



Sr. Dimitris Avramopoulos
Comisario de Migración y Asuntos de Interior

Estimado Comisario:

Las organizaciones firmantes se dirigen a usted para expresarle su profunda preocupación en relación con la modificación propuesta a la normativa española de extranjería que permitiría las devoluciones sumarias documentadas desde los enclaves españoles en el norte de África. Tanto estas prácticas como la enmienda propuesta vulneran no sólo las obligaciones de España en materia de derechos humanos bajo el Derecho internacional y comunitario, sino también la Directiva de Procedimiento de Asilo, el Código Schengen, la Directiva de Retorno y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“UE”).

Recordamos que la por aquel entonces Comisaria de Asuntos de Interior Cecilia Malmström le remitió una carta al Ministro de Interior de España Jorge Fernández Díaz, expresando su preocupación por la enmienda que formalizaría las expulsiones sumarias así como por el uso excesivo de la fuerza en las fronteras de los enclaves. Damos la bienvenida a esta iniciativa y le instamos a considerar este tema como una cuestión de alta prioridad y a intervenir nuevamente ante el Gobierno español habida cuenta de que la enmienda propuesta es contraria al Derecho de la UE por las razones que se detallan más abajo.

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 actualmente está debatiéndose en el Congreso, que modificaría la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La enmienda propuesta, que adjuntamos a la presente carta, 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”.ⁱ*

Estamos hondamente preocupados por que 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.

Debe ponerse de manifiesto que el Gobierno pretende aplicar este procedimiento a personas migrantes y solicitantes de asilo que ya se encuentran en el territorio español, basándose en una aberrante interpretación acerca de dónde comienza el territorio español. El Gobierno español ha afirmado de forma reiterada que el área entre la triple valla de Melilla no es territorio español a fin de justificar continuas devoluciones sumarias desde ese enclave a Marruecos.ⁱⁱ El Gobierno ha llegado incluso a afirmar que no se considerará que un inmigrante ha entrado en territorio español en tanto no haya rebasado la “línea policial”.ⁱⁱⁱ La enmienda propuesta, por tanto, consagraría esta interpretación en la ley, al avalar que “la entrada ilegal en España de inmigrantes se entenderá “consumada” en caso de rebasar completamente el sistema perimetral de seguridad”.^{iv}

Un Juzgado español ha afirmado que la frontera española empieza en la valla exterior y que todas las zonas entre las vallas están en territorio español^v. La institución nacional independiente de derechos humanos, el Defensor del Pueblo, se ha pronunciado en este mismo sentido.

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^{vi}. 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^{vii}.

De ser aprobada, la enmienda propuesta constituiría una clara vulneración del Derecho de la Unión Europea y de sus salvaguardas en relación con el acceso al procedimiento de asilo y de la protección frente al *refoulement* en las fronteras externas de la UE así como en el contexto de los procedimientos de retorno. Primero, la enmienda propuesta es incompatible con la Directiva de Procedimiento de Asilo refundida, que requiere a todos los Estados Miembro garantizar el acceso al procedimiento de asilo (artículo 6), la información sobre la posibilidad de los nacionales de terceros países en las fronteras externas de solicitar protección internacional y asistencia jurídica (artículo 8), el derecho a permanecer en el estado miembro mientras se examina la solicitud de asilo (artículo 9) y el derecho a un recurso efectivo con efectos suspensivos (artículo 46)^{viii}. La Directiva es de

aplicación en “todas las solicitudes de asilo presentadas en el territorio, con inclusión de la frontera, o en las zonas de tránsito de los Estados miembros”^{ix}.

En segundo lugar, la enmienda propuesta no está en la línea de la Directiva de Retorno, que establece los estándares y procedimientos comunes para la expulsión de migrantes en situación irregular desde los Estados Miembro^x. Aunque España ejerza su prerrogativa de no aplicar gran parte del articulado de la Directiva a las personas interceptadas en sus fronteras, debe sin embargo respetar una serie de garantías mínimas en relación con estas personas, incluyendo el principio de *non-refoulement* y prestar una atención apropiada a las necesidades especiales de las personas vulnerables^{xi}.

En tercer lugar, la enmienda propuesta, de ser aprobada, vulneraría claramente el Código de Fronteras Schengen que establece que el rechazo de entrada de un nacional de un tercer país “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”^{xii}.

Finalmente, la enmienda propuesta sería, de ser aprobada, incompatible con varias disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular con el artículo 18 que reconoce el derecho al asilo, el artículo 4 sobre la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes, así como el artículo 47 que regula el derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo^{xiii}.

El Derecho de la UE establece un tratamiento específico para Ceuta y Melilla en relación con el control de aduanas y la exención de visado para los marroquíes residentes legales en las ciudades de Tetuán y Nador^{xiv}. Estas exenciones, sin embargo, no pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones bajo la legislación comunitaria mencionada más arriba, que deben ser respetadas por España en su territorio y en sus fronteras, incluyendo Ceuta y Melilla.

La enmienda propuesta también 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”.^{xv} 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.^{xvi} 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.

También nos preocupa que la propuesta aumente el riesgo del uso excesivo de la fuerza por los agentes de la Guardia Civil que controlan las fronteras de España en

Ceuta y Melilla, puesto que la práctica de expulsiones sumarias impedirá a las personas denunciar las violaciones de derechos humanos que puedan sufrir en el territorio español.

El Ministerio del Interior anunció el 23 de octubre un protocolo de “actuación integral en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla”. Según un comunicado de prensa hecho público en la página web del Ministerio, dicho protocolo entraría en vigor una vez que la reforma legal sea aprobada por el Parlamento, y permitiría el uso de la fuerza y utilizar material antidisturbios por parte de los agentes a la hora de rechazar a las personas en la frontera^{xvii}. Aunque el protocolo requiere explícitamente que se usen los materiales antidisturbios únicamente en caso de necesidad y de conformidad con el principio de proporcionalidad, estamos preocupadas sin embargo por el uso de estos métodos en las operaciones de control de fronteras.

El 6 de febrero de 2014 al menos quince inmigrantes murieron ahogados en las aguas cercanas a Ceuta después de que la Guardia Civil dispara balas de goma y lanzase gases lacrimógenos en su dirección. En el momento de escribir esta carta, está abierta una investigación judicial por estas trágicas muertes.

Organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos han documentado numerosos episodios durante los cuales los Guardias Civiles españoles han usado una fuerza excesiva al expulsar sumariamente a las personas migrantes a Marruecos o al intentar evitar la entrada de migrantes irregulares a Melilla. Los informes también 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^{xviii}. El incidente más reciente tuvo lugar el pasado 15 de octubre, cuando un vídeo publicado por el grupo de derechos humanos PRODEIN mostraba a agentes de la Guardia Civil pegando con sus porras a un migrante mientras bajaba por una de las vallas que separan Melilla de Marruecos. El vídeo muestra después a los agentes llevando en brazos al migrante, que parece inconsciente, a través de una puerta de la valla con Marruecos^{xix}.

En su discurso introductorio como Comisario designado de 30 de septiembre de 2014 usted afirmó que “como una Unión comprometida con el respeto de los derechos humanos universales, es responsabilidad de Europa ofrecer protección a los refugiados huyendo de la guerra o de la persecución, respetar las vidas humanas y el derecho al *non-refoulement* en todas las circunstancias”^{xx}. Creemos que esta es una oportunidad para demostrar el compromiso de la Comisión Europea con la idea de que Europa es “la zona del mundo que garantiza los derechos fundamentales”^{xxi}.

En conclusión, le urgimos que intensifique el escrutinio por parte de la Comisión de la situación en las fronteras de España y Europa en el Norte de África. Le alentamos a que dirija una comunicación pública y oportuna al Gobierno de España, dejando claro que la enmienda propuesta es contraria a las obligaciones de España conforme a la legislación de la Unión Europea. Le alentamos además a iniciar un procedimiento de infracción contra España por las expulsiones sumarias

documentadas desde Ceuta y Melilla en contravención con el Derecho comunitario, continuando con las medidas ya adoptadas por la anterior Comisaria.

No dude en ponerse en contacto con nosotros si necesita información adicional o alguna clarificación.

Atentamente,

Amnistía Internacional
European Council on Refugees and Exiles
Human Rights Watch
Rights International Spain

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 <http://elfarodigital.es/melilla/politica/151492-el-entrevallado-no-es-espana-segun-interior-para-justificar-la-presencia-de-mejanis-alli.html#>

ⁱⁱⁱ http://politica.elpais.com/politica/2014/02/21/actualidad/1392978609_302648.html

^{iv} Ver comunicado de prensa oficial en relación con el Protocolo:

http://www.interior.gob.es/es/web/interior/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/2687323/?redirect=http%3A%2F%2Fwww.interior.gob.es%2Fes%2Fweb%2Finterior%2Fportada%3Bjsessionid%3D48E0E5F483B0B97D95E2E4AE75CE9A11%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_pNZsk80xKI0x%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D4

^v http://www.eldiario.es/desalambre/Imputado-Guardia-Civil-Melilla-devoluciones_0_303070030.html

^{vi} 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 Convenio 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).

^{vii} 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).

^{viii} 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 (refundida)

^{ix} *Ibid.*, artículo 3.1.

^x 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.

^{xi} *Ibid*, artículo 4.4.

^{xii} Reglamento (CE) nº 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). Adicionalmente, 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> En una pregunta de un parlamentario europeo sobre las prácticas de “devolución en caliente” en las fronteras de Ceuta y Melilla, la antigua Comisaria Cecilia Malmström afirmó recientemente que “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”. Doc. Nº E-006912/2014, Respuesta de la Comisión a la 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), 20 de octubre de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2014-006912+0+DOC+XML+V0//ES>

^{xiii} La Carta de Derechos Fundamentales de la UE es vinculante para los Estados miembro cuando implementan el Derecho comunitario.

^{xiv} 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 nº 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.

^{xv} Ley Orgánica 4/2000, artículo 22, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

^{xvi} 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>

^{xvii} Ver nota (iv), anterior.

^{xviii} 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 Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, marzo de 2014, “Derechos Humanos en la Frontera Sur,” http://www.apdha.org/media/frontera_sur_2014_web.pdf; 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>

^{xix} El video puede verse aquí: http://www.eldiario.es/desalambre/VIDEOS-Guardia-Civil-illegalmente-inmigrante_0_314268729.html. Ver también la nota de prensa de Human Rights Watch, “Uso excesivo de la Fuerza en Melilla,” 21 de octubre de 2014, <http://www.hrw.org/news/2014/10/21/spain-excessive-force-melilla>.

^{xx} http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/2014-ep-hearings-statement-avramopoulos_en.pdf (traducción propia y no oficial de ingles).

^{xxi} *Ibid*