



rights
international
spain

defendiendo los derechos y libertades civiles

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado



Sr. D. Conrado Escobar Las Heras
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular
Comisión de Interior
Congreso de los Diputados

Estimado Señor:

Las organizaciones firmantes se dirigen a usted para instarle a retirar la modificación propuesta a la normativa española de extranjería que permitiría las devoluciones sumarias desde los enclaves españoles en el norte de África, vulnerando las normas europeas e internacionales de derechos humanos.

El 22 de octubre de 2014 el Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda al Proyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana, que, como bien sabe, actualmente está debatiéndose en el Congreso, y que modificaría la Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La enmienda propuesta establece lo siguiente:

*“Disposición Adicional Décima. Régimen Especial de Ceuta y Melilla.
Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla, intentando el cruce no autorizado de la frontera de forma clandestina, flagrante o violenta serán rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”.¹*

Estamos hondamente preocupados por que el procedimiento de rechazo en la frontera previsto en la enmienda podría dar lugar a expulsiones sumarias y colectivas de migrantes, impidiendo el acceso a un recurso efectivo. La enmienda permitiría rechazar a las personas en las fronteras de Ceuta y Melilla sin detallar cómo se llevaría a cabo y sin establecer ninguna salvaguardia procesal. La falta de definición clara del proceso de “rechazo” y de garantías de derechos humanos privará a los solicitantes de asilo del procedimiento de asilo en España y podría resultar en *refoulement*. Asimismo, tanto las personas migrantes como las

solicitantes de asilo se podrían ver expuestas al riesgo de ser sometidas a torturas o a un trato cruel, inhumano o degradante en Marruecos.

La enmienda propuesta establecería una serie de excepciones a la normativa doméstica en materia de inmigración aplicable únicamente a Ceuta y Melilla. La Ley Orgánica 4/2000 prohíbe las devoluciones sumarias y garantiza a los migrantes en situación irregular el derecho a asistencia letrada y a un intérprete durante los procesos de expulsión, incluyendo las denegaciones de entrada y las expulsiones que tienen lugar en la frontera después de una entrada irregular, las denominadas por la normativa “devoluciones”.ⁱⁱ La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria, garantiza el derecho a todos aquellos “presentes en territorio español” a solicitar protección internacional en España.ⁱⁱⁱ El rechazo en frontera propuesto privaría a los migrantes y a los solicitantes de asilo en las fronteras de Ceuta y Melilla de estas salvaguardias legales.

Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos han documentado numerosos episodios durante los cuales los guardias civiles españoles hacen un uso excesivo de la fuerza al expulsar sumariamente a las personas migrantes a Marruecos o al intentar evitar la entrada de migrantes irregulares a Melilla. Los informes han documentado el uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad marroquíes tras la expulsión ilegal de los migrantes desde España^{iv}.

La puesta en marcha de la propuesta dirigida a rechazar a personas constituiría una clara violación del derecho comunitario y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y del derecho de los refugiados contraídas por España. En concreto, daría lugar a violaciones al derecho al asilo, la prohibición de la tortura, la obligación de *non-refoulement* (no devolución), el derecho de acceso a un recurso efectivo y la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos, así como la prohibición de expulsiones colectivas^v. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó recientemente a Italia por practicar devoluciones sumarias de Italia a Grecia privando a las personas del acceso al proceso de asilo o de cualquier otro recurso en el puerto de Ancona. En el asunto *Sharifi y otros c. Italia y Grecia*, el Tribunal concluyó que la expulsión sumaria por parte de Italia a Grecia de cuatro ciudadanos afganos violó sus derechos a no ser sometidos a tratos inhumanos o degradantes, a la protección frente expulsiones colectivas y a un remedio efectivo^{vi}.

Asimismo, debe destacarse que, frente a lo que afirma el Grupo Parlamentario Popular en la motivación de la enmienda, el nuevo régimen propuesto, de ser aprobado, entraría en plena contradicción con el Derecho de la Unión Europea. Se dice que esta previsión está justificada por el “especial tratamiento en el ordenamiento jurídico comunitario” con el que cuentan Ceuta y Melilla. Pues bien, las únicas especificidades de las ciudades autónomas están relacionadas con el control de aduanas y exención de visado para los marroquíes residentes legales en las ciudades de Tetuán y Nador^{vii}; ninguna de estas salvedades suponen excepción alguna a las Directivas de Procedimiento de Asilo^{viii} y de Retorno^{ix}, el Código Schengen^x, ni mucho menos a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea^{xi}, que son de plena aplicación en las fronteras de ambas ciudades

autónomas, que garantizan el derecho al asilo de las personas en territorio de la UE y prohíben las devoluciones sumarias y colectivas.

Es más, como estableció muy recientemente la entonces Comisaria Cecilia Malmström contestando a una pregunta de un parlamentario europeo sobre las prácticas de “devolución en caliente” en las fronteras de Ceuta y Melilla y de su adecuación al derecho comunitario, “la vigilancia de las fronteras debe llevarse a cabo sin perjuicio de los derechos de las personas que soliciten protección internacional, en particular en lo que se refiere al principio de no devolución y al acceso efectivo al procedimiento de asilo”, debiendo respetarse “las garantías mínimas en virtud de la Directiva sobre el retorno, aun en el caso de haber decidido, como ha hecho España, no aplicarla a los nacionales de terceros países interceptados en la frontera”^{xii}. Estas “garantías mínimas” incluyen el respeto del principio de *non-refoulement* y asegurar una atención apropiada a las necesidades de las personas vulnerables.

La enmienda propuesta, por tanto, de ser aprobada, situaría a España en una posición de riesgo, pues estaría violando sus obligaciones internacionales y del derecho de la UE. En consecuencia, la propuesta podría exponer a España a ser llevada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, o ante mecanismos de supervisión de tratados de la ONU, como lo son el Comité de Derechos Humanos o el Comité contra la Tortura. Asimismo, se arriesgaría a la apertura por parte de la Comisión Europea de un procedimiento por incumplimiento, en virtud del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que podría culminar en un proceso judicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por el momento, informarles de que ya nos hemos dirigido al Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa así como al Relator Especial de la ONU sobre Migrantes expresando nuestras preocupaciones en relación con la enmienda propuesta.

Por último, también queremos expresar nuestra consternación por la vía elegida por el Grupo Parlamentario Popular para introducir una reforma de tan hondo calado. En primer lugar, porque se ha elegido una norma (la Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana), que nada tiene que ver con el control de fronteras. Y en segundo lugar, porque la introducción de esta enmienda en esta fase tan avanzada de tramitación de la norma, el último día del plazo para enmiendas, obstaculiza la participación significativa de la sociedad civil en el debate e impide evaluar el impacto de la reforma legislativa en materia de derechos humanos.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks, en un comunicado hecho público tras conocer el último vídeo difundido el 15 de octubre sobre los malos tratos en la frontera de Melilla reafirmó que, “las autoridades de los Estados tienen el deber de examinar sus situaciones individuales [de los migrantes] y permitirles que soliciten asilo. Es ilegal que un Estado los devuelva simplemente”.^{xiii} Por su parte el Relator Especial a Naciones Unidas sobre Migrantes, François Crépeau, en una carta abierta sobre gestión de fronteras en la Unión Europea, insistió que, “Europa necesita menos represión de la inmigración y más políticas de reducción de daños que tengan como principal

preocupación el bienestar de las personas migrantes” y que “los procedimientos de devolución, cuando se facilitan por acuerdos de readmisión, no han establecido las necesarias salvaguardias en materia de derechos humanos”.^{xiv}

Por los motivos antes expuestos, instamos a su Grupo Parlamentario que retire la enmienda propuesta, y que vele por el respeto los compromisos internacionales de derechos humanos y del derecho comunitario en todas las normas relacionadas con el control migratorio.

Atentamente,

Human Rights Watch
Rights International Spain
Amnistía Internacional
Andalucía Acoge
Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía
Comisión Española de Ayuda al Refugiado
Federación Acción en Red
Federación de Asociaciones de S.O.S Racismo del Estado español
Fundación Abogacía Española
Fundación PRODEIN (Pro Derechos de la Infancia de Melilla)
Red Acoge

ⁱ <http://www.europapress.es/epsocial/politica-social/noticia-pp-propone-reformar-ley-extranjeria-incluir-rechazo-frontera-inmigrantes-ceuta-melilla-20141022101745.html> .

Adjuntamos la enmienda a la presente carta.

ⁱⁱ Ley Orgánica 4/2000, artículo 22.2, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>. Debe recalarse que, en virtud de los artículos 22.2 y 58 de la Ley de Extranjería, tanto la expulsión, la devolución como la denegación de entrada llevan aparejados un procedimiento administrativo con asistencia letrada, y son competencia exclusiva de Cuerpo Nacional de Policía (y no de la Guardia Civil).

ⁱⁱⁱ Ley 12/2009, artículo 16.1 (que reconoce el derecho a solicitar protección internacional en España a las personas “presentes en territorio español”), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>

^{iv} Human Rights Watch report, Abused and Expelled: Ill-treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco, February 2014, <http://www.hrw.org/reports/2014/02/10/abused-and-expelled>; Human Rights Watch press release, “Halt Summary Push-backs to Morocco,” August 18, 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/08/18/spain-halt-summary-pushbacks-morocco>; Human Rights Watch press release, “Excessive Use of Force,” October 21, 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/10/21/spain-excessive-force-melilla>; Asimismo, véase Informe de la Comisión de Observadores de Derechos Humanos (CODH) – Julio de 2014 – “Vulneraciones de Derechos Humanos en la Frontera Sur – Melilla” <https://www.dropbox.com/sh/a32x0rz8cwqh1ng/AAANykQ-dnH-TVOKrXypa7d7a/Informe%20CODH%20MelillaDDHH.pdf?dl=0> y los vídeos grabados por la organización PRODEIN donde pueden observarse los abusos en la frontera de Melilla: <http://vimeo.com/109091397>, <http://vimeo.com/98687161>, <http://vimeo.com/103407413> y <http://vimeo.com/93511041> (entre muchos otros).

^v Artículos 3 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, artículo 4 del Protocolo 4 al Convenio; artículos 2.3, 7, 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículos 16, 25, 31, 32 y 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados; artículos 4, 18, 19 y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, ver Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Principios y Directrices Recomendadas sobre Derechos Humanos en Fronteras Internacionales.

Véase igualmente Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional y Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

^{vi} Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Sharifi y otros c. Italia y Grecia*, decisión de 21 de octubre de 2014, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra-press/pages/search.aspx?i=003-4910682-6007008#{"itemid":\["003-4910682-6007008"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra-press/pages/search.aspx?i=003-4910682-6007008#{) Véase igualmente el comunicado de Amnistía “Sentencia del Tribunal Europeo condena las devoluciones automáticas e indiscriminadas de Italia a Grecia”, 23 de octubre de 2014” http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/council-of-europe/european-court-ruling-condemns-automatic-and-indiscriminate-returns-from-italy-to-greece-0798#.VE_c3kvYNLI (en inglés).

^{vii} Ver Declaración Relativa a las Ciudades de Ceuta y Melilla del Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 y Protocolo n.º 2 del Tratado de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla.

^{viii} Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Esta Directiva tiene como ámbito de aplicación “todas las solicitudes de asilo presentadas en el territorio, con inclusión de la frontera, o en las zonas de tránsito de los Estados miembros” (artículo 3.1) y ordena a los estados miembros que garanticen el derecho a presentar una solicitud (artículo 6), a permanecer en el estado mientras se tramita su solicitud (artículo 7), y a recurrir la resolución en caso de que sea denegatoria (artículo 9), y todo ello, respetando una serie de garantías procesales (artículo 10), como el derecho a ser informados del procedimiento en una lengua que comprendan, disponer de un intérprete o ser asistidos por el ACNUR, entre otros. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33140_es.htm

^{ix} Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0014_es.htm

^x Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Su artículo 13, establece que la denegación de entrada a nacionales de terceros países “no será un obstáculo para la aplicación de las disposiciones especiales relativas al derecho de asilo y a la protección internacional o a la expedición de visados de larga duración”, que “sólo podrá denegarse la entrada mediante una resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación” y que “las personas a las que se deniegue la entrada tendrán derecho a recurrir dicha resolución”. Es más, el artículo 6 de este mismo Código establece que “en el desempeño de sus obligaciones, la guardia de fronteras respetará plenamente la dignidad humana” y que “[t]oda medida que adopte en el desempeño de sus obligaciones será proporcionada a los objetivos perseguidos por dichas medidas”. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=ES>

^{xi} La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es de aplicación en todas las políticas comunes europeas, como lo es el control de fronteras. Pues bien, este nuevo régimen constituiría una vulneración de la prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 4), el derecho de asilo (artículo 18), la protección en caso de devolución, expulsión y extradición (artículo 19) y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47). http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

^{xii} Ver doc. N.º E-006912/2014, Respuesta de la Sra. Malmström en nombre de la Comisión (20.10.2014) a la pregunta con solicitud de respuesta escrita planteada a la Comisión conforme a lo establecido en el artículo 130 del Reglamento por el diputado Iosu Juaristi Abaunz (GUE/NGL)

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2014-006912+0+DOC+XML+V0//ES>

^{xiii} <https://www.facebook.com/pages/Council-of-Europe-Commissioner-for-Human-Rights/118705514972034>

^{xiv} <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15119&LangID=E>
(traducción propia y no oficial del inglés).