Especial advirtió que existen fuertes tensiones entre el Gobierno y algunas ONG, no solamente respecto a las políticas de inmigración, que las ONG muchas veces critican, sino también sobre la aplicación de la Ley de extranjería. La Relatora Especial considera que el trabajo que las ONG realizan en atención y protección de los derechos de los migrantes es de fundamental importancia. Sin embargo, la Relatora Especial notó que en algunos casos, en algunas ONG y en la prensa, existe una tendencia a equiparar la situación de los migrantes irregulares a aquella de los refugiados. Por otro lado en algunos sectores del Gobierno y de la prensa existe una tendencia a acusar a las

ONG de tener esta postura. La Relatora Especial opina que esta confrontación puede ser perjudicial para la protección de los derechos de los migrantes y de los demandantes de asilo y cree que una adecuada aplicación de la ley, es la única manera de asegurar el respeto de los derechos de ambos grupos.

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

84. La Relatora considera que el control de fronteras *per se* no asegura una gestión migratoria en orden y dignidad. En el marco de la Unión Europea, la cuestión sobre la migración debe ejecutarse en un diálogo constante con los países de origen. El enfoque sobre una migración segura, ordenada y digna, debe traducirse en un diálogo con los países de origen que va más allá del plano laboral. En el caso de Marruecos, la Relatora Especial considera que es imprescindible que el diálogo entre los dos Gobiernos sea un diálogo de pares, de países hermanos, vecinos, soberanos, y con intereses comunes. El enfoque de este diálogo debe ser prevención de migración irregular y el codesarrollo en los países de origen; mayores esfuerzos de cooperación internacional se necesitan para dismantelar las redes criminales de la trata y del tráfico de migrantes.

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

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

- a) La ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- b) La revisión de la legislación pertinente para que no socave los derechos humanos de los migrantes y de los demandantes de asilo.
- c) Capacitación a los oficiales encargados de aplicar la legislación en materia de migración para asegurar su justa y homogénea aplicación en todo el territorio nacional.
- d) Medidas para asegurar que los migrantes gocen en la práctica de los derechos a la asistencia letrada y a intérprete en todos los procedimientos administrativos

relacionados con su situación migratoria. La Relatora Especial alienta a las ONG y al Defensor del Pueblo a continuar su excelente trabajo de acompañamiento a los migrantes y de supervisión de la aplicación de las garantías previstas en la ley.

- e) Un mayor esfuerzo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en materia de migración a través de una reactivación de las instancias existentes.**
- f) Una activa y prepositiva participación de ONG en los foros de diálogo con el gobierno a nivel nacional, autonómico y local en materia de migración.**
- g) Campañas de información y sensibilización sobre la situación de los migrantes y del aporte a la economía, cultura y desarrollo de España. La Relatora Especial invita al Gobierno y a la prensa a evitar declaraciones y expresiones que fomentan el miedo al extranjero y pueden llevar a episodios de racismo y xenofobia.**
- h) Aumento de los recursos y una agilización de los procedimientos necesarios para asegurar una tramitación rápida y eficaz de los expedientes migratorios.**
- i) Aumento de los recursos así como las adaptaciones estructurales necesarias para asegurar que los Consulados Españoles en el extranjero, proporcionen servicios eficaces y agilicen los procedimientos relacionados con la reagrupación familiar.**
- j) Flexibilización del sistema de cupos laborales, sobre todo para algunos sectores, como el trabajo doméstico, permitiendo en algunos casos ofertas nominales para satisfacer las necesidades del mercado laboral y evitar la explotación de migrantes en la economía sumergida.**
- k) Medidas para asegurar una aplicación plena y eficaz de la legislación relativa a los menores no acompañados en materia de reagrupación y documentación.**
- l) Políticas activas para fomentar alquiler de vivienda protegido para los migrantes, ofreciendo garantías a los propietarios y lanzando campañas de sensibilización contra el racismo y la xenofobia.**
- m) Asegurar adecuada protección a las víctimas de la trata de seres humanos y a sus familiares, que les permitan cooperar con la justicia y recibir compensación por las violaciones sufridas.**
- n) Una mayor presencia del ACNUR en los CETI y en los CIE, para una salvaguardia eficaz del derecho al asilo.**
