

www.cear.es

OFICINAS CENTRALES

General Perón 32, 2ª drcha

28020 MADRID

Tel: 915980535

Fax:915972361



DELEGACIONES

Cataluña

Extremadura

Valencia

Euskadi

Canarias

Madrid

Andalucía

CEAR ante el borrador de anteproyecto de la ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Las cifras que hacen referencia al número de personas que piden protección en España y al porcentaje de respuestas favorables, que analizamos en los informes anuales de CEAR, son muy expresivas de la crisis del derecho de asilo y su verdadero alcance. Antes de analizar el borrador de la nueva ley, es preciso constatar como las tendencias señaladas se mantienen inalteradas. En el primer semestre de 2008, las solicitudes de asilo han descendido un 43,48 % respecto al mismo periodo del año anterior (de 4177 a 2361 personas, frente a los más de 20 millones de refugiados bajo mandato del ACNUR en el mundo), el 52,19 % de las peticiones han sido inadmitidas a trámite (ni siquiera llegan a ser estudiadas en profundidad) y sólo se ha otorgado protección a 123 personas en España (un 5,03 % del total de las resoluciones firmadas por el Ministro del Interior)¹.

A finales de 2005, el gobierno anunció su intención de proponer una nueva ley de asilo para la actualización de nuestro marco normativo, regulado hasta el momento por la Ley 5/1984, de 26 de marzo, modificada en profundidad por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. La justificación de este cambio se fundamentaba en los nuevos retos que debía afrontar la institución del asilo y en la necesidad de adaptar nuestra legislación al resultado del proceso de armonización de las políticas europeas de asilo iniciado en 1999.

En agosto de 2005, CEAR remitió al gobierno un primer documento con sus propuestas para la incorporación de las directivas de la Unión Europea en la legislación española². Asimismo, junto con otras organizaciones sociales (Amnistía Internacional, Cruz Roja Española, ACCEM y Rescate), elaboró un conjunto de principios básicos que deberían respetarse en todo caso, así como propuestas de mejora (se adjunta al presente documento).

¹ Fuente: Boletines de asilo de la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior.

² Documento elaborado por el servicio jurídico de CEAR y fechado, en Madrid, el 22 de agosto de 2005. El planteamiento inicial de CEAR defendía una reforma parcial de la actual ley, ya que, en lo esencial, ofrece un marco adecuado, introduciendo enmiendas parciales para su actualización; sin embargo, ante el anuncio del gobierno de proponer una nueva ley, CEAR consideró que podría constituir una oportunidad para renovar nuestro compromiso con la institución del refugio.

El 18 de enero de 2006, el Comité Ejecutivo de CEAR aprobó un primer posicionamiento que, casi tres años después, mantiene plena vigencia y que contiene los elementos esenciales que, a nuestro juicio, debe inspirar la nueva ley:

- Respeto a la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, y su Protocolo de 1967, así como a la Convención Europea de Derechos Humanos. La nueva regulación no debe suponer un retroceso, ya sea por acción o por omisión, de estos compromisos internacionales. En especial, la aplicación de los conceptos indeterminados de *terceros países seguros* y *países de tránsito seguros*, que amparan el rechazo de las solicitudes de protección sin que se analicen las circunstancias personales de los solicitantes de asilo.
- La nueva ley conlleva una oportunidad para recoger todas las formas de persecución para, de esta forma, desarrollar y completar la definición de la Convención de 1951, de acuerdo con las necesidades que se pusieron de manifiesto con especial fuerza en los debates celebrados con motivo del 50º aniversario de la misma³.
- Mantenimiento del papel del ACNUR en el procedimiento de asilo en España, ya que, de manera especial en el procedimiento en frontera, es de gran importancia como una garantía adicional. Asimismo, debería ampliarse el papel de las organizaciones sociales que juegan un papel destacado en el asesoramiento a los refugiados en el estudio de los casos en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
- Importancia de la reforma del procedimiento de inadmisión a trámite y su aplicación en frontera que provocó en 1994 el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo a instancias de CEAR. Se deberían eliminar los motivos que han permitido su utilización generalizada e injustificada.
- Por último, en cuanto al derecho a recurrir todas las resoluciones negativas y la eficacia del principio de no devolución, defendemos un recurso con efecto suspensivo de la salida obligatoria o procedimiento de expulsión.

Una oportunidad para reforzar el compromiso con la institución del refugio

El anuncio del gobierno de proponer al parlamento una nueva ley en la actual legislatura, que se ha concretado con la difusión de un primer borrador de anteproyecto de la *ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*⁴, es un paso positivo que conlleva una oportunidad para reforzar el compromiso con la institución del refugio, teniendo en cuenta la experiencia de veinticinco años de vigencia de la anterior ley (que se cumplen en marzo de 2009), así como los retos que plantea lo que

³ Véase *Extender la protección global a los refugiados. Conclusiones a las Jornadas '50 aniversario de la Convención de Ginebra sobre los refugiados: vigencia y propuestas de desarrollo'*, organizadas por la Delegación en España del ACNUR, el Instituto Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid y CEAR, Madrid-2001.

⁴ *Público*, 20-10-2008.

[Http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/impresos/BORRASILO08.pdf](http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/impresos/BORRASILO08.pdf)

CEAR, junto con otras organizaciones sociales, ha denominado la crisis del derecho de asilo⁵.

Como señaló el Comité Ejecutivo de CEAR en enero de 2006⁶, ante la deficiente normativa europea, resultado de un proceso de armonización más preocupado por los intereses de los Estados que por el derecho de asilo, debemos recordar que las directivas de la UE son normas mínimas que no pueden constituir en ningún caso un pretexto para un recorte de la actual legislación española. Nuestro país ha mantenido un marco normativo avanzado respecto a los países de su entorno; la nueva ley ofrece la oportunidad de continuar esta tendencia, coherente con la memoria histórica de los miles de refugiados españoles que tuvieron que buscar acogida durante un exilio muy prolongado, máxime en el contexto actual de avance en Europa de posiciones insolidarias e, incluso, xenófobas.

Borrador de anteproyecto: un retroceso sin precedentes

Sin embargo, el borrador dado a conocer de manera extraoficial, a pesar de ofrecer una mejora evidente de su sistemática interna, de regular correctamente mecanismos secundarios e introducir avances sustanciales en la regulación del régimen de la protección subsidiaria o complementaria (como se debería denominar), no sólo mantiene los aspectos más negativos en cuatro de los cinco puntos esenciales que CEAR señaló en 2006 sino que profundiza en una tendencia muy negativa, reflejada a nivel europeo en el reciente *Pacto sobre inmigración y refugio*, aprobado en la cumbre de París del pasado 18 de octubre. En caso de no introducirse rectificaciones esenciales en el proceso de tramitación, el nuevo texto supondría un retroceso sin precedentes en nuestra legislación:

- En cuanto al respeto expreso a la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados, el borrador introduce en España el concepto de *terceros países seguros* y, de forma implícita, el de *países de tránsito seguros*, lo que permitiría obviar las circunstancias personales de los solicitantes de asilo y generalizar una práctica de rechazo automático de determinados tipos de solicitudes.
- Se devalúa el papel del ACNUR en el procedimiento de asilo en España, ya que desaparece la mención a este organismo en el procedimiento en frontera y la garantía adicional de la suspensión del retorno cuando exista su informe favorable. Asimismo, se debilita el papel de las organizaciones sociales en el procedimiento, omitiendo cualquier referencia a su papel en el estudio de los casos en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio o, al menos, la posibilidad de remitir informes de apoyo, al tiempo que se diluye la asistencia letrada en una referencia genérica a la formalización de la solicitud de asilo.
- Se mantiene el actual procedimiento de inadmisión a trámite y su aplicación en frontera, reforzándolo con nuevos motivos que claramente abordan el fondo de las solicitudes de asilo, lo que redundará en la utilización generalizada e

⁵ Véase el *Informe 2008. La situación de los refugiados en España*, publicado por la editorial Entimema y www.cear.es

⁶ Comité Ejecutivo, resolución de 18 de enero de 2006.

injustificada que se viene haciendo del mismo⁷. En paralelo, se introduce un nuevo ‘procedimiento acelerado’, que supondría, de hecho, una nueva variedad de esta práctica tan generalizada.

- Por último, no se contempla el acceso al recurso con efecto suspensivo de la salida obligatoria o procedimiento de expulsión, haciéndose una alusión genérica al artículo 135 de la LRJCA⁸ que no supone más que la mención a un mecanismo ya existente.

Como elemento añadido de especial preocupación, señalamos la desaparición de la posibilidad de solicitar asilo en España por vía diplomática, lo que, en el actual contexto de disminución de las solicitudes y crecientes dificultades al acceso al procedimiento, constituye una medida injusta e injustificada de especial gravedad, que convertiría la institución del asilo en una figura decorativa sin una eficacia real y sin un compromiso real de nuestro país en la atención a los refugiados.

Participación social y consenso político

CEAR participó activamente en el proceso de elaboración de la redacción originaria de la actual Ley de Asilo, como se refleja en su exposición de motivos, y, aunque se opuso con fuerza a las restricciones introducidas en 1994 siempre ha aportado de forma franca y abierta sus sugerencias y opiniones. En este mismo sentido, considera fundamental que en el actual proceso de reforma legal se mantenga un dialogo fluido con las organizaciones sociales; no consideramos que sea un buen método que se conozca el texto por cauces informales y solicitamos que el texto, tal y como se recoge en el borrador dado a conocer esta semana o en un estado más avanzado de redacción, se someta a un proceso de consulta amplio y sereno.

CEAR, en el momento que la propuesta del Gobierno se concrete en un texto articulado público y oficial, dará a conocer un posicionamiento detallado con propuestas concretas en las que ya está trabajando su servicio jurídico.

Comité Ejecutivo de CEAR, en Madrid, a 24 de octubre de 2008

⁷ Véase el *Informe 2008. La situación de los refugiados en España*, pp. 63-80.

⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.