

CONF/3826/97

LIMITE

NOTA DE TRANSMISIÓN

de la: Delegación española, firmada por el Sr. Javier ELORZA,
Representante Permanente

con fecha de: 19 de febrero de 1997

al: Sr. Jürgen TRUMPF, Secretario General del Consejo de la Unión Europea

Asunto: Asilo

Se adjunta a las Delegaciones un memorándum sobre la cuestión de la inadmisibilidad de asilo para ciudadanos de la Unión, presentado por la Delegación española a la Conferencia Intergubernamental.

MEMORÁNDUM DE ESPAÑA
SOBRE
LA INADMISIBILIDAD DEL ASILO
PARA CIUDADANOS DE LA UNIÓN

I. Razones de la propuesta española.

Conviene ante todo explicar las razones de la propuesta española en la CIG sobre la inadmisibilidad del asilo para los nacionales de los Estados miembros.

En principio, ciertamente, no debería resultar lógico pensar que nacionales de un Estado miembro vayan a necesitar pedir el asilo en otro Estado miembro.

En efecto, los Estados miembros de la Unión Europea son todos Estados de Derecho, democráticos y están comprometidos con el respeto de los derechos humanos. Si llegan a producirse hechos de persecución ilegítima o violaciones de los derechos humanos, existen en todos los Estados miembros medios y mecanismos legales internos y externos (en la Comunidad Europea y en la Comisión de Derechos Humanos y el Tribunal de Estrasburgo) para exigir el restablecimiento del orden jurídico.

Por otra parte, los nacionales de los Estados miembros, a diferencia de los nacionales de terceros países, son ya beneficiarios de importantes derechos en otros Estados miembros. Así, tienen el derecho de libre circulación, establecimiento y residencia, al igual que los demás derechos que conlleva la ciudadanía de la Unión.

Teniendo en cuenta estas reflexiones podría pensarse que el asilo para nacionales de los Estados miembros, tendría que haber quedado ya por completo superado por innecesario.

Sin embargo, se siguen produciendo solicitudes de asilo de ciudadanos de la Unión para lograr objetivos que desnaturalizan la institución del asilo.

Se trata de solicitudes que, a través del asilo, buscan, por un lado, paralizar el mayor tiempo posible una petición judicial de cooperación en materia penal, normalmente una extradición, la cual no puede entrar a analizarse mientras una solicitud de asilo esté pendiente. Por otro lado, son solicitudes que buscan también sembrar desconfianzas entre los Estados miembros afectados, mientras se insiste en presentar supuestos casos de persecución política, tanto con fines internos como externos.

Con este tipo de solicitudes, la institución del asilo se desvía y se manipula. La situación que se crea es contradictoria e incoherente con la estrecha cooperación que en prácticamente todos los terrenos tratan de desarrollar y llevar adelante los Estados miembros a través de la Unión Europea.

La plena confianza y reconocimiento mutuos, el Estado de Derecho y un conjunto común de valores compartidos son prerequisites lógicos para la libre circulación sin fronteras interiores, una política común de visados, de asilo (piénsese, por ejemplo, en el paso común adelante que supone el Convenio de Dublín) o, en general, el establecimiento de un espacio de seguridad y de libertad.

España no ha dejado de insistir en la necesidad de dar una respuesta jurídica a esta situación para resolver definitivamente este problema dentro de la Unión.

Hace casi dos años, las solicitudes de asilo presentadas por un nacional de un Estado miembro fueron objeto de la llamada "Resolución de garantías mínimas" adoptada por el Consejo el 20 de junio de 1995. Aunque en la misma se reconoce que "no debería haber motivo ni de hecho ni de derecho, dentro del cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951, de reconocer el estatuto de refugiado a un solicitante de asilo nacional de otro Estado miembro", sin embargo, se dice también que tales solicitudes deben analizarse en un procedimiento "particularmente rápido o simplificado" y estudiarse individualmente.

Dicha Resolución de "garantías mínimas" es por completo insatisfactoria. La experiencia indica que, como consecuencia de tácticas dilatorias en diversos trámites y recursos, de hecho, tal procedimiento "acelerado" se puede alargar en el tiempo varios años. Por tanto, de nada sirve para atender la situación descrita. Por ello la única respuesta válida es que la solicitud no se admita a trámite y se rechace desde el primer momento.

Por otra parte, también se ha constatado que los procedimientos internos de concesión del refugio político, varían de un Estado a otro. En algunos Estados miembros la decisión de conceder o rechazar el asilo político no depende de instancias gubernamentales, ya que se confía a veces a organismos independientes o Tribunales judiciales.

Por eso, España descarta que el problema pueda solucionarse a través de una declaración política o un artículo en el III Pilar intergubernamental. Lo que se precisa es una norma de efecto directo que tengan que respetar todas las autoridades de un Estado miembro, sean del carácter que sean, y que sea justiciable ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. Por consiguiente, se necesita una norma en el Pilar comunitario.

Todo ello ha llevado a que España haya formulado su propuesta de incluir en el artículo 8 sobre ciudadanía de la Unión el siguiente nuevo apartado:

"Todo ciudadano de la Unión será considerado, a todos los efectos legales y judiciales relacionados con la concesión del estatuto de refugiado y cuestiones de asilo, como nacional del Estado miembro ante el que solicita asilo.

En consecuencia ningún Estado de la Unión admitirá a trámite una petición de asilo o refugio formulada por un nacional de otro Estado de la Unión".

II. El mandato del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo de Dublín se ha hecho eco de la propuesta española en los siguientes términos:

"El Consejo Europeo pide a la Conferencia que desarrolle la importante propuesta de modificar los Tratados para establecer como un principio claro que ningún ciudadano de un Estado miembro de la Unión pueda solicitar asilo en otro Estado miembro, teniendo en cuenta los Tratados Internacionales".

✓ Resulta evidente que los Jefes de Estado y de Gobierno acogen así el principio de la incompatibilidad entre la condición de ciudadano de la Unión y el asilo. Piden además que se establezca como un principio claro. ✓

Naturalmente, como corresponde a un texto de los Jefes de Estado y de Gobierno, su redacción es de carácter político, no jurídico. La petición consiste precisamente en que la Conferencia desarrolle la propuesta, redactándola en la forma jurídica que resulte conveniente.

Por otra parte, el Consejo Europeo se refiere a que esta propuesta se plasme en una modificación del Tratado, debiéndose desechar, pues, cualquier otra posible vía.

La última frase dice "teniendo en cuenta los Tratados Internacionales". Quiere ello decir, teniendo en cuenta las reglas del Derecho Internacional aplicables, sin excluir, naturalmente, posibles normas nuevas o modificaciones que resulten necesarias para recoger el principio.

Realizada así la evaluación política por los Jefes de Estado y de Gobierno, hay que referirse en particular a si la propuesta española "tiene en cuenta los Tratados Internacionales".

III. "Teniendo en cuenta los Tratados Internacionales".

Todos los Estados miembros de la Unión Europea son Partes en el Convenio de Ginebra de 1951 y Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. La propuesta española implica que el nuevo Tratado de la Unión Europea, en tanto que tratado internacional posterior al Convenio de Ginebra, modificaría este último en las relaciones entre los Estados miembros de la U.E.

Para ver si esta modificación del Convenio de Ginebra es conforme a las reglas de Derecho Internacional, hay que acudir al Convenio de Viena sobre derecho de los Tratados. Su artículo 30, que se refiere a "la aplicación de Tratados sucesivos concernientes a la misma materia", en su párrafo cuarto contempla el supuesto concreto de que no todas las Partes en el Tratado anterior (Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre Refugiados) lo sean en el Tratado posterior (Tratado resultante de la CIG). Pues bien, para este supuesto, la respuesta es que en las relaciones entre los Estados Partes en ambos Tratados (los quince Estados UE) el Tratado anterior sólo se aplica en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del Tratado posterior. Esto es, prevalece este último Tratado, el resultante de la CIG.

Hay que tener también en cuenta el artículo 41 del Convenio de Viena, al que remite el párrafo quinto del mencionado artículo 30. El artículo 41 dispone que:

"Dos o más partes en un tratado multilateral podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas:

.....

b) si tal modificación no está prohibida por el Tratado, a condición de que:

- i) no afecte al disfrute de los derechos que a las demás Partes correspondan en virtud del Tratado, ni al cumplimiento de sus obligaciones; y
- ii) no se refiera a ninguna disposición cuya modificación sea incompatible con la consecución efectiva del objeto y fin del Tratado en su conjunto".

El Convenio de Ginebra no prohíbe su modificación. Por otra parte, la modificación que se propone, no afecta a los derechos y obligaciones de las demás Partes en el Convenio de Ginebra [inciso i)]. Por tanto, hay que concentrarse en el inciso ii) y examinar si es una modificación incompatible con el objeto y fin del Tratado en su conjunto.

La finalidad última del Convenio de Ginebra se enuncia perfectamente en el considerando primero del Preámbulo: "asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales". Dado que en el ámbito de la UE se parte del supuesto de que todas las personas disfrutaran de esos derechos y libertades sea cual sea el Estado miembro en que se encuentren, no parece que la supresión del refugio y asilo político para ciudadanos de la Unión, atente contra el objeto y fin del Convenio de Ginebra.

En efecto, el actual artículo F.1 del TUE exige en los Estados miembros, sistemas de Gobierno basados en los principios democráticos. En esas condiciones cualquier persecución arbitraria se convertiría en un acto de los poderes públicos contrario a derecho y sometido a la competencia de las instancias judiciales.

El artículo F.2 del TUE se refiere al respeto por la Unión de los derechos fundamentales de acuerdo con el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Además, según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho comunitario y el Tribunal de Justicia garantiza su respeto.

Cabe asimismo recordar que el artículo 25 del mencionado Convenio de Roma, del cual todos los Estados miembros son parte, permite a cualquier persona individual, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considere víctima de una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el Convenio, demandar y acusar ante la Comisión de Derechos Humanos de Estrasburgo al Estado que haya sido responsable. Además, el Tribunal de Justicia de Estrasburgo actúa como instancia superior de control.

En definitiva, hay que entender que entre los Estados miembros de la UE han desaparecido las causas o circunstancias determinantes de la institución del asilo político que consisten, de acuerdo con el artículo 1, párrafo a, inciso ii) del Convenio de Ginebra, en que una persona posea "fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, de tal manera que la persona en cuestión se vea obligada a residir fuera del país de su nacionalidad porque no pueda o no quiera acogerse a la protección de ese país".

El propio artículo 1, párrafo C, inciso 5 del Convenio de Ginebra establece que la Convención dejará de ser aplicable a toda persona cuando "por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad". Si la Convención prevé el cese de su aplicación cuando en casos concretos desaparezcan las circunstancias que dan lugar al asilo, suprimir el asilo de modo general entre Estados en los que no se pueden dar dichas circunstancias no puede ser algo contrario al fin y al objeto de la Convención.

Por último, el párrafo E del artículo 1 del Convenio de Ginebra de 1951 dice que "esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país". Ciertamente, no puede equipararse nacionalidad y ciudadanía de la Unión. Pero, sin duda, el significado último de la norma del párrafo E es que no tiene sentido dar el estatuto de refugio político a aquella persona que cuente ya con su propio estatuto de derechos en el país en el que se encuentra. Un razonamiento semejante puede hacerse con relación a la ciudadanía de la Unión: tiene poco sentido pensar en que el estatuto de asilo puede sumarse o añadirse al estatuto de derechos y beneficios que una persona ya tiene como nacional de un Estado miembro y ciudadano de la Unión.

En definitiva, se estima que la modificación propuesta por España no sólo no atenta contra el objeto y fin del Convenio de Ginebra, sino que actualiza su aplicación respetando su auténtico sentido y significado de fondo.

IV. Otras cuestiones.

Cabe finalmente referirse a distintas objeciones que han surgido a lo largo del debate en la CIG, así como a las observaciones realizadas por el ACNUR (doc. CONF/VAR/2301/97):

1. Ni la Convención de Ginebra, ni el Protocolo de 1967 exigen el examen individual de las solicitudes de asilo. En realidad, el Convenio de Ginebra no contempla el procedimiento de la concesión del estatuto de refugiado. La exigencia aludida sólo consta en Conclusiones del Comité Ejecutivo de ACNUR o en sus manuales de procedimiento. Se comprende que como regla para aplicar el asilo se estime necesario el examen individual de las solicitudes, pero dicho criterio no tendría que prevalecer en el caso de los nacionales de los Estados miembros por faltar, como antes se ha dicho, el supuesto de hecho previo para poder aplicar el artículo 1 del Convenio de Ginebra.
2. Hay que rechazar la insinuación de que el Convenio de Ginebra exija "una evaluación del elemento subjetivo del temor de persecución". No se puede confundir el hecho objetivo de la persecución con el que una persona se sienta perseguida. El artículo 1 del Convenio de Ginebra exige "temores fundados". Los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros establecen un sistema de garantías para la salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En esas condiciones, no puede haber "temores fundados", lo que no quiere decir que subjetivamente alguien no pueda juzgarse como perseguido.
3. La finalidad del artículo 1 del Protocolo de 1967 que suprimió la inicial aplicación geográficamente limitada del Convenio de 1951, fue conseguir una aplicación universal de la protección de los refugiados. La propuesta española no pretende mermar el carácter universal del asilo, sino tan solo plasmar jurídicamente una realidad: que la institución del asilo ha perdido su significado en el marco de la UE, porque han desaparecido las circunstancias objetivas que justificarían su vigencia.
4. La propuesta española no pretende aplicación discriminatoria alguna del régimen internacional de asilo. Se parte de la idea de que entre los Estados miembros de la UE las circunstancias que justifican el asilo no existen. Es principio general, comúnmente admitido, que no supone discriminación tratar desigualmente cosas que son desiguales. Por lo demás, es el propio ACNUR el que en el punto 7 de su escrito se refiere al uso legítimo del concepto de "país seguro", con lo que implícitamente está reconociendo que hay distintas categorías de países.
5. La propuesta española no busca formular reservas al Convenio de Ginebra, sino que persigue su modificación en base a los artículos 30 y 41 del Convenio de Viena sobre derecho de los Tratados.

6. Con relación a los posibles efectos de la modificación en otras zonas regionales del mundo, hay que responder que si las circunstancias y condiciones que, de una forma tan manifiesta, se dan entre los Estados miembros de la UE, llegaran también a existir en el interior de otros grupos regionales, no habría razones para oponerse a que también allí se superara el derecho de asilo.

En la actualidad la Unión Europea es un conjunto con un desarrollo cualitativamente superior al de las agrupaciones de Estados existentes en otras partes del mundo. Sus instituciones, en particular su Tribunal de Justicia, proporcionan garantías a los ciudadanos que no encuentran equivalente en otras regiones. ✓

7. Las interpretaciones del Comité Ejecutivo del ACNUR son simples recomendaciones y no se integran como interpretación auténtica del Convenio de 1951. Las posiciones previas adoptadas por el Consejo de Ministros de la UE son, evidentemente, modificables.
8. Se estima que las diversas propuestas que se están considerando en la CIG para reforzar el principio democrático y el respeto a los derechos humanos en el Tratado revisado, dan, si cabe, aun más fuerza a la propuesta española de suprimir el asilo político. Todas ellas confirman de nuevo la especial preocupación que existe en la Unión Europea por garantizar y potenciar el Estado de Derecho.

España apoya muy especialmente la cláusula que permite suspender los derechos de un Estado miembro que deje de ser democrático o incurra en graves violaciones de los derechos humanos. La suspensión de derechos permitirá revisar por completo su situación, así como la del tratamiento a sus nacionales

Igualmente, España apoya el sentido y la finalidad de todas las propuestas incluidas en el Capítulo sobre derechos fundamentales y no discriminación del Proyecto de revisión de los Tratados de la Presidencia irlandesa, incluida la justiciabilidad ante el Tribunal de Luxemburgo del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

9. Con relación a otros puntos o dificultades de la propuesta española que han surgido en el debate (por ejemplo, el contenido de su párrafo primero), cabe decir que, por las razones indicadas más arriba (punto I), los elementos esenciales de la propuesta española no son sino los dos siguientes:
 - Sólo la no admisibilidad ("non recevabilité") de las solicitudes permite superar los abusos detectados en la utilización del asilo. Ello está reflejado en el párrafo segundo. ✓
 - La propuesta debe quedar localizada en el Pilar comunitario. ✓