

## ESPAÑA

### DISCRECIONALIDAD SIN LÍMITES: La aplicación arbitraria de la ley española de inmigración

INTRODUCCIÓN*	2
APLICACIÓN INCONSECUENTE E INCOORDINADA DE LA LEY	4
El papel de la Policía Nacional	4
El papel de los delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla	7
APLICACIÓN DE LA LEY EN LO RELATIVO A LA DEVOLUCIÓN Y LA EXPULSIÓN	8
Devolución	8
Expulsión	12
CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO: ACCESO A LA INFORMACIÓN, ASESORÍA, INTERPRETACIÓN, RESOLUCIÓN INDIVIDUALIZADA Y RECURSOS	15
Acceso a la información, a la asistencia jurídica y a los servicios de traducción e interpretación	16
Resolución individualizada de los casos	18
Recursos	20
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22
AGRADECIMIENTOS	24

## INTRODUCCIÓN\*

Human Rights Watch tiene serias dudas acerca de la aplicación que las autoridades españolas hacen de la Ley 8/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) y del Reglamento para la Aplicación de la Ley Española sobre Extranjeros<sup>1</sup>, en el sentido de que contraviene las normas nacionales, regionales e internacionales sobre el trato a los inmigrantes. Aunque la Ley 8/2000 es una ley de carácter nacional y, en consecuencia, aplicable de similar manera en todas las Comunidades Autónomas del territorio español, la falta de coordinación entre los ministerios y la inconsistencia en la aplicación de la misma en las diferentes regiones, trae como consecuencia significativas variaciones en el trato que reciben los inmigrantes. El resultado es un trato arbitrario a los inmigrantes en clara violación de las normas internacionales y regionales sobre derechos humanos.

Un inmigrante que llega a Ceuta, por ejemplo, habitualmente será enviado a la península con una orden de expulsión que, por inaplicable, lo dejará en una situación de ilegalidad y de incapacidad de emplearse en España. Raro es el caso en que tiene la oportunidad de presentar una reclamación sobre su situación legal en España, independientemente de sus circunstancias personales. En Melilla, por el contrario, el mismo inmigrante podría ser enviado a la península con un permiso de trabajo y residencia o devuelto a Marruecos por un proceso de repatriación que ya no es legalmente aplicable. Y en las Islas Canarias, este inmigrante sería probablemente detenido durante un periodo de hasta cuarenta días en condiciones menos que aceptables y siguiendo un proceso que viola las normas españolas, regionales e internacionales para, posteriormente, ser devuelto a su país de origen o, más probablemente, liberado en las calles de Las Palmas para vivir en la ilegalidad.

Los problemas asociados a la aplicación arbitraria de la ley se ven exacerbados por las serias violaciones de los derechos procesales de los inmigrantes, incluyendo sus derechos a la asistencia jurídica, a servicios de traducción, a que su caso se considere de forma individual, al acceso a los procedimientos de determinación del asilo<sup>2</sup> y a la revisión de las decisiones que afectan a su situación legal en España. En el caso de algunos grupos

---

\* La versión original de este informe ha sido redactada en lengua inglesa, por lo que en caso de duda o malentendido debe dirigirse a la mencionada versión.

<sup>1</sup> Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. [Ley 8/2000]; Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre [Reglamento].

La Ley 8/2000 regula los derechos y libertades de todos los extranjeros (personas sin nacionalidad española) en España. La Ley 8/2000, que reformó la anterior ley de extranjería (Ley Orgánica 4/2000) en diciembre de 2000, fue motivada por “la situación y características de la población extranjera en España, no sólo en la actualidad, sino de cara a los años venideros.” *Ibidem*. Su propósito es el de “regular [ándose] la inmigración desde la consideración de ésta como un 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.” *Ibidem*. En síntesis, la Ley 8/2000 pretende servir como “un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España”, regulando los derechos de los inmigrantes legales e ilegales, documentados e indocumentados así como los procedimientos para su trato, incluyendo las consideraciones sobre su regularización y expulsión así como su integración social. *Ibidem*. Una ley independiente, la Ley 9/1994, regula los derechos y procedimientos aplicables a los solicitantes de asilo en España.

La investigación de Human Rights Watch se concentró en el trato de los inmigrantes y solicitantes de asilo en España, incluyendo a inmigrantes documentados, indocumentados, con derecho a permanecer en España o sin derecho a hacerlo. En consecuencia, el enfoque principal de este breve informe es la aplicación de la Ley 8/2000 en España en conformidad con las normas nacionales, regionales e internacionales sobre el trato a inmigrantes.

<sup>2</sup> Las violaciones de los derechos procesales, tales como la falta de información sobre los derechos de cada uno o la incapacidad de acceder a servicios jurídicos y de traducción relevantes, también pueden convertirse en un obstáculo al derecho de petición de asilo. Si este tipo de violaciones precede la repatriación del inmigrante, la obstrucción al derecho de buscar asilo puede resultar en la devolución (*refoulement*) de potenciales solicitantes de asilo a países donde sus vidas o libertades pueden estar amenazadas, en violación de las obligaciones fundamentales españolas de no devolución (*non-refoulement*). Para más información sobre las cuestiones de acceso al asilo en España, nos remitimos a Human Rights Watch, “La otra cara de las Islas Canarias: violación de los derechos de los inmigrantes y los solicitantes de asilo”, *Informe de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 1 (D), febrero 2002.

concretos de inmigrantes, particularmente los argelinos, la falta de procedimientos formales de identificación ha generado una utilización arbitraria, no fiable y posiblemente discriminatoria de los procesos de decisión.

El gobierno español debe desarrollar urgentemente mecanismos eficaces que clarifiquen, mejoren y supervisen la aplicación de la ley. Estos mecanismos deberán tratar la tendencia aparentemente existente entre algunos funcionarios de obtener ventajas de la novedad de la ley así y de interpretar de varias formas sus reglamentos de aplicación para justificar detenciones, traslados o devoluciones de inmigrantes sin las garantías establecidas por la ley.

El análisis que presenta Human Rights Watch está basado en seis semanas de investigación, llevada a cabo a finales del año 2001, sobre el trato que los inmigrantes reciben en España. Nuestros investigadores hablaron con una enorme variedad de funcionarios gubernamentales y especialistas y observadores no gubernamentales, así como con inmigrantes en Madrid, Barcelona, ciudades a lo largo de la costa de Andalucía, Ceuta, Melilla y las Islas Canarias<sup>3</sup>. Asimismo, se visitaron centros de recepción y detención mantenidos por el gobierno, en donde los inmigrantes son retenidos<sup>4</sup>.

Durante los meses de octubre y noviembre de 2001 y, nuevamente, en marzo de 2002, Human Rights Watch expresó muchas de sus preocupaciones en reuniones mantenidas con funcionarios responsables del gobierno, incluidos funcionarios de los Ministerios del Interior, de Trabajo y Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores y las mantenidas con los delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla. No obstante, hasta el momento no se han puesto en marcha mejoras o cambios en las políticas y prácticas con objeto de corregir el trato arbitrario recibido por los inmigrantes y solicitantes de asilo. Por el contrario, el enfoque reciente del gobierno se ha concentrado principalmente en los esfuerzos por combatir la inmigración ilegal, incluyendo planes de revisión de la ley con el fin de acelerar la expulsión de España de ciertos inmigrantes, a pesar de los síntomas de que la presente aplicación de la ley es de por sí demasiado veloz e impide a numerosos inmigrante el disfrutar de las garantías procesales previstas en las leyes nacionales, regionales e internacionales.

Aunque este informe se concentra únicamente en los desafíos que debe afrontar el gobierno español en el momento de aplicar su ley sobre inmigración, las cuestiones señaladas son comunes a muchos países europeos. Las políticas de inmigración y asilo continúan siendo una cuestión de soberanía nacional en Europa, aunque progresivamente están siendo coordinadas y dictadas por la propia Unión Europea (UE). En este sentido, los hallazgos presentados en este informe tienen una implicación más amplia. Se señala, en concreto, la necesidad de incorporar garantías sobre los derechos humanos fundamentales de los inmigrantes dentro de las políticas de la UE. Human Rights Watch considera preocupante que durante los seis meses de presidencia española de la UE, la adopción de políticas de la Unión Europea en el terreno de la inmigración se ha concentrado en el control de la migración, sin considerar los derechos de los inmigrantes, refugiados y asilados<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase Human Rights Watch, “La otra cara de las Islas Canarias”, pág. 24. Human Rights Watch también efectuó una investigación durante cinco semanas sobre el trato de los menores inmigrantes no acompañados que se trasladan desde Marruecos a Ceuta y Melilla. Véase Human Rights Watch, “Callejón sin salida: abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños inmigrantes”, *Informe de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 4 (D), mayo 2002.

<sup>4</sup> Human Rights Watch solicitó permiso (y le fue concedido) para visitar tres de las seis instalaciones de detención, o centros de internamiento, en España, incluyendo los centros de internamiento en Barcelona, Málaga y Murcia. Además, se nos permitió visitar las dos instalaciones de recepción de inmigrantes mantenidas por el gobierno en Ceuta y Melilla. Aunque también se solicitó permiso para visitar los centros de detención no oficiales en el antiguo aeropuerto de Fuerteventura, el gobierno español rechazó la petición alegando que las organizaciones no gubernamentales (ONG) no tienen permitido el acceso a esas instalaciones o a instalaciones similares de detención de emergencia en Lanzarote. No obstante, Human Rights Watch habló con numerosos inmigrantes, abogados y representantes de organizaciones no gubernamentales y humanitarias familiarizados con las condiciones y el trato de los inmigrantes en estos centros de detención provisionales.

<sup>5</sup> Véase Human Rights Watch, “La dimensión de los derechos humanos en las políticas de inmigración de la Unión Europea: lecciones para los estados miembros”, discurso presentado en la Conferencia de la Academia de Derecho Europeo: “Situación de las políticas de inmigración y asilo: remendando Tampere”, Trier, Alemania, abril 2002 (disponible en <http://hrw.org/backgrounder/eca/eu-immigration.pdf>).

## APLICACIÓN INCONSECUENTE E INCOORDINADA DE LA LEY

La experiencia de los inmigrantes que llegan a España varía enormemente, dependiendo en gran medida del lugar de entrada al país o del lugar de detención, más que de las características individuales de cada caso. Estas disparidades en el tratamiento han surgido en gran parte porque la ley concede una gran autoridad a ciertos funcionarios que la ejercen sin la asistencia de directrices claras de aplicación o mecanismos de coordinación. Desde ciudades cosmopolitas como Madrid, Barcelona y Málaga, hasta las pequeñas ciudades costeras de Andalucía o las ciudades de Ceuta y Melilla y las Islas Canarias, Human Rights Watch detectó una alarmante falta de conocimiento entre los funcionarios, policías, abogados y otros trabajadores de este ámbito sobre los requisitos de la Ley 8/2000 y sus reglamentos de aplicación.

### El papel de la Policía Nacional

La Policía Nacional Española, encuadrada dentro del Ministerio del Interior, desempeña un papel muy importante en la aplicación e interpretación de la ley de inmigración, ya que “tienen la responsabilidad de coordinar la situación de los extranjeros en España en su conjunto, incluyendo expulsiones, detenciones y similares”<sup>6</sup>. Los funcionarios, ante todo los agentes de policía, son responsables de aplicar la ley en sus respectivas localidades, mientras que el Ministerio del Interior tiene la responsabilidad de supervisar el proceso en toda España. La forma de actuación de la Policía Nacional es una importante fuente de disparidades en el trato de los inmigrantes en España. Los inmigrantes, sus abogados y los representantes de organizaciones no gubernamentales y humanitarias comentaron a Human Rights Watch numerosos casos en los que la policía ejerce sus poderes de forma arbitraria o errónea.

Abogados que trabajan para la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), una de las principales organizaciones de ayuda al refugiado y asilado en España, declararon a Human Rights Watch que en los aeropuertos la policía viola frecuentemente los derechos de procedimiento de los inmigrantes y solicitantes de asilo detenidos. Nos informaron de que la policía obstruye con asiduidad los derechos que los inmigrantes y solicitantes de asilo poseen bajo las leyes españolas e internacionales de recibir asesoramiento jurídico apropiado y de acceder a servicios de traducción e interpretación<sup>7</sup>. Los abogados declararon a Human Rights Watch que, por ejemplo, la policía en el aeropuerto de Madrid se niega con frecuencia a permitirles hablar de forma confidencial con sus clientes, tanto previamente como entre la solicitud formal de asilo y la vista de apelación<sup>8</sup>. Además, según la CEAR, los solicitantes de asilo han informado de que la policía, violando la ley española<sup>9</sup>, no les proporciona sistemáticamente la información necesaria para contactar con abogados expertos en cuestiones de asilo o que trabajan para organizaciones de refugiados<sup>10</sup>. Los abogados de inmigración también declararon que la policía en los aeropuertos es la responsable de la detención de solicitantes de asilo durante periodos superiores a los siete días permitidos por la ley, tiempo durante el cual debe resolverse la decisión sobre su petición de asilo<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Manuel Prieto, director de la oficina de extranjeros y documentación; José García Santalla, jefe de la unidad central de extranjería (Oficina de Extranjeros y Documentación); José Ramón Pérez García, jefe de estadísticas, Policía Nacional, (dentro del Ministerio del Interior), 14 de noviembre de 2001.

<sup>7</sup> Ley española 9/1994, de 19 de mayo, (publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), nos. 122 y 131), de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, Capítulo dos, Artículo 4 (1); Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, (publicada en el BOE nº 52, 2 de marzo de 1995), Artículo 8 (4) (solicitud hecha en territorio español) & 19 (2) (solicitud hecha en frontera); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, (Ginebra, ACNUR, 1992), párrafo 192. Véase también Ley 8/2000 Artículo 22 (1), que concede el derecho a servicios jurídicos, de interpretación y de traducción gratuitos para todos aquellos inmigrantes que no puedan permitírselo

<sup>8</sup> Entrevista de Human Rights Watch, abogados de CEAR, Madrid, 26 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

<sup>9</sup> Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, (publicado en el BOE nº 74, 27 de marzo de 1984), modificada por la Ley 9/1994 (19 de mayo) [Ley 9/1994], § 114, Artículo 5 (1).

<sup>10</sup> Entrevista de Human Rights Watch, abogados de CEAR, Madrid, 26 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

<sup>11</sup> Entrevista de Human Rights Watch, abogados de CEAR, Madrid, 26 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001; Entrevista de Human Rights Watch, Médicos Sin Fronteras, Madrid, 8 de octubre de 2001. Aunque los tribunales han interpretado que el período de siete días incluye fines de semana y días festivos, los abogados informan que en algunas

Estas cuestiones sobre el comportamiento de la policía, principalmente en el contexto de las operaciones en los aeropuertos, fueron señaladas en el Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001, en donde se establecía que su oficina se vio obligada a intervenir en nombre de los inmigrantes a quienes se impedía entrar en el territorio español porque “considera insuficientes las gestiones policiales” o éstas “no toma[n] en consideración razones de índole humanitaria<sup>12</sup>.” Además, el Informe del Defensor del Pueblo determinaba que las autoridades policiales responsables del control de las fronteras fracasan en numerosas ocasiones en el intento de proporcionar al inmigrante una explicación sobre las razones por las cuales no se le permite entrar en territorio español<sup>13</sup>.

El Informe del Defensor del Pueblo también señala que la falta de criterios uniformes para determinar la forma en que los servicios jurídicos deben ser proporcionados en los aeropuertos permite la aparición de importantes discrepancias en la forma y calidad en que estos servicios se encuentran disponibles para los inmigrantes. El Informe resaltaba, por ejemplo, que las autoridades en el aeropuerto de Madrid- Barajas habían proporcionado unas garantías de procedimiento para los inmigrantes, tales como la presencia de un abogado desde el primer encuentro con la policía, significativamente mejores que las brindadas por las autoridades de los aeropuertos de Barcelona, Las Palmas o Lanzarote<sup>14</sup>. En Las Palmas y Lanzarote, por ejemplo, el abogado está presente únicamente durante la notificación del fallo sobre la devolución del inmigrante. Lo que es más: en esos dos aeropuertos, el inmigrante puede renunciar a su derecho a asistencia jurídica mediante la firma de una renuncia en presencia de un representante de la compañía aérea, en lugar de hacerlo tras consultar con un abogado<sup>15</sup>.

Human Rights Watch también fue informada de que la policía, en lugares fuera de los aeropuertos abusa en ocasiones de su discrecionalidad para gestionar cuestiones migratorias. En concreto, los abogados, inmigrantes y organizaciones de inmigrantes comentaron a Human Rights Watch que la policía está escasamente formada en lo relativo a la documentación requerida para los permisos de residencia y a menudo piden a los inmigrantes documentación diferente o adicional a la requerida por la ley<sup>16</sup>. En un caso, por ejemplo, la policía requirió a una inmigrante armenia la presentación de pruebas sobre sus medios económicos de subsistencia en España así como un visado de su país de origen con objeto de obtener el permiso de residencia, aunque la ley no exige ninguno de estos elementos<sup>17</sup>.

---

ocasiones la policía sigue manteniendo que el período de siete días incluye solamente días hábiles. Sentencia de la Audiencia Nacional, nº 53/2002, 27 de febrero de 2002.

<sup>12</sup> Informe Anual del Defensor del Pueblo, presentado ante el Parlamento Español el 8 de octubre de 2001, Sección 3.1.1, “Régimen de entrada”, pág. 61-63. La figura del Defensor del Pueblo fue creada por la Constitución española en 1978. El Defensor del Pueblo es nombrado por los legisladores para un período de cinco años, nombramiento que requiere un voto mayoritario tanto del Senado como del Congreso, y es un alto comisionado del Parlamento español. Aunque el papel del Defensor del Pueblo no es de naturaleza ejecutiva y está limitado a la crítica de los actos de la administración, la oficina del Defensor del Pueblo tiene la tarea de examinar todas las funciones administrativas del gobierno español, incluyendo las embajadas en el extranjero y las administraciones autónomas y locales a lo largo de todo el territorio español. La oficina también tiene la tarea de proteger los derechos humanos y cuenta con un departamento destinado a las cuestiones de inmigración y asuntos exteriores. Una vez que una queja ha sido aceptada en la oficina del Defensor del Pueblo, la oficina puede investigar *ex officio*. La Constitución obliga al gobierno a responder a todas las quejas y demandas de información presentadas por la oficina del Defensor del Pueblo. Además, el Defensor del Pueblo y su equipo tienen acceso ilimitado a todas las oficinas administrativas de España. Debido al carácter independiente de la oficina del Defensor del Pueblo y a su especial posición dentro de la legislación española, en particular su papel de alto comisionado del Parlamento, el Defensor del Pueblo tiene el poder de presentar cuestiones y comparecer ante el Tribunal Constitucional.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Entrevista de Human Rights Watch, abogados de CEAR, Madrid, 26 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001; Entrevista de Human Rights Watch, Concha Badillo, coordinadora legal, MSF, Madrid, 26 de marzo de 2002; Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes, Madrid, 4 y 5 de noviembre de 2001.

<sup>17</sup> Entrevista de Human Rights Watch con una inmigrante armenia, Madrid, 4 de noviembre de 2001. Esta situación fue confirmada por su abogada. Entrevista de Human Rights Watch, Estela Gracia, Madrid, 5 de noviembre de 2001.

Como ejemplo del comportamiento arbitrario de la policía, los inmigrantes y abogados comentaron a Human Rights Watch que en diciembre de 2000 la policía de Madrid decidió que ya no iba a renovarse ningún permiso de residencia concedido a los inmigrantes en virtud de “excepciones humanitarias”<sup>18</sup>. Este abrupto cambio de política fue realizado, aparentemente, en el ámbito local y no por el Ministerio del Interior, por lo que la policía en otras partes del país no siguió el mismo ejemplo. Además, la Policía Nacional no comunicó adecuadamente esta nueva política al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que, como agente responsable de proporcionar los permisos de trabajo, comparte un papel fundamental en la documentación de los inmigrantes. Esta nueva práctica en Madrid tuvo profundos efectos en un importante número de inmigrantes que previamente habían podido renovar sus permisos de residencia sin problemas. En virtud de la ley española, los inmigrantes que han estado viviendo y trabajando legalmente en España con documentos logrados por razones humanitarias deberían poder cambiar al permiso de residencia y trabajo bajo el régimen general. Esta categoría particular de inmigrantes, sin embargo, pasó de una situación de legalidad a una de ilegalidad cuando sus documentos por motivos humanitarios no fueron renovados y, una vez ilegales encontraron serios obstáculos administrativos para pasar al régimen general de residencia y trabajo<sup>19</sup>.

Cuando Human Rights Watch apuntó estas cuestiones en reuniones con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las autoridades declararon que no estaban al corriente de estas prácticas

---

<sup>18</sup> La ley española establece dos tipos de documentos para las excepciones humanitarias: 1) para los solicitantes de asilo a quienes se les deniega pero cuya petición se considera suficientemente valiosa como para conceder el permiso para quedarse en España por razones humanitarias; 2) para inmigrantes que no poseen la documentación exigida para entrar en España pero cuya entrada y estancia legal ha sido autorizada “cuando existen razones excepcionales de naturaleza humanitaria, interés público o conformidad con los compromisos adquiridos por España” o para quienes los permisos de residencia temporal son otorgados “por razones humanitarias, en circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo cultural”. Ejemplos de razones humanitarias pueden ser las necesidades médicas, los lazos familiares con España y la imposibilidad de retornar al inmigrante a su país de origen. Véase Ley 9/1994, Artículo 17 (2); Ley 8/2000, Artículo 25 (4) & 31 (4); Entrevista de Human Rights Watch, abogados trabajando con inmigrantes en el CETI, Ceuta, 18 de octubre de 2001.

<sup>19</sup> La ley española exige que los inmigrantes soliciten un permiso de residencia y trabajo ordinario con objeto de recuperar su situación legal, convirtiendo la base de su legalidad en España (un permiso por razones humanitarias) en un permiso bajo el régimen general. La transición exitosa a este régimen general requiere que el inmigrante obtenga tanto el permiso del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para trabajar en España como el permiso del Ministerio del Interior (a través de la policía) para vivir en España. No obstante, muchos inmigrantes cuyos documentos derivados de excepciones humanitarias no fueron renovados se encontraron con que, al intentar renovar su permiso de trabajo basándose en el empleo que habían desempeñado previamente en España, probando también que habían estado pagando las cuotas de la seguridad social (los requisitos normales para renovar un permiso de trabajo de dos a tres años), se les exigió un pre-contrato (u oferta de trabajo). Algunos inmigrantes que trabajan en empleos de temporada no pueden obtener pre-contratos de sus empleadores porque éstos (agencias de trabajo temporal) no los proporcionan. Otros inmigrantes encontraron dificultades para convencer a sus empleadores de que les proporcionaran un pre-contrato debido a que los empleadores tienen miedo, injustificadamente, de ser sancionados bajo la Ley 8/2000 por contratar inmigrantes indocumentados. En consecuencia, a un número importante de inmigrantes les ha sido imposible renovar sus permisos de trabajo y, consiguientemente, no han podido obtener un permiso de la policía para poder residir legalmente en España. Estas nuevas circunstancias son el resultado del fracaso en la coordinación y comunicación entre la policía y las autoridades de dos departamentos independientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (un departamento para las excepciones humanitarias y otro para la aprobación de permisos de trabajo ordinarios) y no un reflejo de un cambio intencionado en la política de renovación de permisos de trabajo. Entrevista de Human Rights Watch, abogados de CEAR, Madrid, 26 de octubre de 2001; Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes, Madrid, 4 y 5 de noviembre de 2001; Entrevista de Human Rights Watch, Concha Badillo, coordinadora legal, MSF, Madrid, 26 de marzo de 2002.

Según MSF esta política fue revisada en noviembre de 2001 debido a la rápida e insistente presión por parte de las ONG que denunciaron la ilegalidad de esta política, por lo que los inmigrantes cuyos permisos por motivos humanitarios no son renovados tienen técnicamente un período de tres meses para regularizar su situación. La policía continúa, de todas formas, rechazando la renovación de estos documentos y la coordinación interministerial con el fin de facilitar la transición de los inmigrantes de un tipo de régimen de permisos a otro no ha mejorado. Recientemente, MSF ha tenido éxito en sus reclamaciones contra la denegación de la renovación de documentos otorgados sobre la base de excepciones humanitarias. Entrevista de Human Rights Watch, Concha Badillo, coordinadora legal, MSF, Madrid, 26 de marzo de 2002.

o sus ramificaciones<sup>20</sup>. Además, los representantes de ambos ministerios indicaron que con la nueva política los inmigrantes deberían poder cambiar su situación de un permiso de excepción humanitaria a un permiso de trabajo y residencia bajo el régimen general sin mayores dificultades<sup>21</sup>. Independientemente de esta certeza de que la nueva práctica policial no debería afectar negativamente a los inmigrantes en la forma en que efectivamente lo hace, ninguno de los ministerios proporcionó respuestas acerca de cómo el gobierno debería o podría enfrentar estas cuestiones para asegurarse de que un grupo particular de inmigrantes no está siendo arbitrariamente privado de la posibilidad de mantener su situación legal en España<sup>22</sup>. Representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales únicamente indicaron que como “la ley y su regulación son muy nuevas [tal vez] es difícil aplicar todos sus aspectos”<sup>23</sup>.

### **El papel de los delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla**

Human Rights Watch identificó las irregularidades más notorias en el trato a los inmigrantes en las ciudades de Ceuta y Melilla, donde los delegados del Gobierno ejercen un poder notable y sin supervisión en la toma de decisiones sobre asuntos de inmigración<sup>24</sup>. Aunque la Policía Nacional en ambas ciudades informa al delegado y, en la mayoría de los casos, tiene el primer contacto con los inmigrantes, no parece tener la autoridad necesaria para tomar de decisiones sobre el trato de los inmigrantes. Por el contrario, todas las decisiones referidas a los inmigrantes en las ciudades de Ceuta y Melilla permanecen bajo la absoluta tutela de los respectivos delegados del Gobierno. Como los delegados del Gobierno representan al gobierno nacional en la región que controlan, incluyendo el ejercicio del control sobre las decisiones de inmigración, el gobierno central de Madrid no realiza prácticamente ninguna supervisión sobre sus funciones y actividades.

Nuestra investigación sugiere que los delegados del Gobierno y sus equipos no cuentan con directrices claras y significativas de actuación para ejercer este poder. Por poner un ejemplo, la Jefa del Gabinete de la oficina del delegado del Gobierno en Melilla fue incapaz de articular las bases sobre las que se asientan las decisiones acerca de qué inmigrantes deberían ser expulsados y a cuáles debe proporcionarse documentación para permanecer en España. A pesar de que el último traslado de inmigrantes a la península (192) había tenido lugar unos pocos días antes de nuestra reunión, la Jefa del Gabinete Rocío Rodríguez fue incapaz de aclarar las razones o describir el tipo de documentos con los cuales los inmigrantes habían sido trasladados, señalando únicamente que: “Algunos se marchan con documentos; otros [pausa]. Lo que es importante es que en la península hay centros para inmigrantes donde pueden recibir ayuda<sup>25</sup>.” También explicó que la oficina del delegado del Gobierno debe “estudiar cada caso. De otro modo, habría que dejar entrar a todos o a ninguno. . . . Además, esta oficina, por ejemplo, prefiere elegir a los [inmigrantes] que puedan integrarse en la península”<sup>26</sup>.

Un representante de la policía nacional en Melilla también reflejó la absoluta autoridad del delegado del Gobierno y la aparente arbitrariedad bajo la cual su autoridad es ejercida. Cuando se le preguntó sobre el trato que reciben los diferentes inmigrantes bajo diversas circunstancias, declaró a Human Rights Watch:

---

<sup>20</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Concepción Dancausa Treviño, secretaria general de asuntos sociales, y Antonio Maceda García, director general de ordenación de las migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 13 de noviembre de 2001.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Concepción Dancausa Treviño, secretaria general de asuntos sociales, y Antonio Maceda García, director general de ordenación de las migraciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 13 de noviembre de 2001.

<sup>24</sup> Human Rights Watch ha documentado el papel de los delegados del gobierno en las rápidas expulsiones y otras violaciones de los derechos de los inmigrantes no acompañados en Ceuta y Melilla en *Callejón sin salida: abusos cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños inmigrantes* (mayo 2002). Véase *Informe de Human Rights Watch*, vol. 14, n° 4 (D), mayo 2002.

<sup>25</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Rocío Rodríguez Bayón, Jefa de Gabinete, Oficina del delegado del Gobierno de la ciudad autónoma de Melilla, Melilla, 9 de noviembre de 2001.

<sup>26</sup> Idem.

No puedo dar una opinión; sólo pongo en práctica lo que me dicen que tengo que hacer. Pero una persona que entra [en las instalaciones gubernamentales de residencia temporal] y tiene papeles para ir a la península puede ser exactamente la misma persona que es enviada de vuelta a Marruecos . . . o para quien se inicia un procedimiento de expulsión. . . . Todo depende del delegado<sup>27</sup>.

La falta de control sobre la toma de decisiones sobre inmigración en virtud de la Ley 8/2000, en combinación con los procesos de decisión aislados y la ausencia de unas directrices transparentes para la aplicación y coordinación entre el gobierno central y las diferentes regiones españolas, ha derivado en diferencias arbitrarias en el trato del mismo grupo de inmigrantes de una ciudad a otra. La variedad en la interpretación y aplicación de la Ley 8/2000 es particularmente pronunciada en Ceuta y Melilla y, como se detalla más adelante, en lo relacionado con la aplicación de las disposiciones referidas a la devolución (una forma de repatriación inmediata) y la expulsión.

## **APLICACIÓN DE LA LEY EN LO RELATIVO A LA DEVOLUCIÓN Y LA EXPULSIÓN**

Las áreas esenciales de la ley de inmigración y su reglamento que parecen generar mayor confusión entre los abogados dedicados a estas cuestiones, las organizaciones de ayuda, los representantes gubernamentales y los inmigrantes son las referidas a los conceptos legales de expulsión y devolución, así como a los procedimientos de aplicación requeridos por la ley española. No es sorprendente, por tanto, que se hayan encontrado grandes disparidades en el trato de los inmigrantes con situaciones similares dependiendo de sus lugares de entrada al país. Nuestra investigación indica que la toma de decisión arbitraria, sin comprobación y mal informada de algunos funcionarios y trabajadores conlleva serias violaciones de los derechos de los inmigrantes.

### **Devolución**

En virtud de la ley española, la devolución es una forma rápida de repatriación aplicable a dos categorías de inmigrantes, aquellos a los que se encuentra entrando ilegalmente en España (como los inmigrantes que llegan en pateras)<sup>28</sup> y a aquellos que ya había sido previamente expulsados de España mediante un proceso de expulsión (por ejemplo, con una orden de expulsión)<sup>29</sup>. La devolución de los inmigrantes que pretendían entrar ilegalmente en el país, debe ser realizada dentro de un período de setenta y dos horas desde el momento en que se produjo la entrada, devolviéndolos al país de origen o al de tránsito<sup>30</sup>. Para los inmigrante que intentan entrar en España a

---

<sup>27</sup> Entrevista de Human Rights Watch, agente en la comisaría de la Policía Nacional en Melilla, 9 de noviembre de 2001.

<sup>28</sup> En los últimos años, España (como otros países fronterizos de Europa) ha experimentado un aumento en el movimiento de la inmigración ilegal hacia sus costas mediante pequeñas embarcaciones (pateras). Los inmigrantes que llegan a España lo hacen a lo largo de la costa andaluza, a través del Estrecho de Gibraltar y a las Islas Canarias a través de las costas del norte de África.

<sup>29</sup> Véase Artículo 58 de la Ley 8/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) en combinación con la Sección 5.a, Artículo 138 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Española sobre Extranjeros. Para explicaciones más detalladas sobre la expulsión en la ley española, véase la sección posterior “Expulsión”.

<sup>30</sup> Los departamentos de inmigración, extranjería y documentación del Ministerio del Interior confirmaron esta interpretación en reuniones con Human Rights Watch. Entrevista de Human Rights Watch, Carlos Guervós, subdirector de inmigración, Ministerio del Interior, Madrid, 12 de noviembre de 2001; Entrevista de Human Rights Watch, Manuel Prieto, director de la oficina de extranjeros y documentación; José García Santalla, jefe de la unidad central para extranjería, (Oficina de Extranjeros y Documentación); José Ramón Pérez García, jefe de estadísticas, Policía Nacional, (perteneciente al Ministerio del Interior), 14 de noviembre de 2001. Aunque la ley española no especifica concretamente que el proceso de devolución de los inmigrantes a los que se encuentra entrando ilegalmente en España deba realizarse en setenta y dos horas desde su entrada al territorio español, el Ministerio del Interior y los abogados especialistas en inmigración han interpretado la ley en este sentido. El razonamiento detrás de esta interpretación es el siguiente: la ley en España prohíbe la detención de cualquier persona más allá de setenta y dos horas sin una orden judicial y la Ley 8/2000 no permite la prolongación de la detención (más de setenta y dos horas) para esta categoría particular de inmigrantes aún en posesión de una orden judicial. Por tanto, estos inmigrantes sólo pueden estar detenidos durante setenta y dos horas, período durante el cual el proceso de devolución

través de las ciudades norteafricanas de Ceuta y Melilla, a lo largo de la costa andaluza o a través de las Islas Canarias, por ejemplo, la ley española establece que deben ser repatriados mediante su devolución a Marruecos. Como las autoridades de Marruecos, por lo general, no permiten la devolución a su territorio de no nacionales, como emigrantes argelinos o subsaharianos, la práctica de la devolución se ha convertido en un procedimiento utilizado casi únicamente para la repatriación de inmigrantes marroquíes de España a Marruecos. A diferencia de las repatriaciones llevadas a cabo mediante procesos ordinarios de expulsión, que tienen el efecto de registrar a los inmigrantes en la base de datos del sistema Schengen impidiendo su futura regularización<sup>31</sup> en España y en los otros países de Schengen<sup>32</sup>, las repatriaciones realizadas mediante devolución no son registradas y no tienen ninguna consecuencia sobre las posibilidades de los inmigrantes de regularizar su situación.

Los investigadores de Human Rights Watch identificaron una amplia variación en la aplicación del concepto de devolución por parte de las autoridades, que en algunos casos eran contradictorias con la propia ley española. Tal y como ya se ha mencionado, la devolución está concebida para la inmediata repatriación de los inmigrantes a los que se halla entrando ilegalmente en España o de los emigrantes con órdenes de expulsión previas. La ley española no permite la detención por un período que exceda las setenta y dos horas, por lo que los inmigrantes que son hallados entrando ilegalmente en España deben someterse a un proceso de devolución<sup>33</sup>. Los juzgados

---

debe ser realizado o el inmigrante deberá ser liberado. Para más explicación sobre esta cuestión, véase la nota a pie de página número 33.

<sup>31</sup> Por “regularización” Human Rights Watch entiende la capacidad del inmigrante de conseguir una situación de legalidad en un país, de forma permanente o temporal. Muchos países de Europa occidental promueven “programas de regularización” para inmigrantes indocumentados que desean estar en situación legal. Estos programas frecuentemente exigen, por ejemplo, la presentación de documentos que prueben que el inmigrante ha vivido y trabajado en el país por un período de tiempo específico y que tiene en ese momento una oferta de trabajo.

<sup>32</sup> En 1985, cinco Estados europeos (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) firmaron un acuerdo creando una zona de libre circulación con fronteras exteriores. Un acuerdo posterior, que fue firmado el 19 de enero de 1990 y entró en vigor en 1995, abolió las fronteras interiores entre los estados firmantes y creó una frontera única exterior donde los controles de inmigración se realizan bajo un mismo conjunto de normas comunes. A finales de la década de los 90, esta zona denominada “espacio Schengen” (por la ciudad en la cual se firmó el acuerdo) se amplió hasta incluir a todos los estados de la Unión Europea con la excepción del Reino Unido e Irlanda. Una de las principales características del sistema Schengen es la puesta en marcha de una red que permite a todas las oficinas de policía y agentes consulares de los países miembros del espacio Schengen acceder a la misma base de datos. El hecho de ser incorporado al Sistema Schengen de Información (SIS) por haber sido rechazada la entrada al territorio o por haberse iniciado una orden de expulsión en un estado miembro, limita de forma rotunda la futura entrada de esta persona a cualquier país miembro del espacio Schengen. Para mayor información, dirjase a: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/ivb/133020.htm> (acceso el 10 de junio de 2002).

<sup>33</sup> La detención de inmigrantes por un período superior a las setenta y dos horas iniciales exige una orden judicial para la detención del inmigrante o el internamiento en un centro de internamiento oficial (detención prolongada). Como la ley española no especifica que los inmigrantes que han sido encontrados entrando ilegalmente en España, y que por tanto deben estar sujetos a un proceso de devolución, deben ser internados, al contrario que los inmigrantes que han sido previamente expulsados de España mediante órdenes de expulsión (también inmigrantes para los cuales la devolución es el proceso concebido) o los inmigrantes que están sujetos a deportaciones mediante procesos de retorno o expulsión, el Ministerio del Interior, los abogados especialistas en inmigración y el Juzgado de Instrucción número 5 de Algeciras han interpretado la ley española como una prohibición de detención de los inmigrantes sujetos al proceso de devolución (por entrada ilegal en España) por un tiempo superior a setenta y dos horas. En este sentido, el Juzgado de Algeciras declara lo siguiente:

Debe de llegarse, por tanto, a la conclusión de que la medida de internamiento por los supuestos de devolución por entrada ilegal en el país al amparo del artículo 58-2 b) no se encuentra prevista en norma con rango de ley, siendo lo procedente dejar sin efecto la medida adoptada, acordando el cese del internamiento, sin que pueda ampararse su mantenimiento en deducciones sobre el espíritu de la ley o situaciones paradójicas a que dicha interpretación puede conducir, pues, según doctrina del Tribunal Constitucional, los preceptos legales deben de interpretarse de la forma mas favorable para la efectividad de los derechos fundamentales y no cabe duda de que la medida de internamiento afecta a un derecho fundamental.

Véase Juzgado de Instrucción número cinco de Algeciras, Algeciras, 31 de agosto de 2001; Entrevista de Human Rights Watch, Carlos Guervós, subdirector de inmigración, Ministerio del Interior, Madrid, 12 de noviembre de 2001; entrevista telefónica de Human Rights Watch, José Luis Rodríguez, presidente de Andalucía Acoge y abogado de inmigrantes en el

sólo pueden ordenar el traslado de los inmigrantes a centros de internamiento por un plazo superior en los casos en que se hayan iniciado procesos de expulsión diferentes a los procesos de devolución por entrada ilegal. Sin embargo, varios inmigrantes con los que se entrevistó Human Rights Watch en las Islas Canarias nos enseñaron las órdenes judiciales para su detención en instalaciones de internamiento, tales como los centros temporales de detención de Fuerteventura y Lanzarote, mientras se encontraban pendientes de repatriación por el procedimiento de devolución<sup>34</sup>. Los investigadores de Human Rights Watch también descubrieron que algunos inmigrantes detenidos durante más de setenta y dos horas (en algunos casos hasta cuarenta días) sobre la base de haber sido encontrados entrando ilegalmente en España eran deportados bajo el proceso de devolución<sup>35</sup>.

En Melilla, la investigación de Human Rights Watch hizo surgir la preocupación de que la repatriación por devolución pueda aplicarse erróneamente a algunos inmigrantes que han estado en el territorio durante más de setenta y dos horas y no se encontraban bajo ningún proceso previo de expulsión. Varios inmigrantes comentaron a Human Rights Watch que tenían miedo de ir a la ciudad porque en algunos casos la policía detiene allí a inmigrantes y los deporta a Marruecos mediante devolución, declarando a las autoridades marroquíes que éstos acaban de ser encontrados intentando entrar ilegalmente en España<sup>36</sup>. En el momento de nuestra visita a Melilla en noviembre de 2001, varios inmigrantes argelinos se encontraban durmiendo en sucios y precarios cobertizos fuera de las instalaciones temporales establecidas por el gobierno (Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes, CETI) sin posibilidades de acceso a comida, agua, servicios sanitarios o cuidados médicos. Los inmigrantes con los que nosotros hablamos—algunos de ellos tenían familiares en las instalaciones del CETI y se encontraban en Melilla hace más de un mes—declararon a Human Rights Watch que tenían miedo de registrarse en Melilla, condición ineludible para poder entrar en las instalaciones, porque la policía podría deportarlos (mediante devolución) sin ninguna posibilidad de ser oídos<sup>37</sup>.

Como mínimo, esta falta de claridad y predictibilidad de la situación de los inmigrantes tiene para ellos consecuencias humanitarias. Además, sus relatos sugieren que, al menos en algunos casos, las autoridades aplican de forma errónea el concepto de devolución a inmigrantes que han estado en territorio español durante más de setenta y dos horas y que no están sujetos a un proceso previo de expulsión. La Jefa del Gabinete en la oficina del delegado del Gobierno en Melilla, por ejemplo, declaró a Human Rights Watch que “la devolución se produce

---

Centro de Internamiento de Málaga, 17 de octubre de 2001; entrevista de Human Rights Watch, Cristina Olmedo, abogada, Madrid, 11 de octubre de 2001 y 10 de junio de 2002; entrevista de Human Rights Watch, Rafael González, abogado de inmigrantes en el Centro de Internamiento de Málaga, Málaga, 22 de octubre de 2001; entrevista telefónica de Human Rights Watch, Carlos Álava, director jurídico, Médicos Sin Fronteras, 18 de enero de 2002; véase Artículo 58 (5) de la Ley 8/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), que permite el internamiento de inmigrantes que no pueden ser devueltos en el período inicial de setenta y dos horas, en el caso en que los inmigrantes hayan sido previamente expulsados de España y estén sujetos a un proceso de devolución por este concepto.

<sup>34</sup> Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes, Las Palmas, 29 de octubre al 3 de noviembre de 2001.

<sup>35</sup> Véase Human Rights Watch, “La otra cara de las Islas Canarias: violación de los derechos de los inmigrantes y los solicitantes de asilo”, *Informe de Human Rights Watch*, vol. 14, nº 1 (D), febrero 2002. Algunos inmigrantes que llegan a las Islas Canarias son retenidos en internamiento basándose en procesos de repatriación de acuerdo con la ley de retorno (forma de repatriación). Los inmigrantes retenidos sobre la base del retorno, distinta de la devolución, pueden ser legalmente retenidos en internamiento después de las primeras setenta y dos horas si un juez así lo permite mediante una orden. Véase el Artículo 60 de la Ley 8/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Mientras que algunas autoridades de las Islas Canarias mantienen que el proceso de devolución debe ser visto como el de retorno para poder así legitimar la detención de los inmigrantes tras el período de setenta y dos horas iniciales, tanto los jueces como los abogados que trabajan en las islas expresaron su desacuerdo con esta interpretación. Entrevista de Human Rights Watch, CEAR (Las Palmas), Las Palmas, 2 de noviembre de 2001. El retorno y la devolución son dos conceptos legales diferentes. El proceso de retorno se aplica a los casos en que la entrada de los inmigrantes a España es rechazada (como en aeropuertos o en pasos fronterizos donde técnicamente la presencia del inmigrante no se reconoce como en territorio español). Por otro lado, el proceso de devolución se aplica a los inmigrantes que se considera que se encuentran en España, pero están sujetos a una repatriación inmediata.

<sup>36</sup> Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes, CETI, Melilla, 8 de noviembre de 2001.

<sup>37</sup> Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes argelinos fuera del CETI, Melilla, 8 de noviembre de 2001.

siempre que la expulsión (de España u otro país europeo) ha tenido lugar previamente<sup>38</sup>. Teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de inmigrantes que llegan a Melilla, a Ceuta o a las costas andaluzas, no tienen documentos de identificación para comprobar órdenes de expulsión previas en el corto período de tiempo que normalmente precede a sus repatriaciones, simplemente no es posible, en numerosos casos en Melilla, alegar estas órdenes de expulsión previas como explicación para llevar a cabo el proceso de devolución. Por el contrario, parecería que las autoridades en Melilla han interpretado el concepto de devolución de forma que les permite repatriar un importante número de inmigrantes, particularmente argelinos, independientemente del período de estancia en España o de la existencia de órdenes de expulsión anteriores.

Cuando Human Rights Watch se reunió con representantes de la Policía Nacional Española en sus oficinas centrales de Madrid, el Director de la Oficina de Extranjeros y Documentación Manuel Prieto confirmó que la devolución debe tener lugar en un período de setenta y dos horas. Apuntó, sin embargo, que en el caso de los argelinos éstos pueden ser enviados de vuelta mediante órdenes de devolución aunque “estén en las calles”<sup>39</sup>. Nuestros investigadores explicaron que algunos argelinos se encuentran en España durante más de un mes, y preguntaron si en estos casos también pueden ser deportados mediante un proceso de devolución, sin tener en cuenta el hecho de que las autoridades conocían la larga duración de su estancia y la ausencia de una orden anterior de expulsión o devolución. Manuel Prieto respondió que “[l]a ley permite dos posibilidades: 1) si nunca se registraron y la policía no lo sabe . . . entonces no hay arraigo en España y 2) en Ceuta y Melilla no tienen el derecho de ir a la península”<sup>40</sup>.

Los investigadores de Human Rights Watch también encontraron otro enfoque distinto del concepto de devolución a lo largo de las costas de Andalucía, donde los inmigrantes que son aprehendidos mientras entran ilegalmente en España—a los que debería aplicarse el proceso de devolución—se encuentran con procedimientos de expulsión y órdenes judiciales de detención en centros de internamiento de larga duración, en lugar de los mencionados procesos de devolución. En octubre de 2001, Human Rights Watch entrevistó a cinco mujeres originarias de Filipinas y a doce hombres de países del África Subsahariana como Sierra Leona y Nigeria. Todos estos inmigrantes habían sido detenidos y trasladados al Centro de Internamiento Capuchinos en Málaga mediante órdenes judiciales, momentos después de su llegada en patera a las costas andaluzas<sup>41</sup>. De acuerdo con la oficina del Defensor del Pueblo, la iniciación de procesos de expulsión contra estos inmigrantes es una mala aplicación de la ley española, la cual especifica que la devolución es la única forma de repatriación prevista para estos casos<sup>42</sup>. Algunos inmigrantes que fueron impropriadamente detenidos momentos después de su intento de entrar ilegalmente al territorio español a lo largo de las costas andaluzas, han obtenido órdenes judiciales para su liberación en base a estas alegaciones<sup>43</sup>.

En síntesis, en las Islas Canarias los inmigrantes con órdenes de repatriación mediante el proceso de devolución son detenidos como si estuvieran bajo procesos de expulsión pero en ningún caso repatriados mediante devolución después de las setenta y dos horas permitidas por la ley. En Melilla, algunos inmigrantes

---

<sup>38</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Rocío Rodríguez Bayón, Jefa de Gabinete, Oficina del delegado del Gobierno de la ciudad autónoma de Melilla, Melilla, 9 de noviembre de 2001.

<sup>39</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Manuel Prieto, director de la oficina de extranjeros y documentación; José García Santalla, jefe de la unidad central para extranjería, (Oficina de Extranjeros y Documentación); José Ramón Pérez García, jefe de estadísticas, Policía Nacional, (dentro del Ministerio del Interior), 14 de noviembre de 2001.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes en el Centro de Internamiento Capuchinos, Málaga, 22 de octubre de 2001.

<sup>42</sup> Informe Anual del Defensor del Pueblo, presentado ante el Parlamento Español el 8 de octubre de 2001, Sección 3.1.2.4, pág. 65-66. El Informe del Defensor del Pueblo explica que la iniciación de procesos de expulsión (que resulta en la emisión de una orden de expulsión) actuaría como una forma de doble sanción para un solo acto y que para muchos de estos inmigrantes la orden de expulsión nunca se llevará a cabo, teniendo “por ello la única eficacia práctica de . . . dificultar la posible regularización de estas personas mediante la obtención de las correspondientes autorizaciones administrativas, abocándolas a situaciones de marginalidad.” *Ibidem*.

<sup>43</sup> El 2 de septiembre de 2001, el Juzgado de Instrucción Número 5 de Algeciras liberó a 31 nigerianos que habían sido detenidos en el Centro de Internamiento Capuchinos (Málaga) durante catorce días. Leonor García, “Un auto judicial admite que es ilegal encerrar inmigrantes de pateras”, *El País*, 2 de septiembre de 2001.

apresados, particularmente los argelinos, hacen frente a procesos de devolución independientemente de la duración de su estancia en España o de la existencia de órdenes de expulsión previas. Por su parte, los inmigrantes que llegan a las costas de Andalucía y que deberían ser repatriados mediante procesos de devolución, se enfrentan en su lugar con detenciones en instalaciones de internamiento y con procedimientos de expulsión. En realidad no se presentan diferencias apreciables entre estos grupos de inmigrantes a excepción de su lugar de entrada en España. Es más, parecería que para algunas categorías de inmigrantes las autoridades regionales y locales están improvisando una aplicación de los presupuestos de la devolución de la Ley 8/2000 con objeto de hacer frente a dimensiones particulares de la inmigración ilegal en sus respectivas localidades. El resultado es un proceso de decisión erróneo y arbitrario que viola los derechos de los inmigrantes tanto bajo la ley española como bajo las leyes regionales e internacionales.

## **Expulsión**

Los investigadores de Human Rights Watch también identificaron arbitrarias disparidades regionales en el enfoque que hacen las autoridades de las órdenes de expulsión, a menudo en detrimento del inmigrante que, en consecuencia, ve denegada permanentemente la posibilidad de legalizar su situación en el país, independientemente de que las consideraciones individuales de su situación hubieran podido proporcionarle en su caso bases legales para su presencia en España. La ley española establece que una orden de expulsión debe ser emitida para expulsar o deportar a una persona del territorio español por razones tales como su presencia ilegal en el país o en base a una condena por crímenes graves. Así, puede emitirse una orden de expulsión dirigida a un inmigrante en lugar de una sanción monetaria por violar ciertas leyes españolas como, por ejemplo, la de vivir o trabajar en España de forma ilegal. Las autoridades también pueden dictar una orden de expulsión para aquellos extranjeros que hayan sido condenados por crímenes sancionados con una pena mayor a un año de prisión<sup>44</sup>. Los inmigrantes pueden ser retenidos durante el tiempo que esperan la emisión de la orden de expulsión una vez que el proceso ha sido comenzado, pero tienen derecho a recurrir esta expulsión, así como también a servicios de asesoría, traducción e interpretación relacionados con este proceso. Dependiendo del tipo de orden de expulsión, los inmigrantes pueden ser expulsados del territorio español de forma inmediata o dentro de un período de tiempo determinado no menor a setenta y dos horas<sup>45</sup>.

En la práctica, el enfoque que las autoridades hacen del proceso de expulsión varía de formas que pueden tener un notable impacto en los derechos de que disfrutaban los inmigrantes. En concreto, Human Rights Watch descubrió que en Ceuta y la costa de Andalucía, las autoridades emiten frecuentemente órdenes de expulsión para los inmigrantes que se considera que no tienen derecho a permanecer en España, sin tener en cuenta si efectivamente pueden ser devueltos a sus países de origen o a los países de los cuales partieron para llegar a territorio español. Muchos de los inmigrantes que reciben órdenes de expulsión no pueden ser devueltos porque carecen de documentación de sus países de origen o porque estos países de origen no los aceptan. En estos casos, el propósito de la orden de expulsión parece ser únicamente el de procesar el caso y no el de comenzar la repatriación. Un representante de una organización de ayuda al inmigrante en Algeciras describió un caso típico de la siguiente manera: “Se los mantiene en las comisarías el mínimo tiempo posible. No es nada cómodo. La policía tiene que darles comida y agua; es una pesadez. Por tanto, se los pone en la calle. Los inmigrantes dejan la comisaría con esto [orden de expulsión] y ya está”<sup>46</sup>.

La Policía Nacional en Ceuta parece iniciar los procedimientos de expulsión de los inmigrantes indocumentados de forma automática cuando éstos se registran en la comisaría, trámite que deben cumplir para poder solicitar asilo, regularizarse o conseguir la admisión en los centros de recepción gestionados por el gobierno. Ni los agentes de policía ni los abogados explican la ley de extranjería a los inmigrantes ni el hecho de que, registrándose, están accidentalmente solicitando su expulsión de España. Esta práctica parece especialmente

---

<sup>44</sup> Véase Ley 8/2000, Artículos 53 & 57.

<sup>45</sup> Véase Ley 8/2000, Artículos 63 & 64.

<sup>46</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Algeciras, 15 de octubre de 2001. Véase también el Informe Anual del Defensor del Pueblo, presentado ante el Parlamento Español el 8 de octubre de 2001, Sección 3.1.2.4, “Entrada de personas indocumentadas por las costas de Andalucía”, pág. 65-66.

dominante en el caso de los inmigrantes argelinos que se registran ante las autoridades de Ceuta. Así, el Subdirector de Documentación de la Policía Nacional Española en Ceuta explicó:

No piden nada. Sólo llegan y dicen ‘somos argelinos’. Sabemos que el gobierno no los va a enviar de vuelta y que les daremos órdenes de expulsión, pero no les va a pasar nada a no ser que la Unión Europea presione a Argelia. . . . Reciben sus papeles de expulsión. Nosotros hacemos todo el papeleo para expulsarlos. Tal vez en el futuro el gobierno argelino acepte que sean devueltos y podremos detenerlos y mandarlos de vuelta<sup>47</sup>.

Paradójicamente, en Ceuta las órdenes de expulsión permiten a los inmigrantes viajar a la península. Cuando Human Rights Watch preguntó al delegado del Gobierno en Ceuta acerca de la práctica normal de dar documentos de expulsión y sus efectos sobre los inmigrantes argelinos en la ciudad, éste confirmó que ésta es “la estrategia porque les permite ir a la península [donde] pueden recurrir el proceso o perderse por España o marcharse a Francia o los países del Benelux”<sup>48</sup>. De hecho, según los inmigrantes y las organizaciones de ayuda, son las propias autoridades españolas las que costean el transporte en ferry hasta la península<sup>49</sup>.

Aunque no existe nada legalmente reprochable en la iniciación de órdenes de expulsión para los inmigrantes que no pueden ser devueltos a sus países de origen, esta política si presenta inquietantes consecuencias humanitarias. Una orden de expulsión equivale no da al inmigrante derecho a trabajar y, una vez emitida, no podrá jamás regularizar su situación en España u otro país del espacio Schengen<sup>50</sup>. El enfoque de la expulsión que aplican las autoridades en Ceuta y parte de la costa andaluza simplemente aboca a un número importante de inmigrantes ilegales a una existencia permanentemente ilegal en España<sup>51</sup>. Las autoridades de Ceuta justifican esta forma de actuar señalando que:

---

<sup>47</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001.

<sup>48</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Luis Vicente Moro, delegado del Gobierno en la ciudad autónoma de Ceuta, Ceuta 19 de octubre de 2001.

<sup>49</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Hermanos Franciscanos de Cruz Blanca, Ceuta, 18 de octubre de 2001; Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes, Ceuta, 18 y 19 de octubre de 2001.

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, la entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001, en la que señala que “desde el momento en que se les dan [a los inmigrantes] documentos de expulsión, están en el SIRINE Hay una lista de personas no admisibles, que es específica para estas personas a quienes se les han expedido órdenes de expulsión. . . . En consecuencia, no tienen más posibilidades de regularizar su situación en la zona Schengen”. Para una explicación del sistema Schengen, véase la nota 32.

<sup>51</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Álvaro García, abogado de Málaga Acoge, Málaga, 22 de octubre de 2001. El abogado García trabaja con inmigrantes a lo largo de la costa andaluza, incluyendo numerosos inmigrantes que llegan desde Ceuta. Aunque un programa de regularización para extranjeros en España permitió a los inmigrantes con órdenes de expulsión solicitar una anulación de estas órdenes con objeto de regularizar su situación, esta posibilidad no existió para los inmigrantes que llegaron a España después de junio de 1999. Este proceso de regularización tuvo lugar cuando el gobierno reemplazó la Ley de Extranjería 7/85 con la Ley 4/2000, permitiendo a todos los inmigrantes que podían probar su llegada a España antes de junio de 1999 que se anularan sus antiguas órdenes de expulsión. A pesar de esta medida, las organizaciones que trabajan con inmigrantes en Madrid comentaron que varios de sus clientes provenientes de Ceuta, algunos de los cuales habían estado en España durante más de cinco años, tenían órdenes de expulsión que no podían ser anuladas y, en consecuencia, se veían imposibilitados de regularizar su situación. Entrevista de Human Rights Watch, abogados trabajando para CEAR, Madrid, 26 de octubre de 2001. Las normas que sistematizan la regularización más reciente, que comenzó en enero de 2001 después de que la ley sobre extranjeros fuera nuevamente modificada (originando la ley actual, Ley 8/2000), no introdujo una cláusula similar que permitiera a los inmigrantes con órdenes de expulsión anularlas con objeto de regularizar su situación. Véase Ley 8/2000. Entrevista de Human Rights Watch, Arsenio García, abogado, Madrid, 5 de noviembre de 2001; entrevista de Human Rights Watch, Concha Badillo, coordinadora legal, MSF, Madrid, 26 de marzo de 2002. Moro, el delegado del Gobierno en Ceuta, confirmó la preocupación de que la frecuente práctica en la ciudad de Ceuta de emitir órdenes de expulsión a los inmigrantes, pueda tener el efecto de impedir de forma permanente su regularización:

No habrá más regularizaciones en España. . . . Muchos inmigrantes creen que el gobierno (porque hay tantos inmigrantes) modificará las leyes para ajustarse a las necesidades de los emigrantes. Lo más seguro es que en el 2002 el gobierno español apruebe un contingente de

. . . no se puede regularizar o legitimar a los inmigrantes porque eso abriría las puertas a una flujos de entrada todavía mayor. Hemos de intentar no hacerlo tan fácil, hacerlo más difícil, o crearemos esa afluencia<sup>52</sup>.

Las autoridades en otras zonas de España, sin embargo, han adoptado una perspectiva diferente. Si un inmigrante ilegal que llega a Melilla u otras partes de España no puede ser devuelto a su país de origen, generalmente se le concede un permiso de trabajo y residencia sobre la base de una “excepción humanitaria” o simplemente se le permite vivir en España de forma ilegal.

Respecto a la gestión de la situación de los inmigrantes indocumentados en las Islas Canarias, el Defensor del Pueblo ha recomendado que:

[u]na vez constatada la imposibilidad del retorno de los extranjeros, deberían iniciarse las gestiones pertinentes para su documentación, a fin de dotarles del oportuno permiso de residencia excepcional, así como de permiso de trabajo, bien para permanecer en las islas o para poder pasar a la Península<sup>53</sup>.

El impacto que tiene la casi automática emisión de órdenes de expulsión para ciertas categorías de inmigrantes en Ceuta y la costa andaluza es particularmente problemática atendiendo a la confusión generalizada que existe entre los inmigrantes respecto a estas órdenes. Según una organización que trabaja con inmigrantes, “[m]uchos piensan que con este papel son legales! Muchas veces han venido aquí, a Acoge, a mostrarnos sus papeles y decirnos, ‘¡Mira, soy legal!’”<sup>54</sup>. Ni un solo inmigrante con los que Human Rights Watch mantuvo contacto en Ceuta demostró ninguna comprensión del efecto que una orden de expulsión tiene sobre su situación legal en España. Por el contrario, todos explicaron unánimemente que la policía les daba “carta blanca” para ir a la península y así poder trabajar<sup>55</sup>. Muchos de los inmigrantes indocumentados a los que Human Rights Watch entrevistó en Ceuta declararon que habían solicitado los “papeles de trabajo” y sabían que los recibirían rápidamente porque eso era lo que la policía les había dicho. Otros inmigrantes declararon que habían solicitado la “expulsión” pero explicaron que esto significaba que podrían ir a la península<sup>56</sup>.

Los inmigrantes en Melilla, por el contrario, expresaron miedo e incertidumbre respecto a las expulsiones policiales y al hecho de que cualquier día la policía pudiera aparecer con su lista y trasladarlos a la península para su proceso de expulsión o repatriarlos a Marruecos mediante el de devolución<sup>57</sup>.

La confusión de los inmigrantes acerca de su situación y sus derechos se ve exacerbada por la falta de garantías procesales, detalladas a continuación, que caracterizan la aplicación de la Ley 8/2000 por parte de las autoridades españolas. Privados de la información y de los servicios jurídicos y de traducción garantizados por la ley española, los inmigrantes aceptan las órdenes de expulsión prescindiendo de recursos y descuidando la presentación de alternativas sobre las cuales podrían obtener el derecho de permanecer en España, como pudieran

---

inmigrantes para venir a España, cuya cantidad será el resultado de las demandas de los sindicatos.

Entrevista de Human Rights Watch, Luis Vicente Moro, delegado del Gobierno en la ciudad autónoma de Ceuta, Ceuta 19 de octubre de 2001. Los inmigrantes que hayan sido enviados a la península con órdenes de expulsión no estarán entre los que se permita formar parte del contingente. *Ibidem*.

<sup>52</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001.

<sup>53</sup> Informe Anual del Defensor del Pueblo, presentado ante el Parlamento Español el 8 de octubre 2001, Sección 3.1.2.3, “Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Las Palmas”, pág. 64-65.

<sup>54</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Algeciras, 15 de octubre de 2001.

<sup>55</sup> Entrevista de Human Rights Watch con inmigrantes, Ceuta, 28 de julio de 2001 y 18 y 19 de octubre de 2001.

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> Entrevista de Human Rights Watch, inmigrantes en el CETI, Melilla, 7 de noviembre de 2001.

ser un manifestado arraigo en el país, consideraciones humanitarias o un estatuto especial de refugiado. A su vez, muchos de estos inmigrantes pierden la posibilidad que hubieran podido tener de otro modo de regularizar su situación. El resultado final del enfoque del proceso de expulsión por parte de las autoridades de Ceuta y la costa de Andalucía es una seria distorsión de la ley española de inmigración, que genera en España una amplia población de inmigrantes en permanente estado de ilegalidad.

### **CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO: ACCESO A LA INFORMACIÓN, ASESORÍA, INTERPRETACIÓN, RESOLUCIÓN INDIVIDUALIZADA Y RECURSOS**

La investigación de Human Rights Watch demostró que los problemas identificados anteriormente se ven dramáticamente agravados por los defectos de procedimiento que se producen en la toma de decisiones por parte de las autoridades. La ley española garantiza la provisión de servicios jurídicos, de interpretación y de traducción gratuitos para todos aquellos inmigrantes (con medios económicos insuficientes) que se enfrentan a “procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo”<sup>58</sup>. Los inmigrantes tienen el derecho inequívoco a una decisión judicial individualizada y a una supervisión judicial en los casos en que vayan a ser privados de su libertad por más de setenta y dos horas<sup>59</sup>, así como a recurrir o recusar una orden de expulsión, repatriación o detención<sup>60</sup>. La ley española también se compromete a brindar información acerca de las decisiones administrativas y judiciales que afectan a los inmigrantes en una lengua que éstos entiendan, en todos los casos en que éstos se encuentren detenidos por violar la ley de extranjería<sup>61</sup>.

Al igual que la ley española, las leyes internacionales y regionales exigen que los inmigrantes detenidos tengan garantizados los derechos procesales o básicos para asegurarse que ninguna persona es detenida arbitrariamente, incluyendo los derechos a los servicios de asesoría y traducción o interpretación. La detención de personas sin una posibilidad rápida y efectiva de ser oídas por una autoridad judicial o de otro tipo y sin la posibilidad de recusar la legitimidad de una detención, está prohibida<sup>62</sup>. La normativa internacional y las leyes

---

<sup>58</sup> Véase el Artículo 22 (1) de la Ley 8/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Véase también la Sección 5.a, Artículos 137 (2) y 138 (2) del Reglamento para la aplicación de la ley española sobre extranjeros. La ley española especifica que los inmigrantes deben tener acceso a la asesoría no sólo durante los procedimientos legales sino también durante las detenciones administrativas prolongadas. Véase el Artículo 63 (2) de la Ley 4/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) modificada por la Ley 8/2000, en combinación con la Sección 2.a (Centros de Internamiento para Extranjeros), Artículo 128 (1) del Reglamento para la aplicación de la ley española sobre extranjeros. Véase también la ley española sobre centros de internamiento (publicada en el BOE, nº 47, pág. 7681-7688), 24 de febrero de 1999.

<sup>59</sup> Artículo 62 de la Ley 8/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) en combinación con la Sección 2.a (Centros de Internamiento para Extranjeros), Artículo 127 (1) del Reglamento para la Aplicación de la Ley Española sobre Extranjeros.

<sup>60</sup> Véase en general Ley 8/2000, Artículo 21.

<sup>61</sup> Artículo 63 (2) de la Ley 4/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) modificada por la Ley 8/2000, en combinación con la Sección 2.a (Centros de Internamiento para Extranjeros), Artículo 127 (7) del Reglamento para la aplicación de la ley española sobre extranjeros. Véase también la ley española sobre centros de internamiento (publicada en el BOE, nº 47, pág. 7681-7688), 24 de febrero 1999. Las autoridades también están obligadas a proporcionar a los inmigrantes detenidos información acerca del lugar en el que se encuentran detenidos, incluyendo información sobre sus derechos. Véase Artículo 62 de la Ley 4/2000 (sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) modificada por la Ley 8/2000, en combinación con la Sección 2.a (Centros de Internamiento para Extranjeros), Artículo 129 del Reglamento para la aplicación de la ley española sobre extranjeros. Véase también la ley española sobre centros de internamiento (publicada en el BOE, nº 47, pág. 7681-7688), 24 de febrero 1999.

<sup>62</sup> El Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Artículo 5 de la Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos (CEDH) garantizan los derechos de libertad y seguridad de la persona y proporcionan a todas las personas privadas de su libertad, entre otras cosas, la posibilidad *efectiva* de alegar la falta de legalidad de su detención ante un tribunal. En su Observación General nº 8, el Comité de Derechos Humanos interpreta el Artículo 9 del PIDCP de forma que incluye "toda privación de libertad, sean casos criminales u otros casos como...el control de la inmigración". Instrumentos de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de Comentarios y*

nacionales sobre el procedimiento de asilo también exigen la provisión de los servicios jurídicos, de interpretación y traducción necesarios con objeto de que los solicitantes puedan presentar su demanda a las autoridades<sup>63</sup>, así como la información sobre sus derechos en una lengua que ellos puedan entender<sup>64</sup>. Las leyes europeas e internacionales también establecen que todos los inmigrantes tienen derecho a una consideración individualizada de su expulsión<sup>65</sup>.

Tal como se detalla a continuación, los investigadores de Human Rights Watch hallaron numerosas carencias en el sistema español en lo referido a cada una de estas categorías, lo que genera un ambiente propicio para la toma de decisiones arbitrarias y abusivas, como ya se describió anteriormente.

### **Acceso a la información, a la asistencia jurídica y a los servicios de traducción e interpretación**

Los inmigrantes que llegan a España, particularmente los indocumentados o “ilegales”, sufren de una seria falta de información, asistencia jurídica y servicios de traducción e interpretación. Estos problemas son más pronunciados para los inmigrantes detenidos, los que se enfrentan con un proceso de devolución o con teóricas expulsiones de Ceuta y algunas ciudades a lo largo de la costa de Andalucía, pero se extienden también a otras partes del sistema.

De la docena de inmigrantes entrevistados por Human Rights Watch, ninguno de ellos demostró una buena comprensión del sistema de inmigración en España, de sus derechos o de su situación legal en el país. Los inmigrantes en Ceuta y la costa andaluza pensaban que sus órdenes de expulsión eran permisos de trabajo; en las Islas Canarias, los inmigrantes firmaron sus propias órdenes de repatriación pensando que eran nuevos documentos de identidad que les habían sido otorgados para tener el derecho de permanecer en España.

Hamid R.<sup>66</sup>, un inmigrante que se encontraba en Ceuta con una orden de expulsión representa un caso típico de todos los inmigrantes con los que nos entrevistamos. Comentó que se sentía muy “contento” y “afortunado” porque “mañana iba a Algeciras”, donde podría reunirse con sus amigos y encontrar trabajo<sup>67</sup>. Hamid R. dijo a Human Rights Watch que la policía le había explicado que podría encontrar un trabajo o abandonar España en un período de quince días y que podría pasar algunos días en Algeciras una vez abandonado el ferry. La policía no le proporcionó más información acerca de su situación legal en España, sus derechos para recurrir la orden de

---

*Recomendaciones Generales adoptadas por la Sección de Tratados de Derechos Humanos, HRI/GEN/1/Rev.4, 7 de febrero de 2000, pág. 88, párrafo 1. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que los inmigrantes detenidos gozan de las garantías de procedimiento básicas recogidas en el Artículo 5 de la CEDH, incluyendo el derecho a la revisión efectiva de la legalidad de la detención por parte de un tribunal. Véase *Dougoz contra Grecia*, 40907/98, de 6 de marzo de 2001. Véase también el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 43/173, 9 de diciembre de 1988.*

<sup>63</sup> Ley española 9/1994, de 19 de mayo, (publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE), nos. 122 y 131), de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, Capítulo dos, Artículo 4 (1); Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, (publicada en el BOE nº 52, 2 de marzo de 1995), Artículo 8 (4) (solicitud hecha en territorio español) & 19 (2) (solicitud hecha en frontera); Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, (Ginebra, ACNUR, 1992), párrafo 192. Para una explicación más detallada acerca de las normas regionales e internacionales sobre el trato a los solicitantes de asilo y la posibilidad de los inmigrantes que llegan a España a través de las Islas Canarias de acceder al asilo, véase Human Rights Watch, “La otra cara de las Islas Canarias: violación de los derechos de los inmigrantes y los solicitantes de asilo”, *Informe de Human Rights Watch*, vol. 14, nº 1 (D), febrero 2002.

<sup>64</sup> Véase el Reglamento de aplicación de la ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, Sección 1, Artículo 5 (1).

<sup>65</sup> Véase Artículo 13 de PIDCP; Artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Protocolo nº 4, Artículo 4 y Protocolo nº 7, Artículo 1 de la CEDH; Artículo 19 (1) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Véase [http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art19/default\\_en.htm#2](http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/charter/art19/default_en.htm#2) (acceso el 10 de junio 2002).

<sup>66</sup> Nombre ficticio.

<sup>67</sup> Entrevista de Human Rights Watch con un inmigrante argelino de veintidós años de edad, Ceuta, 18 de octubre de 2001.

expulsión, información para buscar asesoramiento jurídico o el efecto que tiene a largo plazo una orden de expulsión sobre sus derechos en España u otros países de Schengen<sup>68</sup>.

Human Rights Watch constató que los documentos de Hamid R. se encontraban sólo en español—una lengua que él no puede leer. Éstos consistían en una copia de la orden de expulsión, que le brindaba un período de cuarenta y ocho horas para recurrir y quince días para abandonar el territorio español. Cuando Human Rights Watch leyó a Hamid R. la orden de expulsión con la ayuda de un intérprete, quedó claro que él no tenía ni idea de que era necesario un abogado, o incluso de que era una posible opción, y mucho menos de cómo buscar servicios jurídicos o ubicar las formas apropiadas para recurrir su orden de expulsión<sup>69</sup>.

Representantes del gobierno español declararon a Human Rights Watch que cualquier defecto en la información que reciben los inmigrantes es subsanado por sus abogados<sup>70</sup>. Desgraciadamente, las investigaciones de Human Rights Watch sugieren que incluso cuando se proporciona acceso a servicios jurídicos o cuando los inmigrantes son avisados sobre las posibilidades de contar con asesoramiento, la confianza oficial en la calidad de la representación legal de los inmigrantes es excesiva. Numerosas entrevistas con inmigrantes, representantes de organizaciones de ayuda al inmigrante, abogados y funcionarios reflejaron que los abogados no siempre están presentes en los momentos claves de los casos de los inmigrantes y que, incluso si están presentes, frecuentemente juegan un papel rutinario, limitándose a la mera firma del papeleo necesario.

El papel de los abogados parece ser particularmente limitado en los procesos de devolución. Un voluntario en Tarifa explicó que, en estos casos, “los abogados nos dicen que no pueden ayudar a los inmigrantes de ninguna forma”<sup>71</sup>. En Melilla, parece que los abogados del Colegio de Abogados<sup>72</sup>, entidad responsable de proporcionar servicios jurídicos *pro bono* a los inmigrantes, ni siquiera son llamados a la comisaría para asistir casos de procesos de devolución<sup>73</sup>. Cuando Human Rights Watch preguntó a un agente de la Guardia Civil de la costa andaluza acerca de los servicios jurídicos y de traducción para los casos de devolución, éste nos respondió que “[n]o es necesario saber su idioma [de los inmigrantes]. . . . Para otros crímenes tienen derecho a un abogado y un juez, pero no para éste. Si no, ¿se imagina?”<sup>74</sup>.

En Ceuta, la Policía Nacional completa formularios estándar para los procesos de devolución en los que se solicita información personal como nombre, apellidos, situación de la documentación y fechas<sup>75</sup>. Los inmigrantes, sin embargo, no reciben ninguna copia de estos formularios ni participan activamente en su relleno. Las entrevistas son superficiales y tienen fines meramente administrativos, sin proporcionar consejos al inmigrante

---

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ceuta, 18 de octubre de 2001.

<sup>70</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Manuel Prieto, director de la oficina de extranjeros y documentación; José García Santalla, jefe de la unidad central para extranjería, (Oficina de Extranjeros y Documentación); José Ramón Pérez García, jefe de estadísticas, Policía Nacional, (perteneciente al Ministerio del Interior), 14 de noviembre de 2001.

<sup>71</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Asociación Pro Derechos Humanos, Mario Arias, Tarifa, 15 de octubre de 2001.

<sup>72</sup> Los Colegios de Abogados en España no son asociaciones, sino entidades corporativas con un importante papel en la administración de justicia. Entre otras cosas, trabajan directamente con el Ministerio de Justicia para proporcionar turnos de oficio de abogados y apoyo jurídico para nacionales y no nacionales, cuando así sea necesario. En España, todo abogado que quiera ejercer su oficio debe pertenecer a uno de los Colegios de Abogados del país (y pagar las tasas y responder a las obligaciones que esto significa) y solamente los licenciados en derecho pueden ser miembros del Colegio. Cada provincia tiene, por lo menos, su Colegio y dentro de ellos existen numerosas secciones especializadas como el departamento de asuntos exteriores que se ocupa de las cuestiones de la inmigración. Los abogados que se han registrado para una sección particular son llamados cuando se requieren sus servicios, los cuales son brindados gratuitamente a los clientes pero costeados por el Colegio de Abogados.

<sup>73</sup> Entrevista de Human Rights Watch, agente en la comisaría de la Policía Nacional en Melilla, Melilla, 9 de noviembre 2001; Entrevista de Human Rights Watch, Francisco Javier Arias Herrera, abogado del Colegio de Abogados de Melilla, Melilla, 9 de noviembre de 2001.

<sup>74</sup> Entrevista de Human Rights Watch, agente de la Guardia Civil, costa de Andalucía, 16 de octubre de 2001.

<sup>75</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Luis Vicente Moro, delegado del Gobierno en la ciudad autónoma de Ceuta, Ceuta 19 de octubre 2001; entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001.

acerca de sus derechos legales o sus opciones ni brindar información útil y significativa para acceder a la asesoría<sup>76</sup>.

El Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2001 advierte que sus investigaciones acerca de los procedimientos en Ceuta revelan que “no consta de forma fehaciente la intervención de un letrado”<sup>77</sup> durante los procesos de retorno. Es más, según este informe, “[e]n unos casos figura la firma de una tercera persona distinta del funcionario y del interesado, que puede ser la del letrado, si bien no está identificada ni con el nombre ni con el número de colegiado y, en algunos otros casos, incluso no aparece firma alguna”<sup>78</sup>. No es sorprendente que el Defensor del Pueblo considere que el gobierno español debería tomar medidas inmediatas para asegurar que:

[l]a asistencia letrada exigida en la ley es una garantía esencial vinculada al derecho a la defensa, por lo que en ningún caso puede obviarse ni presuponerse, siendo exigible en cada uno de los procedimientos tramitados la constancia de la intervención e identificación del letrado que intervenga en el mismo<sup>79</sup>.

### **Resolución individualizada de los casos**

Las investigaciones de Human Rights Watch revelaron que los inmigrantes del norte de África—marroquíes y argelinos—a los que se encuentra entrando ilegalmente en España a través de las ciudades de Ceuta y Melilla o a lo largo de la costa de Andalucía son frecuentemente devueltos a Marruecos a través de procesos de devolución, de forma que se les impide un acceso significativo a la determinación individualizada de sus casos, en violación de las leyes regionales e internacionales<sup>80</sup>.

En localidades como Ceuta, Algeciras y Tarifa, los inmigrantes, tras ser arrestados, son retenidos en celdas de las comisarías<sup>81</sup> únicamente durante el período de tiempo necesario para procesar su documentación—frecuentemente menos de veinticuatro horas<sup>82</sup>. Un representante de la comisaría de la Policía Nacional en Melilla indicó que allí utilizan procedimientos ágiles similares para el proceso de devolución, explicando que los inmigrantes que van a registrarse a la comisaría “deben esperar allí la decisión del delegado del Gobierno, porque si es una devolución puede ocurrir en una hora”<sup>83</sup>. Las autoridades españolas habitualmente procesan grupos enteros de inmigrantes al mismo tiempo, denegándoles consideraciones individuales de sus casos y fracasando, consiguientemente, en la prestación a los inmigrantes de servicios jurídicos y de traducción significativos. Además, los métodos actuales para establecer la nacionalidad de los inmigrantes—una condición para su retorno—son arbitrarios, de poca fiabilidad y principalmente dirigidos a un único grupo de inmigrantes: los argelinos.

---

<sup>76</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001.

<sup>77</sup> Informe Anual del Defensor del Pueblo, presentado ante el Parlamento Español el 8 de octubre de 2001, Sección 3.1.2.2, “Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Ceuta”, pág. 64.

<sup>78</sup> Idem.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Los inmigrantes a los que se halla entrando ilegalmente en España desde Marruecos pueden ser devueltos a las autoridades marroquíes en cumplimiento del acuerdo de readmisión firmado en 1992 entre España y Marruecos. De todas formas, como Marruecos normalmente no acepta a no nacionales marroquíes, la práctica del proceso de devolución, o repatriación inmediata según el acuerdo, ha sido reservada para los marroquíes o los argelinos que las autoridades crean que son marroquíes.

<sup>81</sup> Según el Defensor del Pueblo, numerosas de estas instalaciones no alcanzan el nivel mínimo exigido para la detención. Entrevista de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Algeciras, 15 de octubre de 2001. Véase también el Informe Anual del Defensor del Pueblo, presentado ante el Parlamento Español el 8 de octubre de 2001, Sección 3.1.2.4, “Entrada de personas indocumentadas por las costas de Andalucía”, pág. 65-66.

<sup>82</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001, señalando que la policía devuelve grupos de dieciocho o más inmigrantes a Marruecos “fácilmente seis veces al día”; entrevista de Human Rights Watch, jefe de policía, comisaría de la Policía Nacional Española, Algeciras, 15 de octubre de 2001.

<sup>83</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Melilla, 9 de noviembre de 2001.

La actitud oficial es la de que estos inmigrantes se encuentran en España de forma ilegal y deben ser devueltos lo más rápida y eficazmente posible, por ejemplo, en el siguiente ferry o en grupo en las furgonetas policiales:

Oficialmente, nosotros hacemos cuanto podemos para ordenar los flujos migratorios de Marruecos a España. La idea es frenar las redes ilegales de pateras. La Guardia Civil y la policía hacen cuanto pueden para rechazar a esta gente—para devolverlos inmediatamente<sup>84</sup>.

Tal como lo manifestó en una entrevista con Human Rights Watch el jefe de la policía en Algeciras, el proceso para repatriar inmigrantes de Algeciras a Marruecos es “muy fácil. Comenzamos con el procedimiento de devolución y solicitamos al subdelegado del Gobierno que firme todo el papeleo. Informamos al inmigrante y entonces lo llevamos al puerto, luego a Marruecos y después a la policía marroquí”<sup>85</sup>.

Representantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan con inmigrantes en Ceuta y la costa andaluza informaron que las repatriaciones son organizadas sobre todo muy rápidamente y que se llevan a cabo típicamente en grupo. Según Algeciras Acoge, la organización más importante de ayuda jurídica y social para los inmigrantes en Algeciras (la principal ciudad portuaria andaluza de llegada y salida de ferrys para Marruecos), los inmigrantes que son enviados de vuelta a Marruecos mediante el proceso de devolución “tienen todos un único papel y son considerados como un grupo. Es automático; la policía [cuando ordena su retorno mediante la devolución] simplemente cambia los nombres en el ordenador”<sup>86</sup>. Voluntarios en Ceuta también describieron prácticas de deportación que sugieren que los inmigrantes están siendo expulsados a Marruecos sin considerar individualmente sus casos. Uno de estos voluntarios dijo a Human Rights Watch que todos los documentos de devoluciones a Marruecos son procesados conjuntamente, independientemente de si hay un solo inmigrante o quince en el grupo y que “el abogado piensa que su única obligación es firmar los papeles al final”<sup>87</sup>. No parece haber ningún registro oficial de los inmigrantes que son repatriados mediante procesos de devolución. Al contrario, “[u]na vez que han sido devueltos, no existen. Es como si nunca hubieran venido”<sup>88</sup>.

Las investigaciones señalaron que, en el caso de los inmigrantes argelinos, estas barreras a la consideración individualizada de los casos se complican por la ausencia de procedimientos formales de identificación que ayuden a determinar la nacionalidad de los inmigrantes de manera individual. En la actualidad, las autoridades españolas utilizan métodos informales para considerar a un inmigrante como proveniente de un país determinado, asignando la nacionalidad sobre la base de la apariencia física, las habilidades lingüísticas y la opinión personal de la policía de frontera marroquí que es quien tiene el contacto personal más cercano con los inmigrantes en España. Debido a la resistencia marroquí a admitir a los nacionales no marroquíes, esta práctica parece afectar primordialmente a los inmigrantes argelinos que la policía identifica como “marroquíes”<sup>89</sup>.

Las autoridades españolas en Ceuta, Melilla y la costa andaluza declararon a Human Rights Watch reiteradamente que numerosos inmigrantes que dicen ser argelinos son realmente marroquíes intentando conseguir

---

<sup>84</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Eduardo de Quesada, subdirector general de asuntos de extranjería, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 13 de noviembre de 2001. Véase también Rocío Rodríguez Bayón, Jefa de Gabinete, Oficina del delegado del Gobierno de la ciudad autónoma de Melilla, Melilla, 9 de noviembre de 2001. Cuando se le pidió que identificase un procedimiento de determinación claro y consistente utilizado en los casos de los procesos de devolución o directrices para los procedimientos que aseguren el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes, la Jefa del Gabinete Rodríguez explicó que “[p]ara el proceso de devolución los inmigrantes han debido tener prohibida su entrada en España. No es que el proceso haya comenzado. No tienen permitido estar en España y ellos lo saben”. *Ibidem*.

<sup>85</sup> Entrevista de Human Rights Watch, jefe de policía, comisaría de la Policía Nacional Española, Algeciras, 15 de octubre de 2001.

<sup>86</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Algeciras Acoge, Hassan Yetefti y José Villahoz Rodríguez, Algeciras, 15 de octubre de 2001.

<sup>87</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Tomás Partida, Ceuta, 17 de octubre de 2001.

<sup>88</sup> *Idem*.

<sup>89</sup> Véase explicación en la nota 80.

su entrada ilegal en España. La siguiente declaración de un oficial de la Guardia Civil en la costa andaluza es un claro ejemplo:

Está claro que mienten [los inmigrantes que dicen que son argelinos]. La policía no es tonta. Si hay sesenta hombres en una patera y uno dice que es argelino, pues bien, ¿pero los sesenta? Bueno, esto no lo aprendes en la academia; lo aprendes en la vida cotidiana<sup>90</sup>.

Cuando Human Rights Watch preguntó si era posible que inmigrantes argelinos hubieran sido alguna vez, confundidos con marroquíes y enviados a Marruecos mediante el proceso de devolución, los agentes admitieron que:

[s]í, tal vez se cometen errores, pero les damos comida. Otros países no lo hacen. España no está preparada económicamente para recibir todos estos inmigrantes. ¿Te acuerdas de Australia? Ni siquiera los dejaron entrar. Pero en España los hubiéramos dejado entrar y les hubiésemos dado comida. Lo normal—o lo mejor—sería tener procesos judiciales, pero eso es imposible<sup>91</sup>.

El delegado del Gobierno en Ceuta expresó su inquietud ante las dificultades de establecer la nacionalidad de los inmigrantes debido a la posesión de pasaportes falsos. Por consiguiente, la tarea de discernir si un inmigrante es argelino o marroquí corresponde a los “expertos” de la policía española en Ceuta: “[ellos] deben averiguar—ese es su trabajo—si son de Argelia. Si hay alguna duda los llevamos a las autoridades marroquíes y con su ayuda determinamos si son marroquíes o argelinos. En el 90% de los casos, se confirma que son marroquíes”<sup>92</sup>. De forma similar, el subdirector de documentación de la comisaría de la Policía Nacional en Ceuta declaró a Human Rights Watch que los intérpretes de la comisaría determinan la nacionalidad de los inmigrantes “hablando con ellos y escuchando sus acentos y dialectos. Si alguien sospecha que son marroquíes, intentamos enviarlos de vuelta a Marruecos. La policía marroquí los entrevista y, si considera que son marroquíes, los acepta”<sup>93</sup>.

Human Rights Watch está preocupada por la ausencia de procesos formales—con directrices apropiadas para la policía y las otras autoridades responsables de la inmigración—para determinar la nacionalidad de los interesados. Los procedimientos informales mencionados anteriormente son arbitrarios, carentes de fiabilidad y posiblemente discriminatorios. Tal como están actualmente las cosas, los argelinos pueden ser erróneamente identificados como marroquíes y enviados de vuelta a Marruecos sin ninguna oportunidad de probar su nacionalidad.

La repatriación de los inmigrantes mediante el proceso de devolución, tal como éste se practica actualmente, no parece asegurar a los inmigrantes un proceso individualizado con las garantías de procedimiento necesarias establecidas en las leyes nacionales, regionales e internacionales. Por el contrario, Human Rights Watch opina que existen serias dudas acerca de la política de devolución que desarrolla España en el sentido de que los inmigrantes son devueltos inmediatamente a Marruecos sobre la base de un inadecuado proceso de decisión para su traslado. Este proceso refleja insuficiencias en la provisión de garantías individuales significativas de los inmigrantes, como las relacionadas con servicios jurídicos y de interpretación, la información sobre sus derechos y, en el caso de los inmigrantes argelinos, un proceso justo y predecible para determinar su identidad y nacionalidad.

## Recursos

Aunque bajo la ley española los inmigrantes tienen derecho a recurrir sus órdenes de repatriación<sup>94</sup>, los obstáculos crecientes que en la práctica se encuentran para poder lograrlo hacen que sea virtualmente imposible para los inmigrantes ejercer este derecho.

<sup>90</sup> Entrevista de Human Rights Watch, agentes de la Guardia Civil, costa de Andalucía, 16 de octubre de 2001.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Luis Vicente Moro, delegado del Gobierno en la ciudad autónoma de Ceuta, Ceuta 19 de octubre de 2001.

<sup>93</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001.

<sup>94</sup> Ley 8/2000, Artículo 21.

La investigación de Human Rights Watch reveló, por ejemplo, que en Ceuta muy pocos inmigrantes son conscientes de que sus documentos son órdenes de expulsión y, mucho menos, de que tienen derecho a recurrirlas. Carecen del suficiente conocimiento sobre su situación legal y sobre las formas de buscar apoyo jurídico. Además, parece ser que en algunos casos la policía entrega a los inmigrantes sus documentos después de que concluido el período de cuarenta y ocho horas para presentar el recurso o al comienzo de los fines de semana, cuando la búsqueda de servicios jurídicos o la presentación de un recurso no son posibles<sup>95</sup>. Cuando Human Rights Watch planteó estas preocupaciones al delegado del Gobierno en Ceuta, éste nos informó que hay muchas “oficinas legales en Algeciras que se hacen cargo de estos casos [de expulsión]. Tienen [los argelinos] tiempo más que suficiente para presentar un recurso dentro de las cuarenta y ocho horas. Incluso ya tienen los papeles para el recurso con ellos<sup>96</sup>.”

Abogados que trabajan con inmigrantes en Ceuta y en Melilla indicaron que incluso los inmigrantes que se dan cuenta que pueden y deben presentar un recurso a sus órdenes de expulsión, también encuentran barreras para una revisión convincente de las mismas<sup>97</sup>. Un abogado del Colegio de Abogados de Melilla, por ejemplo, explicó que en Melilla “los abogados recurren los casos en cuarenta y ocho horas, pero no es un recurso real. Es simplemente una forma de decir que no estás de acuerdo. La policía ni siquiera contesta; ellos continúan con el proceso igual que antes<sup>98</sup>.”

El procedimiento que se sigue para los recursos en los casos de procesos de devolución resalta aún más la inutilidad de los esfuerzos. En Ceuta, por ejemplo, si un inmigrante recurre su proceso de devolución, será trasladado a la frontera donde deberá esperar durante aproximadamente una hora la respuesta del delegado del Gobierno sobre su solicitud de recurso<sup>99</sup>. El recurso es meramente administrativo y examinado por la misma autoridad que ordenó en primer lugar el proceso de devolución del inmigrante<sup>100</sup>.

Además, el recurso no tiene efectos en el proceso de repatriación si no viene acompañado de una orden judicial independiente que suspenda esta repatriación hasta que se decida sobre el recurso<sup>101</sup>. Tal y como declaró el jefe del departamento de documentación de extranjería de la Policía Nacional Española en las oficinas centrales en Madrid, recurrir en los casos de procesos de “devolución es más difícil por el período de tiempo de que se dispone”<sup>102</sup>. De hecho, sería casi imposible para un inmigrante presentar un recurso y recibir una suspensión judicial a su repatriación en menos de cuarenta y ocho horas, que es el tiempo que se utiliza para repatriar a los norteafricanos a Marruecos mediante el proceso de devolución. En consecuencia, el derecho teórico de recurrir una orden de devolución es meramente simbólico.

---

<sup>95</sup> El día que Human Rights Watch, por ejemplo, entrevistó a Hamid R. (véase nota 67) y a su amigo, el 18 de octubre de 2001, los inmigrantes en la instalación gestionada por la iglesia dijeron a nuestros entrevistadores que catorce argelinos irían a Algeciras el día siguiente. El hombre acababa de recibir sus documentos de expulsión ese mismo día y todavía no había recibido los billetes del ferry para ir a la península. El plan era encontrarse enfrente de la comisaría de policía en Ceuta a la mañana siguiente, momento en que la policía los llevaría al ferry y se aseguraría que viajaban a la península. Los papeles de Hamid R. y su amigo estaban fechados el 17 de octubre 2001, por lo que les dejaba únicamente la tarde del viernes para localizar a un abogado y presentar un recurso contra su expulsión. Entrevista de Human Rights Watch con un inmigrante argelino de veintidós años de edad, Ceuta, 18 de octubre 2001.

<sup>96</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Luis Vicente Moro, delegado del Gobierno en la ciudad autónoma de Ceuta, Ceuta 19 de octubre de 2001.

<sup>97</sup> Véase, por ejemplo, entrevista de Human Rights Watch, Lucrecia de África Benzo Montilla, abogada del Colegio de Abogados, Ceuta, 18 de octubre de 2001, describiendo los problemas prácticos y logísticos que los inmigrantes deben enfrentar cuando intentan recurrir.

<sup>98</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Francisco Javier Arias Herrera, abogado del Colegio de Abogados de Melilla, Melilla, 9 de noviembre de 2001.

<sup>99</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Ramón Capdevila, subdirector de documentación, Policía Nacional Española en Ceuta, Ceuta, 19 de octubre de 2001.

<sup>100</sup> Idem.

<sup>101</sup> Entrevista de Human Rights Watch, Manuel Prieto, director de la oficina de extranjeros y documentación; José García Santalla, jefe de la unidad central para extranjería, (Oficina de Extranjeros y Documentación); José Ramón Pérez García, jefe de estadísticas, Policía Nacional, (perteneciente al Ministerio del Interior), 14 de noviembre de 2001.

<sup>102</sup> Idem.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tal como se destacó en los ejemplos previos, el destino de los inmigrantes que llegan a España depende frecuentemente del punto por el que hayan entrado al país. Las autoridades españolas responsables de aplicar la Ley 8/2000 y sus reglamentos parecen interpretarla y aplicarla en la línea que tiene más sentido para sus respectivas localidades, sin considerar las exigencias de consistencia, predictibilidad y no-arbitrariedad en la aplicación de la ley. Como resultado, se producen serias violaciones de los derechos de los inmigrantes.

Las autoridades de Ceuta, por ejemplo, afrontan la cuestión de la inmigración procesando rápidamente los documentos de expulsión de los inmigrantes para que así puedan ser trasladados a la península española. Las autoridades de Melilla encaran el problema enviando a algunos grupos de inmigrantes a la península con permisos de trabajo y residencia mientras que a otros los envían a la península donde son retenidos en centros de internamiento previos a las expulsiones, para que aquellos que sean identificados como marroquíes sean repatriados a Marruecos. Las autoridades de las Islas Canarias, por su parte, encaran sus cuestiones locales relacionadas con la inmigración deteniendo a todos aquellos inmigrantes indocumentados que llegan a sus costas en pateras, expulsando a aquellos que pueden y liberando a los otros en las calles de Las Palmas una vez transcurrido el período máximo de detención permitido.

La investigación también demostró que los derechos procesales fundamentales garantizados a los inmigrantes por la ley, tales como el derecho a asesoría o a recurrir una orden de repatriación, tienen en muchos casos un efecto meramente simbólico. Además, los inmigrantes en su mayoría están pobremente informados sobre sus derechos ante la ley y tienen un acceso limitado a servicios jurídicos y de interpretación de calidad.

La arbitrariedad en la toma de decisiones y la tendencia a denegar a los inmigrantes sus derechos procesales básicos se ven exacerbadas por el poder excesivamente amplio que poseen algunas autoridades. La discrecionalidad ejercida por la Policía Nacional y los delegados del Gobierno de Ceuta y Melilla en particular, produce disparidades en la aplicación de la Ley 8/2000 y, consecuentemente, genera serias dudas acerca de la conformidad española con las leyes nacionales, regionales e internacionales que prohíben el trato discriminatorio y arbitrario y exigen consideraciones individualizadas de los casos.

A pesar del conocimiento de estas cuestiones, no ha habido ningún indicio de que los responsables de los ministerios en Madrid estén realizando serios esfuerzos para centralizar la interpretación y aplicación de la Ley 8/2000. Human Rights Watch hace un llamamiento al gobierno español para que:

- tome medidas inmediatas para solucionar las deficiencias de coordinación entre las autoridades centrales, regionales y locales, con objeto de asegurar una interpretación y aplicación justa y consistente de la Ley 8/2000 y sus reglamentos;
- se asegure de que la ley sobre extranjería es aplicada de una forma no discriminatoria, incluyendo la creación de directrices claras para los procedimientos de identificación;
- proporcione a todos los inmigrantes y solicitantes de asilo folletos informativos sobre los procedimientos españoles de inmigración y sobre sus derechos conforme a la ley española, regional e internacional, en un idioma que puedan entender;
- proporcione intérpretes cuando sea necesario para comunicar la información a los inmigrantes acerca de sus derechos y su situación;
- se encargue de instruir en cuestiones legales de inmigración y asilo a los abogados que representan a los inmigrantes y se asegure de que estos inmigrantes tienen la oportunidad real de buscar asistencia jurídica y de acceder a una representación legal adecuada en todos aquellos procesos relativos a su situación y derechos;

- se asegure de que todos los casos de inmigrantes sometidos a algún proceso de retorno en España se consideren de forma completa e individualizada en lo relativo a la repatriación, devolución o expulsión;
- diseñe y aplique mecanismos de supervisión capaces de evaluar y limitar los poderes excesivamente amplios que tienen los funcionarios españoles encargados de la inmigración y la aplicación de la ley a la hora de tomar decisiones; y
- establezca mecanismos de queja apropiados disponibles para los inmigrantes, las organizaciones humanitarias y no gubernamentales, los abogados y los otros agentes, con el fin de garantizar que los inmigrantes son tratados de forma justa, consistente y no discriminatoria y que este trato está sujeto a supervisión regular.

## AGRADECIMIENTOS

Este informe está basado en el trabajo de campo realizado en España durante seis semanas en los meses de octubre y noviembre del año 2001, además de una semana de investigación preliminar durante el mes de julio del mismo año. La investigación fue llevada a cabo y escrita por Julie Chadbourne, investigadora en el Departamento de Europa y Asia Central.

Elizabeth Andersen, directora ejecutiva del Departamento de Europa y Asia Central, Julia Hall, asesora del Departamento de Europa y Asia Central, Wilder Tayler, director legal y de políticas y Malcom Smart, director de programas, corrigieron el informe. Rachel Reilly, directora del Programa de Refugiados de Human Rights Watch, Veronika Leila Szente Goldston, directora de abogacía del Departamento de Europa y Asia Central y Clarisa Bencomo, investigadora del Departamento de Derechos del Niño también examinaron este informe. Jean-Paul Marthoz, director europeo de prensa, revisó y corrigió la versión española del informe.

Magdalena Díaz tradujo el informe del inglés al español y también proporcionó asistencia en España, realizando las traducciones orales durante los encuentros oficiales y colaboró en las posteriores aclaraciones cuando así fue necesario. Alex Bensusan también proporcionó asistencia durante la investigación en forma de traducciones e interpretaciones críticas. Maura Dundon, miembro del Programa de Refugiados de Human Rights Watch, prestó su asistencia en las traducciones e investigaciones iniciales. Ani Mason, miembro del Departamento de Europa y Asia Central, proporcionó su apoyo prestando asistencia técnica y de producción. Asimismo, Fitzroy Hepkins, Patrick Minges y Rachel Bien también suministraron asistencia técnica y de producción.

Este informe no hubiera sido posible sin la ayuda de numerosas organizaciones, inmigrantes e individuos que compartieron su conocimiento y experiencias con nosotros. Queremos agradecer en particular la enorme contribución brindada por el Colegio de Abogados (Madrid), la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Médicos sin Fronteras (MSF), la Red Acoge y Cruz Roja Española. En este contexto, apreciamos particularmente la asistencia de Ignasi Soler, de Médicos Sin Fronteras, que nos acompañó durante algunos momentos de nuestra investigación en las costas de Andalucía y en Ceuta, José Palazón y María Teresa Echarte Mellado de PRODEIN, quienes prestaron un inestimable apoyo logístico y asistencia en las investigaciones preliminares en Melilla y a la Hermana Paula Domingo Domingo de la Hermandad Carmelitas de la Caridad de Vedruna en Ceuta. También queremos agradecer a las siguientes personas su contribución a esta investigación: Kimi Aoki, Francisco Javier Arias Herrera, Mario Arias, Concha Badillo, Raúl Báez, Tomás Bárbulo, Itziar Ruiz Giménez, Rafael González, Estela Gracia, Els van Leemput, Cristina Olmedo, Alicia Rodríguez, José Luis Rodríguez, Blanca Ruiz, Pedro Santana, Pablo Traspas, Wouter van Quickelborne y Carla Zabaleta. También agradecemos enormemente la labor de los Hermanos Franciscanos de Cruz Blanca en Ceuta por facilitar y proporcionar información a nuestra investigación en Ceuta. Mariano Aguirre, director del Centro de Investigación para la Paz (CIP), y Sandra Gil Araujo, investigadora del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), proveyeron asesoramiento durante las fases preliminares de la investigación y también son reconocidos por su continuo apoyo al trabajo de Human Rights Watch en España.

Por su parte, Human Rights Watch desea agradecer a la Humans All Foundation, la Ford Foundation, la Oak Foundation y la Third Millennium Foundation el generoso apoyo prestado durante la realización de esta investigación.

*Human Rights Watch*  
*División de Europa y Asia Central*

Human Rights Watch está dedicada a proteger los derechos humanos de toda persona, en cualquier parte del mundo.

Compartimos, con las víctimas de violaciones de derechos humanos y los defensores de estos derechos, un deseo de justicia: combatir la impunidad, prevenir la discriminación, defender las libertades políticas y prevenir atrocidades en tiempos de guerra.

Investigamos y denunciemos violaciones a los derechos humanos, exigiendo a sus autores que rindan cuentas por sus actos.

Exigimos a todas las autoridades y, en general, a todos aquellos detentan una posición de poder que pongan fin a los abusos y respeten las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Y solicitamos el apoyo de la opinión pública y la cooperación de la comunidad internacional para la defensa de los derechos humanos de todos.

La organización está compuesta por Kenneth Roth, director ejecutivo; Michele Alexander, directora de desarrollo; Reed Brody, director de abogacía; Carroll Bogert, directora de comunicaciones; John T. Green, director de las operaciones; Barbara Guglielmo, directora de finanzas y administración; Lotte Leicht, directora de la oficina en Bruselas; Michael McClintock, subdirector de programas; Patrick Minges, director de publicaciones; Maria Pignataro Nielsen, directora de recursos humanos; Jemera Rone, consejera; Malcolm Smart, director de programas; Wilder Tayler, director jurídico; y Joanna Weschler, representante ante las Naciones Unidas. Jonathan Fanton es el presidente del directorio.

La división de Europa y Asia Central fue establecida en 1978 para observar y promover el cumplimiento doméstico e internacional con las previsiones sobre derechos humanos acordadas en los acuerdos de Helsinki de 1975. Elizabeth Andersen es la directora ejecutiva; Rachel Denber es la subdirectora; Veronika Leila Szente Goldston es la directora de abogacía; Alexander Anderson, Matilda Bogner, Julie Chadbourne, Julia Hall, Bogdan Ivanisevic, Anna Neistat, Darian Pavli, Acacia Shields, y Jonathan Sugden son los investigadores; Diederik Lohman es el director de la oficina en Moscú; Alexander Petrov es el subdirector de la oficina en Moscú; Johanna Bjorken, Marie Struthers, y Benjamin Ward son consultores; Liudmila Belova, Elizabeth Eagen, Giorgi Gogia, Marianna Idrisova, Emily Letts, Ani Mason, Rebecca Milligan, Dorit Radzin y Leslie Smith son asistentes. Peter Osnos es el director del equipo consultor, y Alice Henkin es la subdirectora.

Sitio de web: <http://www.hrw.org>