PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2.3.2005

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre Asilo: normas mínimas relativas al procedimiento de concesión y retirada del estatuto de refugiado

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Antecedentes

La Comisión Europea presentó su primera propuesta de Directiva sobre normas mínimas que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado ya en septiembre de 2000.
El 20 de septiembre de 2001, el Parlamento Europeo aprobó el informe Watson, en el que se adoptaba la propuesta de la Comisión con 106 enmiendas. Las negociaciones en el Consejo no permitieron alcanzar un acuerdo sobre la propuesta y, en diciembre de 2001, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión, en la Declaración de Laeken, que presentara una propuesta modificada.

La nueva propuesta de Directiva se emitió el 18 de junio de 2002. Después de casi dos años de negociaciones, el 29 de abril de 2004 el Consejo alcanzó un acuerdo sobre un "enfoque general", que decidió volver a someter a la consulta del Parlamento (19 de noviembre de 2004).
La Directiva será adoptada, de conformidad con la letra d) del apartado 1 del artículo 63, mediante el procedimiento de consulta al Parlamento y por unanimidad en el Consejo. Tras la aprobación de la presente Directiva, toda la legislación en este ámbito será adoptada por el procedimiento de codecisión y por mayoría en el Consejo.

II. Descripción general de la propuesta

La presente Directiva es el primer instrumento legalmente vinculante para los procedimientos en materia de asilo y se espera que sea un paso fundamental hacia un sistema europeo común de asilo.

Como reza el proyecto de propuesta,

> *"el principal objetivo de esta Directiva es introducir un marco regulador mínimo en la Comunidad Europea sobre los procedimientos para la concesión y retirada del estatuto de refugiado", mediante una "aproximación de las normas",*

con el establecimiento de igualdad de condiciones mínimas para toda la UE.

La propuesta modificada presenta una nueva estructura respecto a los procedimientos de asilo en los Estados miembros y el texto del "enfoque general" parte de un número considerable de normas mínimas propuestas inicialmente por la Comisión.
El texto actual prevé un gran número de excepciones y limitaciones sustanciales, que incluso permitirían a algunos Estados miembros rebajar sus normas procesales.
La "igualdad de condiciones" se reduce, por consiguiente, a un catálogo de prácticas nacionales, entre las que se incluyen muchas que no están en consonancia con las buenas prácticas internacionales. Entre los distintos puntos de controversia durante las negociaciones en el Consejo destacan la designación de "países de origen seguros" y la consiguiente lista de dichos países. La solución alcanzada por el Consejo equivale a "no decidir" y a aplazar la adopción de una lista común mínima de países de origen seguros hasta después de la adopción

de la propia Directiva.

III. Posición del ponente

1. Sobre el procedimiento

El ponente lamenta que el Consejo alcanzara un acuerdo político antes de recibir el dictamen del Parlamento. Teniendo en cuenta las dificultades que encontró el Consejo para llegar a un acuerdo sobre el "enfoque general" sobre este asunto, es poco probable que cambie sus posiciones.
Como consecuencia, no se ha pedido al Parlamento que ejerza plenamente sus competencias. El ponente cree, por consiguiente, que el Consejo no ha respetado el principio de cooperación leal entre las instituciones, y estima necesario invitar al Consejo a que se abstenga de adoptar decisiones antes de que el Parlamento haya tenido la oportunidad de emitir su dictamen.

2. Sobre el enfoque general

El ponente considera que el resultado de las negociaciones del Consejo es decepcionante e insuficiente en relación con un elevado número de cuestiones.
Además, algunas de estas cuestiones han despertado seria preocupación en lo que respecta a los derechos humanos internacionales y los principios de Derecho de refugiados. El largo y dilatado proceso de elaboración de la Directiva ha derivado en una disminución sistemática de las normas.

Como el Parlamento Europeo observó en 2001

> *La primera fase de la armonización de los procedimientos para la concesión de asilo prometida por la Comisión es insuficiente en la forma presentada, es decir, no es adecuado que el objetivo de la propuesta fuera la creación de una estructura legal clara, accesible y fácilmente comprensible; algo que, sin embargo, no se ha logrado*.

Estas observaciones siguen siendo pertinentes para la nueva propuesta, según modificación por el "enfoque general" del Consejo. En aquella ocasión, el Parlamento recomendó ***a la Comisión la retirada de su texto y su modificación en profundidad***.

En marzo de 2004, una alianza de ONG[1] pidió la retirada de la Directiva observando

> *con profundo pesar que las disposiciones más contenciosas van encaminadas a negar a los solicitantes de asilo el acceso a los procedimientos de asilo, y nos preocupa el efecto que esta abdicación de las obligaciones del Derecho internacional tendrá sobre la protección de los refugiados en la UE y otros países, así como en la credibilidad de la UE en el debate internacional sobre los refugiados y los derechos humanos.*

El ACNUR expresó su preocupación ante

[1] ECRE, ILGA Europa, Amnistía Internacional, Pax Christi Internacional, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europa, Médicos sin Fronteras, Comisión de Iglesias para Migrantes, Save the Children Europe. Llamamiento en favor de la retirada de la Directiva sobre los procedimientos para la concesión de asilo, 22 de marzo de 2004.

la serie de prácticas restrictivas y altamente controvertidas que actualmente sólo están contempladas en la legislación nacional de uno o dos Estados miembros, pero que podrían ser incorporadas en la legislación de todos los 25 Estados miembros de la UE[1].

El ponente siente preocupación asimismo por la clara intención de la Comisión de considerar la presente Directiva no como un punto de partida para crear un sistema común de asilo, sino como un logro final, que no será modificado en los próximos años.
La falta de canales para la inmigración legal en la UE obliga a los migrantes económicos a utilizar la vía del asilo para entrar en la Unión Europea, y esta práctica ha ejercido una fuerte presión sobre los sistemas nacionales de asilo. Por esta razón, la UE necesita un procedimiento común de asilo claro, coherente y firme. La propuesta de Directiva no supone un avance significativo de armonización. Se permite a los Estados miembros conservar sus leyes nacionales a través de las numerosas disposiciones, excepciones y cláusulas de paralización que contienen el término "pueden".

Por este motivo, aun cuando determinados Estados miembros, como Italia, no tengan legislación sobre asilo, la Directiva mejorará sólo ligeramente la situación en otros; de hecho, podría suponer un claro retroceso en algunos.

3. Sobre cuestiones específicas

Las cuestiones más problemáticas son las siguientes:

a) "La tutela judicial efectiva" (artículo 38)
El artículo no garantiza que el proceso de recurso tenga un efecto suspensivo. Esto significa que no existe un derecho explícito que permita a todos los solicitantes de asilo permanecer en el país de acogida a la espera del resultado del procedimiento de recurso. Esta cuestión se deja a la discreción de los Estados miembros. Dicha disposición parece contraria a la Convención de Ginebra y no garantiza el principio de "*no devolución*".

b) "Tercer país seguro" (artículo 27)
En opinión del ACNUR, generalmente no es posible designar a terceros países como "seguros" sin tener en cuenta cada caso individual[2]. Existen serias preocupaciones acerca de la eficacia en la práctica de los procedimientos de asilo en los países de tránsito en la periferia de la Unión, lo que plantea dudas sobre si éstos pueden ser considerados legítimamente "seguros". Asimismo, la Directiva permite a los Estados miembros trasladar a los solicitantes de asilo a cualquier país que esté dispuesto a acogerlos, sin ninguna consideración del fondo de sus demandas. Permite a los Estados miembros trasladar sus responsabilidades hacia terceros países, con independencia de si el solicitante estará protegido contra la *devolución* y de si su caso será tratado de manera individualizada.

[1] Comunicado de prensa del ACNUR de 30 de abril de 2004 (El ACNUR lamenta la oportunidad perdida de la UE de adoptar normas de asilo más elevadas.
[2] Comentarios provisionales del ACNUR sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado (10 de febrero de 2005).

c) "terceros países seguros" (artículo 35 A, denominado "superseguros")
Es uno de los aspectos más alarmantes de la Directiva y ha sido añadido al concepto de país seguro. La Directiva asume que el nivel de protección que existe en países vecinos de la Unión Europea es equivalente al de los principios existentes en los Estados miembros de la UE. Establece que los Estados miembros podrán negar a todos los solicitantes de asilo procedentes de dichos países el acceso al procedimiento. Estas disposiciones no exigen una evaluación individual y parece ser contraria al principio de *no devolución*.

d) "País de origen seguro" (artículo 30, 30 A, 30 B)
La lista de países de origen seguros dio lugar a serios problemas en la primera propuesta de Directiva. La lista ya no se incluye en la Directiva; la Comisión la adoptará mediante legislación complementaria. La Directiva establece que, hasta la adopción de dicha legislación, los Estados miembros podrán conservar sus propias listas nacionales. Esto implica, sorprendentemente, que podrán mantener las listas nacionales aun cuando éstas sean contrarias a los criterios definidos en la Directiva. En el artículo 30 B, la carga de la prueba recae enteramente en el solicitante de asilo y debe aclararse el procedimiento.
La aplicación del concepto "país de origen seguro" podría también tener como consecuencia la discriminación entre refugiados, la cual no está permitida en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

e) "Procedimiento acelerado" (artículo 23 a 25)
La Directiva permite aplicar el procedimiento acelerado en una serie de casos demasiado amplia. El procedimiento acelerado y los casos especiales y de inadmisibilidad incluyen varias excepciones a las salvaguardias fundamentales, especialmente cuando una solicitud es considerada infundada. Dada la definición extremadamente amplia de "solicitudes manifiestamente infundadas", Amnistía Internacional teme que la mayoría de las solicitudes (más del 80 %) serán tramitadas por el procedimiento de vía rápida, lo que implica que se aplicarán salvaguardias procesales más bajas[1]. Los refugiados podrían no estar en condiciones de ofrecer respuestas coherentes o exhaustivas por razones graves de carácter personal y humanitario, como traumas (como por ejemplo una guerra, estrés postraumático, violencia sexual, etc.).

f) "Casos de los procedimientos fronterizos" (artículo 35)
La Directiva permite a los Estados miembros aplicar procedimientos fronterizos que entrañan menos del mínimo de las salvaguardias procesales para las personas que solicitan asilo en la frontera o en zonas de tránsito. Estas prácticas ponen poderes y competencias inapropiadas en manos de los funcionarios de vigilancia de fronteras y confunden los objetivos de control de la migración con la protección de los refugiados.

g) "Derechos de los menores" (artículo 15)
La Directiva establece que los Estados miembros pueden abstenerse de nombrar a un representante cuando el menor no acompañado haya cumplido 16 años... Según el Convenio de los Derechos del Niño, toda persona que no haya cumplido 18 años debe ser considerada

[1] Amnistía Internacional, Comunicado a los diputados al Parlamento Europeo sobre la Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, febrero de 2005.

menor, sin diferenciación de derechos para aquellos que hayan cumplido 16 años. Asimismo, el hecho de que el niño esté o haya estado casado no indica necesariamente que no necesite un representante. En algunos países, el matrimonio no guarda relación con la madurez del niño.

IV. Conclusión

Con respecto a los puntos críticos expuestos y dada la gran relevancia de esta Directiva para la política común de asilo, el ponente propone que en nuestra comisión se examinen con carácter de urgencia dos opciones principales:

1.) si se puede enmendar la Directiva modificada, en particular en lo relativo a los puntos más importantes expuestos en el mencionado apartado.

2.) si la comisión considera necesario dirigir una consulta oficial a los servicios jurídicos del Parlamento Europeo y al ACNUR, de conformidad con la Declaración 17 del Tratado de Amsterdam, para determinar si la Directiva puede ser recusada por el Tribunal de Justicia en su procedimiento y en los puntos enmendados.