

Hacia una política común de asilo para la Unión Europea

*Toni Lluçh

RESUMEN

A falta de una política de asilo común, salvo el limitado Convenio de Dublín, en el proceso de armonización de las políticas de asilo de los Estados miembros de la UE, asistimos a gran variedad de declaraciones políticas sin ningún valor vinculante que van marcando las pautas de actuación de los países, a veces fruto más del temor que de los valores de los derechos humanos. Este artículo se centra en el análisis del mencionado Convenio de Dublín; en una reflexión sobre sus logros y fracasos tras unos años de aplicación.

De unos años a esta parte la armonización de las políticas de asilo viene siendo una de las preocupaciones de la Unión Europea, que se ha abordado en sucesivas cumbres comunitarias. Lo primero al tratar el proceso de armonización o de política europea común en esta materia es preguntarnos qué voluntad política manifiestan los distintos gobiernos europeos con respecto al asilo y a los refugiados. Es a partir de esta voluntad política que surgirá una decisión política y, posteriormente, una política.

Lamentablemente, esta comunitarización surge en un momento crítico en relación con los asilados en Europa. Que sea a causa o como efecto de ello no interesa tanto como calibrar que los problemas de refugiados en el último decenio en Europa han sido gravísimos y constituyen aún una amenaza latente.

La desintegración de la Unión Soviética y los presentes conflictos en el Cáucaso, así como los sucesivos conflictos en la antigua Yugoslavia, constituyen el marco en el que indudablemente se encuentra el debate. La experiencia de acogida de refugiados, principalmente de bosnios en Europa, y el llamado reparto de cargas, han sido sin duda decepcionantes y, por tanto, no permiten albergar ningún optimismo.

Efectivamente, el número de refugiados en el mundo aumenta, de la misma manera que lo hace en Europa (hasta más de siete millones) y, sin embargo, la acogida en los distintos países europeos permanece estancada en los últimos años. La Unión Europea teme por sus fronteras del este, teme por sus fronteras del sur y su política responde únicamente a este temor. No responde a los problemas de los miles de refugiados que requieren protección y seguridad. Esta dinámica fronteriza es la que ha provocado el surgimiento de una nueva figura: el desplazado interno. El refugiado que no llega a serlo, porque no ha podido cruzar una frontera y permanece en su país bajo una tenue protección internacional que no puede evitar masacres como la de Srebrenica, en Bosnia.

Encauzar estos desplazamientos masivos no es tema fácil ni lo es procurar el reasentamiento o el retorno de estas personas, pero ante todo se debe garantizar, si no el derecho al asilo, sí el derecho a huir. Y sobre el derecho a huir, la Unión Europea no puede legislar y sus intentos fracasarán.

A falta de una política común de asilo, salvo el limitado Convenio de Dublín del que hablaremos más adelante, asistimos a un *continuum* de declaraciones políticas “informales”, de sugerencias de acción, de documentos de reflexión, que sin ningún valor vinculante van marcando las pautas de actuación en los distintos países. No son políticas europeas, pero se adoptan con Europa como justificación. Son políticas parciales e inequívocamente sustitutivas, con la limitación del asilo exclusivamente a los perseguidos por sus gobiernos y no por cualquier agente perseguidor. Las listas de países de origen seguros, o de terceros países seguros, el paso de estatutos jurídicos claros como el de asilo a fórmulas de protección temporal con garantías dudosas son un menoscabo del derecho. Las sanciones a las compañías de transporte que trasladan personas con insuficiente documentación. La dilatación del procedimiento de asilo. El día a día nos va señalando extremos de este tenor ante la continuada alarma y denuncia del ACNUR. Sirve de ejemplo, la entrega de A. Oçalam a Turquía por parte de Italia.

Estas situaciones son las que están sobre la mesa al plantearse una política de asilo común. Y, por tanto, la resultante difícilmente puede diferir de estos elementos. Es más, como el temor es contagioso, el temor de un Estado se convierte en temor de todos. Urge más una reacción política contra estos temores que se base en:

– El convencimiento europeo sobre los valores de los derechos humanos y su protección, sobre la democracia y la libertad como principios de toda convivencia. Este enunciado no es retórico, sino el que al fin y al cabo originó la Unión Europea, como superación de antagonismos históricos.

– El respeto a los principios contemplados en la Convención de Ginebra, que es común a todos los países europeos, y que no puede dejar de serlo en una unión.

– Una apuesta solidaria de futuro: los perseguidos de hoy serán los dirigentes de mañana. Si los horizontes económicos, sociales y políticos de los europeos tienen un alcance mundial, también lo han de tener sus implicaciones solidarias.

– La Unión Europea tiene capacidad de solventar este reto hallando una fórmula de acogida de refugiados de acuerdo con la realidad internacional y a su papel en ella.

EL CONVENIO DE DUBLÍN

Hasta el momento, el Convenio de Dublín sobre determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo constituye el principal elemento de armonización. Es un primer paso y cualquier valoración del éxito o fracaso de este convenio se ha de hacer no en función del objetivo final (la política común), sino en función de lo que pretende e indica su enunciado: “Estado responsable de examinar la solicitud de asilo”. Tras unos años de aplicación del Convenio de Dublín, éste debe ser objeto de una reflexión profunda, ya que cualquier armonización puede partir ya de la práctica reconocida que supone el Convenio y no tan solo de meras elaboraciones teóricas. Ésta puede ser la principal elaboración de Dublín: algo que ha demostrado unos éxitos y fracasos, y por tanto también aquello que debe evitarse en el futuro.

Podemos constatar como aspectos positivos del Convenio:

– Evitar las peticiones de asilo sucesivas en distintos países de la Unión, lo que supone un importante ahorro en el procedimiento, pero que debería corresponderse en positivo con la generación de unos derechos que puedan disfrutar todos los refugiados en toda la Unión. Si una negativa de asilo en un país equivale a una denegación en todos ellos, entonces ¿por qué una decisión favorable en un país no equivale a lo mismo en todos los países?

– Evitar el llamado “efecto ping-pong” entre estados, y que siempre haya un Estado de la Unión responsable de la solicitud y no haya devoluciones sucesivas entre unos estados y otros.

Lamentablemente, estos aspectos positivos se ven entorpecidos en la práctica por las dificultades de aplicación y la prolongación de los procedimientos que limitan sus efectos. Se calcula que el 10% de las solicitudes de asilo presentadas en la Unión precisa de la aplicación del Convenio de Dublín (queda, por tanto, un 90% de solicitudes de asilo para las que la Unión no tiene política común). De este 10% en el que se aplica el Convenio tan solo el 1% llegó a ver ejecutada la decisión y finalizada con el traslado del solicitante de un país a otro. Por tanto, sólo el 1% de las solicitudes de asilo en Europa alcanzó el término previsto en Dublín.

Resultado escaso para las expectativas generadas. Rescatando estos aspectos, el Convenio mereció de entrada y sigue mereciendo fuertes críticas, a saber:

– Dificultades de integración social de los refugiados, ya que no se facilita su inserción en una sociedad de la que conozcan la lengua o en la que tengan familiares o per-

sonas de un mismo entorno social y cultural. A diferencia de los inmigrantes, los refugiados no eligen ni el país ni el momento de su huida. Por tanto, la obtención de un visado no se hará en función de la elección del país, sino de la facilidad de obtenerlo, del acceso a un consulado, sin llamar la atención en el país de origen. Si para un perseguido detenerse a obtener un visado ya resulta peligroso o inoportuno, lo es más si accede a determinadas embajadas. Para el refugiado, el visado no es un instrumento de entrada a un país, sino una cierta garantía de no devolución. No le importa su destino, sino la huida. Un dirigente colombiano en la embajada de Alemania o de Italia puede no levantar el recelo que levantaría en la embajada de España.

Es más lógico vincularse a la Unión Europea en función de la lengua (latinoamericanos en España, africanos francófonos en Francia) que vincularse sencillamente en función de la obtención de un visado. La lengua supone una adquisición imprescindible y, por tanto, un paso para la integración. Igualmente lo es mantener lazos familiares con un determinado país; la red familiar es un marco de apoyo importante en el proceso de adaptación.

Esta posibilidad de elección del país representa respetar la decisión del refugiado, facilita su inserción futura y si la decisión del país de la Unión fuera vinculante para todo el resto de países, ello permitiría mantener el aspecto positivo de Dublín. Además, si la decisión fuera negativa, la posible regularización sería más asequible y se evitarían situaciones irregulares o devoluciones costosas, al límite establecido por la Convención de Ginebra.

Otro aspecto negativo del Convenio de Dublín, al margen de estas críticas a su contenido, ha surgido de la aplicación de éste: la ocultación de pruebas por parte del interesado para evitar o dificultar la aplicación del Convenio. Sin pasaporte ni visado el pleito entre estados puede alargarse indefinidamente y, por tanto, la aplicación del Convenio se hace imposible. En el caso de un refugiado, los elementos probatorios siempre son muy delicados y una devolución resulta gravísima, aparte de que supone la violación de uno de los deberes de los refugiados: el de colaborar con las autoridades. En el fondo prueba que el refugiado prefiere una situación de irregularidad en un país que conoce antes que el examen de una solicitud en un país desconocido. Para los extracomunitarios, la Unión tiene no uno, sino quince rostros distintos. Una política exterior común creíble y el tiempo harán que la Unión sea percibida como tal en el exterior.

En materia de asilo, la construcción de un espacio común de libertad, igualdad y justicia en la Unión abre una serie de interrogantes que amenazan de hecho no ya el derecho de asilo, sino la posibilidad de acceder al procedimiento. De poco servirían una excelente política de asilo común, unos procedimientos rápidos y una protección social acorde con los principios enunciados si se impide con medidas paralelas el acceso al procedimiento.

Conviene alertar contra un conjunto de medidas que planean sobre esta política y que han sido implementadas de hecho por algunos estados. Elevar estas políticas al rango de una política común es un peligro más que evidente. Estas amenazas provienen de:

– El establecimiento de los visados como mecanismo de acceso. Un perseguido difícilmente podrá entretenerse en solicitar y esperar un visado en un consulado o una embajada que pueden estar vigilados. Sin visados no hay entrada. De nada sirve la salvaguarda de que el refugiado no necesita estos documentos si el encargado de velar por la entrada puede ser una compañía de transportes que exige pasaportes y visados a sus clientes. Sin pasaporte ni visado nadie va a ser embarcado en el avión y el posible refugiado queda en tierra. El refugiado no accede al procedimiento de asilo, y no ya por decisión de la Unión o de un Estado, sino por decisión de una compañía aérea. ¿Dónde se recurre contra esta decisión? Este traspaso de responsabilidades de agentes públicos sujetos a control a agentes privados no es inocente ni puede permitirse en nombre de la eficacia.

– La política de países de origen seguros. Si ya tenemos listas de países a cuyos ciudadanos se exige visado, se pretende ensayar la elaboración de un nuevo listado de países: aquellos cuyos ciudadanos no pueden solicitar asilo. El peligro de iniciativas de este estilo radica en asociar a “países amigos”, aunque con regímenes de dudoso talante democrático, con las democracias formales que no pueden proteger a todos sus ciudadanos de agentes como la guerrilla, el terrorismo, los grupos paramilitares o el narcotráfico. Ningún Estado está exento de cometer una arbitrariedad contra alguno de sus ciudadanos y, por tanto, las solicitudes deben ser examinadas con el detenimiento que merecen.

– La designación de terceros países seguros. Otro mecanismo de traspaso de responsabilidades, una especie de Convenio de Dublín a escala extracomunitaria. Si el solicitante que entra en la Unión ha hecho escala o permanecido en un tercer país que se pueda considerar seguro, debió haber permanecido y haber pedido asilo en él, a expensas de ser rechazado. Pueden ser países seguros para sus ciudadanos o para los europeos, pero no precisamente para otros ciudadanos: ¿de qué seguridad gozará un kurdo iraquí en Turquía si ha viajado a este país camino de Alemania?

Estas vías ensayadas o impuestas por distintos estados suponen una violación del espíritu de la Convención; no son medidas técnicas, sino que tienen un hondo calado político que limita de hecho la vía del asilo, vulnerando, por tanto, el derecho de asilo.

Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2000) *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: Icaria Editorial.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000) “Revisión del Convenio de Dublín: desarrollo de legislación comunitaria relativa a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los estados miembros”.

Hacia una política común de asilo para la Unión Europea

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2001) “Observaciones preliminares del ACNUR a la Comunicación de la Comisión Europea”. *Hacia un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión Europea, para las personas a las que se concede asilo*. Madrid: ACNUR.

Comisión de las Comunidades Europeas (2000) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*: “Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad , seguridad y justicia en la Unión Europea”. Bruselas.

Comisión Española de ayuda al refugiado (2000) *Informe sobre la aplicación del Convenio de Dublín en España*. Madrid: CEAR.

Cáritas Europa (2001) *Fair treatment for asylum seekers*. Bruselas: Cáritas Europa.