COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.06.2001
SEC(2001) 756

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN EVALUACIÓN DEL CONVENIO DE DUBLÍN

El presente documento constituye la evalución de la aplicación del Convenio de Dublín, cuyo principio se decidió en el Plan de acción de Viena[i] y de la que la Comisión decidió encargarse

INTRODUCCIÓN.
I. ENFOQUE ESTADÍSTICO.
II. CRITERIOS DE ATRIBUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE LA PRUEBA
1. Establecimiento de la responsabilidad inicial
2. Readmisión a cargo
3. Solicitudes de información en virtud del artículo 15
4. Cláusulas de exención
III. LOS PLAZOS
1. Plazos fijados por el Convenio y por la decisión 1/97 del Comité del artículo 18, con fecha de 9 de septiembre de 1997
2. Otros motivos de retraso
3. Consecuencias de los retrasos
4. Papel de los acuerdos bilaterales
IV. CUESTIONES JURÍDICAS
1. Imprecisiones o lagunas del Convenio
a) Ámbito de aplicación
b) Definiciones
c) Redacción de las disposiciones
d) Lagunas del Convenio.
2. Acción de los órganos jurisdiccionales nacionales
V. MODALIDADES PRÁCTICAS
1. Comunicaciones
2. Transferencias
VI. EL PAPEL DEL CONVENIO COMO MEDIDA COMPLEMENTARIA DE LA LIBRE CIRCULACIÓN Y SU INFLUENCIA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA
VII. CARGA ADMINISTRATIVA Y COSTES.
1. Carga de trabajo
2. Costes
3. Notas

1. INTRODUCCIÓN

El convenio sobre la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros de las Comunidades europeas que se firmó en Dublín el 15 de junio de 1990, entró en vigor el 1 de septiembre de 1997.

El objetivo del Convenio es atribuir la competencia para examinar una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro a un único Estado miembro, en función de criterios objetivos y, con ello, garantizar a cada solicitante de asilo que su solicitud será examinada y que no se le dejará demasiado tiempo en la incertidumbre sobre el curso que se vaya a dar a dicha solicitud.

El principio general que preside los criterios de atribución de la competencia es que, en un espacio en el que la libre circulación de las personas está garantizada en virtud de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, cada Estado debe rendir cuentas ante los demás de sus actos y de sus fallos en materia de entrada y residencia de los nacionales de terceros países. Por ello, los criterios del Convenio están encaminados a atribuir la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo al Estado miembro con mayor participación en el proceso de entrada o de residencia del interesado.

Con arreglo al Convenio, el Estado miembro responsable tiene ciertas obligaciones entre las cuales figura la de efectuar el examen de la solicitud de asilo y la de readmitir a cargo al solicitante de asilo si éste se trasladare irregularmente a otro Estado miembro.

El Convenio establece asimismo un mecanismo y unos plazos para la presentación de los requerimientos que los Estados miembros dirigen unos a otros con motivo de la admisión o de la readmisión a cargo de los solicitantes de asilo.

Un Comité de Ministros, instituido con arreglo al artículo 18 del Convenio, se encarga de examinar todas las cuestiones relativas a su aplicación e interpretación. Dicho Comité, en varias decisiones, ha adoptado recomendaciones y directrices destinadas a mejorar el funcionamiento del Convenio, en particular mediante la reducción de los plazos y la aclaración de determinadas nociones que figuran en él.

Con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 63 del Tratado, en la versión del Tratado de Amsterdam, y con objeto de substituir el Convenio de Dublín, el Consejo debe adoptar un instrumento de Derecho comunitario que incluya criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en un Estado miembro por nacionales de terceros países. El Consejo consideró necesario que, antes de proceder a la elaboración de un nuevo instrumento, se proceda a valorar el funcionamiento del Convenio. La Comisión aceptó encargarse de dicha tarea.

Además de la valoración, la Comisión desearía provocar un amplio debate sobre las perspectivas de futuro del dispositivo de determinación del Estado responsable. Con tal fin, los servicios de la Comisión distribuyeron un documento de discusión titulado "Nuevo examen del Convenio de Dublín: elaboración de una legislación comunitaria que permita determinar qué Estado miembro es responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros" (SEC(2000)522) que fue sometido a debate en el Consejo y sobre el cual muchos organismos interesados dieron a conocer sus comentarios.

I. Enfoque estadístico

Es posible llevar a cabo un primer enfoque de la aplicación del Convenio de Dublín a través de los datos estadísticos. El resultado es un panorama cuantitativo que permite sacar determinadas conclusiones. Habida cuenta de la diversidad de métodos de contabilización y del grado variable de detalle de las estadísticas de los Estados miembros, los datos disponibles sólo pueden reflejar órdenes de magnitud sin poder aspirar a una exactitud científica. Los datos recogidos a efectos de la presente evaluación corresponden a los años 1998 y 1999 (cuadros I y II). Con el fin de "normalizar" las aberraciones constatadas en los datos anuales (debidas, por ejemplo, a fenómenos de desfase de un año a otro) y de disponer de datos más seguros basados en una muestra estadística más amplia, pareció preferible basarse,

siempre que fuera posible, en los datos acumulados de los dos años de referencia (aunque, en ciertos casos, esto suponga proceder a algunas estimaciones para compensar datos incompletos - cuadro III)[ii] . Los datos brutos relativos a la aplicación del Convenio en el conjunto de la UE, acumulados sobre dos años, pueden agruparse del modo siguiente:
(Ver cuadro 1)

Lo primero que llama la atención es la escasa proporción de solicitudes de asilo que dan lugar a una solicitud de tomar a cargo o readmisión a cargo dirigida a otro Estado miembro. A pesar de que, en teoría, cada solicitud de asilo se somete a examen, por breve que este sea, relativo a los criterios de responsabilidad del Convenio, el Estado miembro al que se presentó la solicitud de asilo sólo dirige una solicitud de readmisión a otro Estado miembro en un 6% de los casos.

La segunda comprobación que se impone es la elevada proporción de aceptación de las solicitudes dirigidas a los otros Estados miembros en virtud del Convenio. Sobre la base de la proporción constatada de casi un 70%, se puede llegar a la conclusión de que, por una parte, las solicitudes se presentan casi siempre con buen criterio y, por otra, que de un modo general los Estados examinan de buena fe y con ánimo positivo las solicitudes que les dirigen los demás Estados miembros. Sin embargo, habida cuenta del número relativamente escaso de solicitudes presentadas, sólo un 4,20% de las solicitudes de asilo desemboca en la determinación de la responsabilidad de un Estado miembro distinto de aquél en que se presentó la solicitud de asilo. El resultado es que, en más del 95% de los casos, la responsabilidad del examen recae finalmente en el Estado miembro al que se presentó inicialmente la solicitud de asilo.

El tercer aspecto se refiere a la divergencia entre el número de casos que son objeto de acuerdo con miras a un traslado y el número de traslados efectuados o registrados. El traslado efectivo del solicitante de asilo sólo se produce en algo menos del 40% de los casos; por lo tanto, la proporción de solicitantes de asilo "transferibles" pero no trasladados asciende al 60%. Seguramente un número determinado de traslados "voluntarios" se produce sin contabilizarse, también habrá que tener en cuenta ciertos cambios de estatuto (renuncia a la solicitud de asilo, admisión a la estancia bajo otro concepto...), traslados prorrogados por razones jurídicas o humanitarias y otras situaciones que pudieran representar un obstáculo al traslado, de modo que, probablemente, la amplitud del fenómeno sea menor de lo que indican los cuadros estadísticos. No obstante, se produce una determinada "evaporación" cuya consecuencia es la constitución de un volante de extranjeros, generalmente en situación irregular, que manifiestan su intención de solicitar asilo pero cuya demanda no es examinada ni en el Estado miembro donde la presentaron, porque no es el Estado responsable, ni en el Estado miembro responsable al que no regresaron.

Finalmente, todo indica que el número de solicitantes de asilo efectivamente trasladados representa algo menos del 30% del número total de solicitantes para los que se formuló una solicitud de readmisión, lo que representa un 1,70% del total de solicitudes de asilo presentadas en los 15 Estados miembros.

Estas cifras globales no deben encubrir la disparidad de los resultados de los Estados miembros considerados individualmente (véanse los cuadros I, II y III). Se distinguen a primera vista dos grupos de Estados, según que el saldo entre los traslados que operan y los que reciben sea a su favor o en su detrimento. Aunque los datos sobre los traslados "entrantes" sean incompletos, Alemania, Austria, Italia y Francia aparecen claramente como los Estados cuyo saldo es, en cifras absolutas, más desfavorable. A continuación se sitúan España, Grecia, Portugal e Irlanda. El caso de Bélgica resulta más confuso, ya que dicho Estado sólo registra un número reducido de traslados, exclusivamente bajo escolta.

En cambio, el Reino Unido, los Países Bajos, Suecia y Dinamarca son los Estados miembros que, en cuanto a saldo de traslados se refiere, obtienen manifiestamente los resultados más favorables.

No obstante, cabe matizar estas observaciones teniendo en cuenta, por una parte, la proporción que representan estos traslados con relación a la solicitud de asilo global del Estado miembro y, por otra, la influencia de factores como la posición geográfica que se examinarán más adelante.

Sin embargo, a pesar de las variaciones entre un Estado miembro y otro, hay que reconocer que la influencia del Convenio de Dublín sobre la atribución de la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo es

escasa puesto que se ejerce en menos del 5% del total de solicitudes. Excepto si se admite que la aplastante mayoría de los solicitantes de asilo presenta la solicitud en el Estado que de todos modos hubiese sido designado como responsable en función de los criterios del Convenio - lo que no parece compatible con la experiencia de los Estados miembros relativa a la amplitud de los movimientos irregulares de nacionales de terceros países dentro de la Unión Europea -, el papel de éste en tanto que medida complementaria de la libre circulación es limitado.

Las causas de esta situación son múltiples. Las principales se exponen a continuación.

II. Criterios de atribución de la responsabilidad y administración de la prueba.

El Convenio de Dublín incluye dos aspectos: 1) un dispositivo para determinar qué Estado debe ser responsable del examen de una solicitud de asilo y tomar a su cargo al solicitante; 2) un dispositivo de readmisión a su cargo por el Estado responsable de los solicitantes de asilo que le incumban y se encuentren irregularmente en el territorio de otro Estado.

1. Establecimiento de la responsabilidad inicial

Excepto los artículos 4 y 8 que son de diferente carácter, los criterios de determinación de la responsabilidad (artículos 5, 6 y 7) se proponen asignar ésta al Estado miembro que hubiere sido causa o hubiere tenido mayor responsabilidad en la entrada o la estancia del solicitante de asilo en los territorios de los Estados partes, ya sea por concederle un permiso de residencia o un visado, por defectos en el control de sus fronteras exteriores o por autorizar la entrada sin visado.

La mitad solamente de los Estados miembros está en condiciones de proporcionar estadísticas sobre la frecuencia de utilización de cada uno de los criterios. Además, éstas no siempre son directamente comparables.

Sin embargo, es posible proceder a las siguientes observaciones basándose en los datos acumulados de los dos años de referencia:

- Los distintos casos hipotéticos cubiertos por el artículo 5 (permiso de residencia o visado vigente o caducado) son a la vez los que generalmente se alegan en las solicitudes de admisión a cargo y los que dan lugar al mayor número, o incluso a la mayor proporción, de respuestas positivas por parte del Estado miembro al que se presentan. El artículo 5 representa el 85% de las solicitudes recibidas por Portugal, el 50% de las solicitudes dirigidas a Francia en 1999, cerca del 50% de las solicitudes dirigidas a los Países Bajos en 1998-99, y el 25% de las solicitudes recibidas por el Reino Unido. Dicho artículo da lugar a un tercio de las respuestas positivas proporcionadas por el Reino Unido y a cerca del 60% de las aceptaciones otorgadas por Alemania.

- El artículo 8 aparece como el segundo criterio en orden de frecuencia, lo que no deja de ser sorprendente en la medida en que, tratándose de asignar -a falta de otros criterios- la responsabilidad al Estado que recibió la solicitud de asilo en primer lugar, parecería más lógico que nos halláramos ante un caso de readmisión a cargo tal como establecen los artículos 3-7 y 10. No obstante, y el hecho de que el recurso al artículo 8 aumente de un año a otro parece confirmarlo, esto parece corresponder a una aceleración de los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo que abandonan rápidamente el Estado miembro donde formularon una solicitud de asilo, incluso antes de que haya podido iniciarse un procedimiento de determinación del Estado responsable o de examen sobre el fondo y sin haber procedido a retirar formalmente su demanda tal como se menciona en la redacción del Convenio, con el fin de proseguir su viaje hacia el Estado miembro al que desean ir. El artículo 8 representa más de un 45% de las solicitudes dirigidas a Bélgica, alrededor de un tercio de las solicitudes dirigidas a los Países Bajos, y más del 25% de las solicitudes recibidas por el Reino Unido. Da lugar a más de un tercio de las respuestas positivas otorgadas por Alemania y a cerca del 30% de los acuerdos otorgados por el Reino Unido. En el caso de Francia, sin embargo, representa menos del 1%, lo que seguramente significa que este Estado miembro interpreta la mayoría de las solicitudes que se le presentan en virtud del artículo 8 como solicitudes en virtud de los artículos 3-7 o 10.

- En general, el artículo 6 se sitúa en tercer lugar en orden al número de las solicitudes de readmisión a cargo recibidas por los Estados miembros: el 30% en el caso de Bélgica, el 10% en Francia, cerca del 10% en Portugal y los Países Bajos. En cambio, esta proporción disminuye considerablemente en el caso de los acuerdos otorgados por el Reino Unido y Alemania. Así pues, no sólo el artículo 6 es alegado proporcionalmente menos de lo que cabría esperar, habida cuenta de las estimaciones efectuadas en cuanto al número de entradas irregulares por las fronteras exteriores, sino que las solicitudes basadas en las disposiciones de dicho artículo parecen desembocar con menor frecuencia en un acuerdo que las solicitudes basadas en otros criterios.

- El recurso al artículo 4 es muy escaso: en dos años sólo se aplica a un caso de 286 en Portugal, a 16 de 961 en Bélgica, a 20 de 295 en el Reino Unido y a 64 de 1.464 en los Países Bajos. Esto parece indicar que los miembros de la familia de los refugiados que residen en los Estados miembros recurren preferentemente a las vías regulares de la reagrupación familiar y que, cuando no es el caso, son pocos los que se encuentran en la situación de tener que formular una solicitud de asilo en un Estado miembro mientras se dirigen al Estado miembro dónde reside el refugiado.

- La entrada regular contemplada en el artículo 7 parece ser el criterio alegado menos a menudo: 37 casos en dos años en los Países Bajos, 18 en Bélgica, 11 en el Reino Unido, 9 en Portugal. Sólo representa un 7% de los acuerdos otorgados por el Reino Unido y apenas más del 1% de las respuestas positivas de Alemania.

La frecuencia relativa de utilización de los distintos criterios de responsabilidad está condicionada, por una parte, por la importancia numérica de cada una de las situaciones contempladas y, por otra, por la mayor o menor dificultad para establecer que un solicitante de asilo se encuentra en dicha situación. No obstante, comprobar si existe un vínculo de proporcionalidad entre la acción en materia de asilo y circulación de las personas de cada Estado miembro y la frecuencia de utilización al respecto de cada uno de los criterios del Convenio sólo podría hacerse comparando un gran número de datos estadísticos conexos, lo que rebasaría el marco de este estudio.

En cambio, es posible tener en cuenta el impacto de la atribución de la prueba:

- Por lo que se refiere al artículo 4, basta al Estado miembro presuntamente responsable comprobar en sus registros si la persona en cuestión reside efectivamente como refugiado en su territorio. Siempre que las indicaciones proporcionadas por el solicitante de asilo sean correctas y que se haya establecido el parentesco esta comprobación casi no plantea ninguna dificultad; por esta razón es preferible buscar las causas de la escasa utilización de este criterio en las consideraciones anteriormente expuestas. No obstante, unas exigencias demasiado rigurosas en materia de prueba del parentesco o del vínculo matrimonial, así como el rechazo de los matrimonios posteriores a la salida de los interesados de su país de origen pueden haber contribuido a limitar el alcance de esta disposición.

- Por lo que se refiere al artículo 5, las respuestas de los Estados miembros ponen de manifiesto que este criterio es relativamente fácil de aplicar. No puede hay conflicto cuando se dispone de pruebas materiales (permiso de residencia o visado) aunque algunos casos de fraude (usurpación de identidad, falsificación de documentos) hayan dado lugar a interpretaciones divergentes. Cuando el elemento material no está disponible, generalmente no puede aplicarse el criterio sino en la medida en que el propio solicitante de asilo proporcione las indicaciones necesarias para orientar las indagaciones: en cuyo caso, es posible interrogar al Estado miembro presunto responsable que procederá a las comprobaciones necesarias en sus registros. Esto es especialmente cierto en cuanto a visados se refiere. No obstante, al parecer debido a diferencias de organización, los Estados miembros dan muestras de un grado desigual de eficacia en la comprobación de la expedición de un visado por una de sus representaciones en el extranjero.

- Para la aplicación del artículo 6 la dificultad de aportar la prueba del paso irregular de la frontera se plantea con más agudeza, puesto que un acto clandestino no deja, generalmente y casi por principio, rastro oficial alguno. En tal caso, la búsqueda del Estado responsable sólo se ve orientada por las declaraciones del solicitante de asilo o mediante la existencia de indicios. En la práctica, las declaraciones del solicitante se consideran como un indicio de escaso valor probatorio: sólo se tienen

en cuenta si son precisas y detalladas e incluyen elementos que es posible contrastar. Del mismo modo, los indicios que apuntan a dejar suponer el paso del solicitante por el territorio de un Estado miembro se aprecian de distinta manera según sean nominativos (factura o billete de avión) o no (billete de tren, divisas...). Después de cierto tanteo inicial, una percepción común parece haberse establecido en cuanto al grado de prueba necesario para alegar el artículo 6 ante otro Estado miembro: las respuestas de varios Estados miembros evidencian que la administración competente tiene a menudo que renunciar a dirigirse al Estado presunto responsable cuando, a pesar de la convicción de que dicho Estado sea efectivamente aquel por el cual el solicitante entró en la Unión, los elementos de prueba parecen insuficientes. Sin embargo, esta autolimitación, que conduce a dirigirse a otro Estado sólo cuando existen indicios suficientes, no basta para garantizar el éxito de una solicitud de admisión a cargo: las estadísticas disponibles ponen de manifiesto que la proporción de acuerdos sigue siendo inferior a la de otros criterios (el Reino Unido, por ejemplo, sólo aceptó 3 de cada 16 solicitudes presentadas en virtud del artículo 6, mientras que los datos proporcionados por Alemania evidencian, para 1998-99, 226 acuerdos frente a 465 denegaciones).

- Por lo que se refiere al artículo 7, el problema de la prueba se plantea más o menos en los mismos términos que en el caso del artículo 6. La prueba más fehaciente, es decir, el estampillado del pasaporte en el momento de la entrada, está rara vez disponible ya que depende a la vez de la presentación de un pasaporte por el solicitante y del carácter más o menos sistemático del estampillado por las autoridades encargadas del control de los puntos de entrada autorizados. El empleo de los demás indicios y elementos de prueba es, *mutatis mutandis,* el mismo que en el caso del artículo 6.

- En principio, cualquier solicitud de asilo debe quedar registrada. Por ello, cuando las declaraciones del solicitante de asilo o cualquier otro elemento de prueba material permiten orientar las investigaciones en esta dirección, es fácil dirigirse al Estado miembro presunto responsable para que compruebe en sus registros la existencia de tal demanda y la subsiguiente aplicación del criterio del artículo 8, en la medida en que no se trate de uno de los casos de readmisión a cargo a que se refieren los artículos 3-7 y 10. Se procede con éxito al intercambio bilateral de huellas dactilares para superar las dificultades provocadas por las variaciones de ortografía de los apellidos (problema frecuentemente vinculado a la transcripción de patronímicos escritos en otro alfabeto).

Esta breve revisión de las dificultades de administración de la prueba pone de relieve que en la capacidad de un Estado miembro a establecer la responsabilidad de otro Estado, el papel fundamental corresponde en la mayoría de los casos al propio solicitante de asilo. Ya sea por su silencio o por la supresión de elementos de prueba, el solicitante de asilo puede privar al Estado miembro al que se dirige de todo medio de actuar en el marco del Convenio de Dublín. En cuanto a la cuestión de saber si la entrada en vigor del dispositivo de determinación del Estado responsable ha supuesto un aumento de la proporción de solicitantes de asilo desprovistos de documentos, las opiniones de los Estados miembros son divergentes: unos consideran que este fenómeno es anterior y otros estiman que ha habido un incremento de la proporción pero no pueden cuantificarlo. Los datos disponibles no permiten valorar en qué medida la organización administrativa o la organización de las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo en los Estados miembros influye en sus "resultados" en la aplicación del Convenio, en particular, por facilitar un acceso más o menos completo y precoz a los elementos de prueba que el solicitante de asilo pudiere transportar sobre sí o en su equipaje.

2. Readmisión a cargo

La readmisión a cargo se refiere ya sea a la devolución de un solicitante de asilo, que tras presentar la solicitud la retiró y se trasladó a otro Estado miembro durante la fase de determinación del Estado responsable (artículo 3-7), al Estado miembro al que inicialmente presentó la solicitud de asilo, ya sea a la devolución al Estado responsable del solicitante de asilo que se trasladó a Estado miembro mientras su demanda: estaba en curso de instrucción (artículo 10-1-c), había sido retirada (artículo 9 10-1-d) o había sido rechazada (artículo 10-1-e). Puede analizarse como un dispositivo de readmisión.

Aunque todos los Estados miembros no contabilicen la readmisión a cargo por separado, los datos disponibles permiten observar que representa una parte preponderante de la actividad vinculada a la aplicación del Convenio. En algunos Estados miembros constituye más del 50% de los casos, con 224 de las 308 solicitudes

dirigidas por Finlandia a otros Estados en el período 1998-99 y 90 de las 176 solicitudes recibidas por este Estado; 89 de las 195 solicitudes formuladas por Luxemburgo en 1999 y 16 de las 22 solicitudes recibidas por el Gran Ducado. En Alemania, la readmisión a cargo constituye más del 25% de los acuerdos otorgados a las solicitudes de otros Estados miembros (4.592 de las 16.915 de 1998-99), aunque con una fuerte variación a la baja de un año a otro (3.409 de las 9.263 de 1999 y 1.183 de las 7.652 de 1999) compensada con un movimiento opuesto por parte de las solicitudes basadas en el artículo 8 (que pasan de 1.303 a 2.990) de modo que el número de casos en que la responsabilidad de la República Federal se deriva de que el solicitante inició allí un procedimiento permanece relativamente estable. En el Reino Unido, los casos incluidos en el artículo 10 representan alrededor del 20% del total, tanto por lo que se refiere a los casos dirigidos al RU, como a los casos que emanan de dicho país. Austria representa un caso particular puesto que los casos que se dirigen a dicho Estado miembro (1.107 de 3.523) son mucho más numerosos que los casos que de él emanan (69 de 1.536). Por último, la aplicación del artículo 10 sólo representa un caso al año en Portugal.

Las respuestas de los Estados miembros evidencian que es generalmente más fácil aportar la prueba de una situación de readmisión a cargo que demostrar la responsabilidad inicial de otro Estado miembro. La consignación de las solicitudes de asilo en registros fiables y centralizados por una parte, y la posibilidad de intercambiar huellas dactilares sobre una base bilateral, explican en gran parte estos resultados. La instauración de EURODAC, al hacer casi infalible la identificación de las solicitudes múltiples y facilitar la detección de las solicitudes presentadas anteriormente por un extranjero en situación irregular en otro Estado miembro, debería traducirse por un incremento considerable de la actividad de readmisión a cargo.

La impresión general que se desprende de las respuestas de los Estados miembros, aunque ningún dato estadístico permita apoyarla objetivamente, es que las readmisiones a cargo desembocan con mayor frecuencia al traslado efectivo del solicitante de asilo que las admisiones a cargo. Parece en efecto, que los solicitantes aceptan más fácilmente regresar al Estado miembro donde su solicitud se está examinando o fue rechazada tras un procedimiento cuya duración les permitió aclimatarse en el Estado miembro responsable, que dirigirse al Estado responsible para presentar su primera solicitud si no se trata del Estado al que habían elegido de ir inicialmente. Otra explicación posible es que, en varios Estados miembros, las personas cuya readmisión a cargo se solicita son retenidas y, a menudo, transferidas bajo escolta.

3. Solicitudes de información en virtud del artículo 15

Ya que la prueba por indicios (indicios materiales o declaraciones del solicitante) resulta generalmente insuficiente, se puede intentar confirmar una presunción preguntando al Estado miembro presunto responsable en virtud del artículo 15. En la medida de lo posible, el Estado interrogado deberá en principio proceder a las comprobaciones necesarias, en particular consultando sus registros, y proporcionar una respuesta cooperando lealmente. La respuesta positiva a una pregunta relativa a la expedición de un permiso de residencia o un visado será, en la mayoría de los casos, una prueba suficiente de la responsabilidad del Estado en cuestión.

Solos 8 Estados miembros estuvieron en condiciones de proporcionar estadísticas completas sobre el número de solicitudes de información emitidas y recibidas por ellos y sólo 3 de ellos proporcionaron indicaciones precisas sobre la proporción de resultados positivos de dichas solicitudes. Cuatro otros Estados miembros proporcionaron datos parciales o aproximados (véase el cuadro IV). Los datos disponibles permiten formular las observaciones siguientes:

- El número de solicitudes de informaciones aumenta considerablemente de un año a otro en todos los Estados miembros, excepto en el caso de España que emitió menos en 1999 que en 1998 (7 en vez de 40). En ciertos casos la progresión es espectacular: Austria emitió 123 solicitudes en 1998 y 2.083 en 1999; Irlanda, 1.468 un año y 8.411 el siguiente; Bélgica y el Reino Unido, 16.000 un año y el siguiente 25.000... Se ha comprobado automáticamente una evolución similar en el caso de las solicitudes recibidas.

- La proporción de resultados positivos de las solicitudes de información disminuye de un año a otro: de un 35,80% en 1998 a un 19,30% en 1999 para Austria; del 29,50% al 8% para Irlanda y del 11,40% al 8,20% para el Reino Unido.

Las respuestas de los Estados miembros ponen de manifiesto que el trámite de las solicitudes de información representa una carga administrativa considerable, en particular para el Estado que las recibe. Los plazos de respuesta, a veces muy dilatados, tienen consecuencias sobre la duración media de los procedimientos de determinación del Estado responsable y pueden, en algunos casos, afectar el buen funcionamiento del Convenio. La capacidad de los Estados miembros para tratar las solicitudes de información que se les dirigen depende en parte de la organización administrativa (modalidades de acceso a los distintos registros) y más aún de los recursos que están en condiciones de dedicar a esta actividad. La proliferación de solicitudes de información plantea la cuestión de la existencia de solicitudes poco precisas, enviadas "en todas direcciones" de manera más o menos aleatoria, que contribuyen a bloquear el sistema en detrimento de su eficacia global.

4. Cláusulas de exención

La obligación de admitir o readmitir a cargo que pesa sobre el Estado responsable cesa en determinadas condiciones fijadas por las disposiciones del Convenio: si la solicitud de admisión a cargo se presenta más de seis meses después del depósito de la solicitud de asilo, si el solicitante de asilo residió más de seis meses en un Estado miembro después de su entrada irregular por la frontera exterior de otro Estado miembro, si el solicitante abandonó durante más de tres meses los territorios de los Estados miembros o si se le alejó efectivamente.

La experiencia pone de manifiesto que estos casos de exención son difíciles, o incluso imposibles de probar generalmente. En particular, es prácticamente imposible, a menos que el propio solicitante proporcione las pruebas, comprobar o invalidar las declaraciones de un solicitante de asilo en cuanto a su salida de los territorios de los Estados miembros y en cuanto a la duración de su ausencia si ésta no resulta de un alejamiento aplicado por el propio Estado miembro.

III. Los plazos

Uno de los objetivos del Convenio de Dublín es evitar dejar a los solicitantes de asilo demasiado tiempo en la incertidumbre en cuanto a la respuesta a su solicitud. La realización de este objetivo se ve comprometida si los plazos imputables a los procedimientos de determinación del Estado responsable son excesivos.

1. Plazos fijados por el Convenio y por la decisión 1/97 del Comité del artículo 18, con fecha de 9 de septiembre de 1997.

El artículo 11-1 del Convenio concede al Estado al que se presenta la solicitud de asilo un plazo máximo de 6 meses a partir de dicha solicitud para formular una solicitud de que otro Estado miembro tome a su cargo al solicitante. Una escasa minoría de Estados miembros consideran que este plazo es demasiado largo para ser compatible con el objetivo de celeridad enunciado por el Convenio en interés de los solicitantes de asilo. Varios Estados miembros, al contrario, consideran que este plazo es adecuado, o incluso demasiado corto, teniendo en cuenta, por una parte, que los indicios de responsabilidad de otro Estado pueden no aparecer más que de modo tardío en el transcurso del procedimiento y, por otra, que los plazos de respuesta a las solicitudes de información dirigidas a otros Estados miembros en virtud del artículo 15 pueden suponer con bastante frecuencia que se rebase el plazo de seis meses.

El artículo 11-4 estipula que el Estado que presenta una solicitud de admisión a cargo debe pronunciarse en un plazo de 3 meses cuyo rebasamiento supone un acuerdo implícito. La mayoría de los Estados miembros consideran que este plazo es excesivo y desearían que el plazo óptimo de un mes a que se refiere el artículo 4-1 de la decisión n° 1/97 del Comité del artículo 18, que parece realista y se cumple en la mayoría de los casos, se convierta en el plazo máximo vinculante. No obstante, las respuestas de los Estados miembros muestran algunos casos de rebasamiento del plazo de 3 meses y recalcan que en tal caso es prácticamente imposible obligar al Estado en cuestión a que asuma las consecuencias de su acuerdo implícito.

En cambio, el plazo de un mes previsto por el artículo 11-5 y por el punto b del artículo 13-1), para la transferencia del solicitante de asilo se considera generalmente insuficiente para notificar la decisión al solicitante y a continuación organizar y llevar a cabo el traslado en todos los casos. No obstante, hay que tener en cuenta que, en la práctica, este plazo sólo tiene un valor orientativo puesto que en el artículo 21 de la decisión previamente mencionada del Comité del artículo 18 los Estados miembros acordaron que el defecto de traslado efectivo no afecta

las obligaciones del Estado responsable, que permanece obligado a tomar o a readmitir a su cargo en cualquier momento al solicitante cuyo traslado no hubiere tenido lugar (en concertación con el Estado demandante y sin perjuicio de las disposiciones de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 10 del Convenio).

En el supuesto de que las distintas etapas del procedimiento se desarrollen dentro del plazo máximo previsto por el Convenio, el plazo entre el registro de una solicitud de asilo en un Estado miembro y el traslado hacia el Estado responsable podría alcanzar 10 meses. En la práctica, los plazos imputables a la acción de las administraciones competentes son generalmente menores, en particular porque la mayoría de las solicitudes de traslado se formulan mucho antes de que expire el plazo de 6 meses.

Con respecto a las readmisiones a cargo, el artículo 13 establece un plazo de 8 días para dictaminar sobre la petición presentada por otro Estado miembro y, como en el caso de las admisiones a cargo, un plazo de un mes para el traslado. Muchos Estados miembros consideran que este plazo es demasiado breve, en particular, cuando hay que proceder a comprobaciones a partir de las huellas dactilares, pero opina que la puesta en servicio de EURODAC debería solucionar este problema. La aprobación un plazo más largo plantearía dificultades a los Estados miembros cuya legislación no permite prolongar la retención de los extranjeros en situación irregular.

2. Otros motivos de retraso

Como se indica anteriormente, el plazo de respuesta a una solicitud de información en virtud del artículo 15, que el Convenio no regula, se considera frecuentemente como un motivo de prolongación de los procedimientos, o incluso de rebasamiento del plazo de 6 meses previsto en el artículo 11-1. A este respecto, se formularon distintas sugerencias:

- alargar el plazo previsto en el artículo 11-1, o suspender el cómputo a la espera de la respuesta a la solicitud de información. Estas soluciones no podrían sino contribuir a incrementar la duración de los procedimientos sin por ello garantizar mejora alguna de la eficacia y parecen difícilmente compatibles con el objetivo de celeridad a que se refiere el Convenio;

- fijar un plazo máximo para atender una petición de información combinado, eventualmente, con una sanción. El riesgo inherente a esta solución, es decir, una mayor proliferación de solicitudes de información que pudiera bloquear la capacidad de tramitación de las administraciones competentes en detrimento del trámite de las solicitudes de readmisión a cargo, sería inevitable a menos que se aumentasen los recursos de los servicios en cuestión, o adoptando disposiciones destinadas a encuadrar rigurosamente los casos en los que la solicitud de información puede dirigirse a otro Estado miembro.

Por otra parte, el propio solicitante de asilo puede contribuir a alargar el proceso por su acción:

- formulando un recurso de carácter suspensivo contra la decisión adoptada a su intención en aplicación del Convenio (en los Estados miembros donde el recurso tiene o puede tener tal efecto);

- escapando a la ejecución de la decisión de traslado.

Por último, determinadas circunstancias como enfermedades, embarazo, maternidad, etc., pueden contribuir a aumentar los plazos.

3. Consecuencias de los retrasos.

En general, los Estados miembros se avienen a considerar que cuanto más largo sea el procedimiento menos posibilidades hay de que el traslado se lleve efectivamente a cabo.

Los datos existentes relativos a los plazos medios son demasiado incompletos para que sea posible calcular la duración media de un procedimiento de determinación del Estado responsable; en efecto, los datos compilados trimestralmente sólo se refieren al plazo medio entre una solicitud de readmisión a cargo y la respuesta del Estado miembro y no permiten de ninguna manera evaluar el plazo entre el registro de una solicitud de asilo y el envío de

una solicitud de toma a cargo, ni el plazo entre la aceptación de la responsabilidad y el traslado del solicitante al Estado responsable.

Aunque es posible prever adaptaciones en los plazos fijados por el Convenio, éstos sólo podrían tener efectos marginales en comparación con la importancia de los motivos ajenos al propio Convenio. En efecto, todo parece indicar que la prolongación excesiva de algunos procedimientos tiene por causa principal:

- dificultades materiales sobre las cuales las disposiciones jurídicas tienen un efecto escaso o nulo: dificultad de reunir y apreciar las pruebas e indicios; capacidad de los servicios para la tramitación de las solicitudes de información y de readmisión a cargo; circunstancias imprevisibles como el estado de salud del solicitante de asilo;

- o dificultades relacionadas con el Derecho nacional de los Estados miembros, en particular, la existencia de vías de recurso suspensivas y la duración de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales.

Por otra parte, al parecer, en algunos Estados miembros, los plazos determinados por la legislación nacional relativos a la duración de la retención o el plazo máximo para tomar una decisión sobre la admisibilidad de la solicitud de asilo, entre otras cosas, son inferiores a los plazos establecidos por el Convenio o al plazo de respuesta constatado en la práctica. De ello se desprende que el Estado miembro en cuestión se enfrenta a veces con la imposibilidad de proseguir el procedimiento iniciado en virtud del Convenio, ya sea porque el solicitante deberá ser liberado antes de que se proceda al traslado, ya sea porque, a falta de respuesta del Estado requerido, el Estado demandante se vea obligado asumir la responsabilidad del examen de la demanda.

En cualquier caso, para el solicitante de asilo, el procedimiento de determinación del Estado responsable, cualquiera que sea su duración y resultado, se añade a la duración del procedimiento de admisibilidad al estatuto de refugiado. Para el Estado miembro que aplica un procedimiento de determinación, ésta sólo substituye al procedimiento de admisibilidad y permite prescindir de éste en caso de que el Estado requerido acepte reconocer su responsabilidad; en el caso contrario, el primer Estado miembro deberá también iniciar un procedimiento de admisibilidad cuya duración se añade al anterior.

4. Papel de los acuerdos bilaterales

Varios Estados miembros celebraron entre sí acuerdos bilaterales que permiten simplificar y acelerar la aplicación del Convenio en determinadas situaciones. Los acuerdos celebrados por Alemania con Dinamarca, Suecia y Austria tienen por objeto, cuando es posible, regular en plazos muy cortos los casos que surgen con motivo de controles en los puntos de entrada y en las zonas fronterizas. A título de excepción a los procedimientos normales, los casos en que la responsabilidad de la otra parte para asumir una toma a su a cargo puede establecerse inmediatamente, se tramitan en un plazo acordado directamente entre las autoridades encargadas del control de las fronteras o entre éstas y la autoridad central competente para la determinación del Estado responsable.

Las estadísticas de la Oficina Federal para el reconocimiento de los refugiados extranjeros muestran claramente la importancia numérica y la eficacia de estos procedimientos en 1999:

- respecto a Dinamarca: en el marco del acuerdo, Alemania presentó 19 solicitudes sobre un total de 81; se obtuvo un acuerdo en 18 casos, todos los cuales fueron objeto de un traslado efectivo. A la inversa, Dinamarca presentó 2.109 solicitudes en virtud del acuerdo sobre las 2.964 que dirigió a Alemania y recibió 475 acuerdos que dieron lugar a 474 traslados;

- respecto a Austria, las cifras son de 989 sobre 1.603 solicitudes, y de 696 acuerdos de los cuales 620 fueron traslados efectivos.

IV. Cuestiones Jurídicas.

En la aplicación del Convenio, los Estados miembros se han visto enfrentados a situaciones imprevistas tendentes a complicar, retrasar, limitar o impedir el funcionamiento del dispositivo de determinación del Estado responsable o de readmisión a cargo.

1. Imprecisiones o lagunas del Convenio

Algunas de las dificultades constatadas tienen su origen en el propio Convenio; las principales se describen a continuación:

a) ámbito de aplicación

Habida cuenta de las definiciones de loas letras b) y c) del artículo 11, las disposiciones del Convenio relativas a la determinación del Estado responsable sólo se aplican a los nacionales de terceros países que solicitan el reconocimiento de la calidad de refugiado según lo dispuesto en el Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951 a cuya solicitud no se hubiere adoptado una decisión definitiva. Las disposiciones relativas a la readmisión a cargo se aplican también a estos solicitantes y a las personas que no pueden ya calificarse de solicitantes de asilo como consecuencia del rechazo de su solicitud (punto e) del apartado 1 del artículo 10.

La primera consecuencia de ello es que el Convenio no se aplica a los extranjeros que formulan una solicitud de protección al amparo de motivos que no figuren en el Convenio de Ginebra.

Algunos extranjeros pretendieron sustraerse a la aplicación del Convenio y mantenerse en el Estado no responsable en el que habían presentado su solicitud, bien retirando su solicitud de admisión al estatuto de refugiado al tiempo que mantenían o formulaban una solicitud de protección en virtud de otros motivos, bien formulando desde el primer momento su solicitud de protección en un terreno distinto al del Convenio de Ginebra. Los Estados miembros se preguntaban, por una parte, si el solicitante de asilo que modifica la naturaleza de su solicitud de protección puede seguir disfrutando de la aplicación de las disposiciones del Convenio y, por otra, si es oportuno y viable ampliar el ámbito de aplicación del instrumento (o de su sucesor) con el fin de incluir las solicitudes de formas alternativas, complementarias o subsidiarias de protección.

A la primera cuestión, la respuesta fue negativa. Sobre el segundo punto, se consideró que la disparidad de las modalidades alternativas de protección que existían en los Estados miembros hacía que el ejercicio resultara difícilmente concebible hasta que no se alcance un determinado grado de armonización (este es también el análisis de los servicios de la Comisión en el documento de trabajo SEC (2000) 522).

Conviene señalar que la "escapatoria" hacia otra forma de protección sólo es posible si el Derecho nacional del Estado miembro permite solicitar ésta independientemente de la protección prevista por el Convenio de Ginebra. En los Estados miembros que disponen de un sistema "de ventanilla única", es decir, en los que la solicitud de protección vale simultáneamente para todas las formas de protección previstas por la legislación e incumbe a las autoridades competentes determinar a qué tipo de protección el solicitante puede aspirar, dicha escapatoria resulta generalmente imposible.

En cualquier caso la amplitud de este fenómeno parece ser todavía limitada. En segundo lugar, se observa que las disposiciones del Convenio se consideran inaplicables al extranjero que formula una solicitud de asilo en un Estado miembro cuando la calidad de refugiado ya se le reconoció en otro Estado miembro. Esta situación, que se presenta en la práctica sin que sea posible cuantificar con qué frecuencia (véanse las disposiciones del Reglamento EURODAC relativas al "bloqueo" de las huellas dactilares de los refugiados reconocidos, con fines - provisionalmente - estadísticos), quizás pudiera ser regulada por otras vías. No obstante, se trata de una cuestión de interpretación sobre la cual los Estados miembros no son unánimes.

b) definiciones

"Solicitud de asilo": a pesar de los comentarios contenidos en el artículo 2 de la decisión 1/97 del Comité del artículo 18, subsiste una imprecisión y ciertas divergencias de interpretación, vinculadas con las diferencias de

organización de los procedimientos en los Estados miembros, sobre lo que constituye formalmente una solicitud de asilo según lo dispuesto en el Convenio; esto puede tener consecuencias para el cómputo de algunos plazos y para la aplicación de las disposiciones relativas a la readmisión a cargo.

"Examen de una solicitud de asilo": también debido a las diferencias de organización de los procedimientos, no siempre es fácil determinar en qué medida las acciones de las autoridades competentes pueden considerarse como limitadas a la determinación del Estado responsable o si constituyen un acto de instrucción del fondo de la solicitud destinado a generar la responsabilidad del Estado miembro y, cuando proceda, a poner un término en aplicación del artículo 3-4 a la posible responsabilidad de otro Estado.

"Permiso de residencia": no hay valoración uniforme sobre las consecuencias respecto al Convenio por lo que se refiere a la naturaleza de algunas formas de estancia/tolerancia asimilables a una protección subsidiaria.

La noción de "retirada de la demanda", que se emplea en el apartado 7 del artículo 3 y en el punto d) del apartado 1 del artículo 10, debería clarificarse; en efecto, en la práctica se observan más casos "de abandono" de la solicitud que de retiradas formales.

Por último, la noción de presencia "irregular" a que se refieren las letras c) y e) del apartado 1 del artículo 10 no es lo bastante precisa como para garantizar una interpretación uniforme de las situaciones en cuestión.

c) redacción de las disposiciones

Varios Estados miembros describen su perplejidad ante las confusiones generadas por los artículos 3, 8 y 10:

Habida cuenta de la incertidumbre que rodea el concepto de "examen de una solicitud de asilo" puede ser difícil alegar respecto a otro Estado miembro la responsabilidad que se deriva del recurso a la cláusula de soberanía del apartado 4 del artículo 3 y situar a éste en la jerarquía de criterios. Las disposiciones del artículo 7 ignoran las realidades resultantes de la aplicación del convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen; los Estados parte de este convenio tuvieron que encontrar un régimen especial que adoptaron mediante decisión del Comité ejecutivo. Esta situación es difícilmente compatible con el lugar del acervo Schengen en el edificio resultante del Tratado de Amsterdam.

En la práctica, manifiestamente, el artículo 8 y los casos previsto en el apartado 7 del artículo 3 y en el apartado 1 del artículo 10 se solapan, hecho este que pone en evidencia la circunstancia de que el apartado 7 del artículo 3 no aparece en las estadísticas relativas a la utilización de los criterios proporcionadas por los Estados miembros. Ahora bien, las consecuencias de estas disposiciones no son las mismas: una readmisión a cargo en virtud del apartado 7 del artículo 3 no prejuzga de la responsabilidad mientras que una readmisión a cargo asumida en virtud del artículo 8 implica que el Estado que se aviene a ello se reconoce responsable del examen de la demanda.

d) lagunas del Convenio

Unidad de las familias: además de la cuestión del ámbito de aplicación examinada anteriormente, el carácter eminentemente discrecional del artículo 9 y la ausencia de precisiones sobre la naturaleza de las razones humanitarias de carácter cultural o familiar que se contemplan, son considerados por muchos Estados miembros como una laguna perjudicial al buen funcionamiento del Convenio. No obstante, los ejemplos aducidos se refieren a la unidad de las familias y no pertenecen al ámbito de aplicación del artículo 4. Se puede considerar que la ausencia de disposiciones autónomas claras y vinculantes que permitan combinar el respeto de la unidad familiar con los principios subyacentes de los criterios de atribución de la responsabilidad es efectivamente una laguna del Convenio, a la que la decisión 1/2000 del Comité del artículo 18, que formaliza los principios en los que ya se basaban los Estados miembros, sólo aporta una respuesta parcial. Interpretación: muchas de las cuestiones mencionadas en los párrafos anteriores (y también en la sección II) se derivan de divergencias de interpretación. El mecanismo del artículo 18 resultó poco práctico y los Estados miembros dudaron en recurrir cuestiones que no afectaban a un número considerable de casos. Muchos consideran como una laguna la inexistencia de un mecanismo de interpretación o solución de conflictos de carácter jurisdiccional.

2. Acción de los órganos jurisdiccionales nacionales

En la medida en que pueden ser lesivas, las decisiones de traslado de un solicitante de asilo de un Estado miembro hacia el Estado responsable pueden ser objeto de un recurso en las condiciones fijadas por el Derecho nacional. En los Estados donde este recurso no surte efecto suspensivo, al ser muy limitado el interés de actuar se formaron pocos recursos y la jurisprudencia relativa a la aplicación del Convenio se ha desarrollado escasamente o es, incluso, inexistente. En cambio, en los Estados miembros donde un recurso surte o pudiere surtir efecto suspensivo, el contencioso suele ser más abundante y ha dado lugar a numerosas decisiones de justicia cuyo carácter puede plantear obstáculos suplementarios en la manera en que dichos Estados
pueden aplicar el Convenio.

Las indicaciones proporcionadas por los Estados miembros que disponen de datos a este respecto ponen de manifiesto que el número de casos presentados ante una instancia de revisión aumenta de un año para otro, tanto en valor absoluto como en proporción: en Austria el número de recursos contra decisiones de traslado pasa de 6 en 1998 a 358 en 1999; en Alemania de 83 a 200; en Dinamarca de 132 a 208 y en el Reino Unido de 376 a 484. En los Países Bajos el 80% de las decisiones se somete a los tribunales con el fin de obtener una suspensión de la ejecución que permita esperar en este país el resultado de un recurso.

La duración media varía considerablemente de un Estado miembro a otro: la ley austríaca fija un plazo de entre 10 y 20 días; en Suecia la duración media es de 3 semanas; en Alemania de 130 días; en Irlanda el plazo de 16 meses en 1998 se redujo a 8 meses en 1999 y en el Reino Unido, el plazo medio es de 18 meses con una variación importante según que la persona esté detenida (por término medio 3 meses) o no (alrededor de 2 años).

La parte fundamental de la jurisprudencia se concentra en la aplicación del apartado 4 del artículo 3, en su relación con algunas disposiciones del Derecho nacional por una parte (Constitución, motivación de las decisiones administrativas, información del solicitante, obligación de diligencia de la administración...) y, por lo que se refiere al Derecho internacional por otra parte, en su relación con el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDDH) principalmente, con el artículo 3 de dicho Convenio y con los artículos 1 y 33 del Convenio de Ginebra relativo al estatuto de los refugiados. Sin que sea posible, en el marco del presente informe, entrar en el detalle de las distintas decisiones de justicia[iii], se puede tener en cuenta que:

- los tribunales competentes, generalmente, consideraron que las disposiciones del Convenio no crean derechos individuales cuya aplicación los aspirantes pudieran alegar en su beneficio, pero que

- sin embargo, en muchos casos se consideró que el Estado miembro tenía obligación de tener en cuenta las consecuencias de una decisión de inadmisibilidad basada en el Convenio - y en consecuencia de una no-aplicación de la facultad discrecional abierta por el apartado 4 del artículo 3 de asumir la responsabilidad de la demanda aunque no sea el Estado responsable - sobre la situación del solicitante habida cuenta del respeto de la vida familiar (artículo 8 CEDDH) o respecto al principio de no-expulsión (artículo 33 CdG) y a la prohibición de la tortura y los tratamientos y castigos inhumanos y degradantes (artículo 3 CEDDH).

La consecuencia de estas jurisprudencias es obligar a los Estados miembros interesados a efectuar, además de a las acciones emprendidas para determinar al Estado responsable, una valoración caso por caso de elementos totalmente ajenos a los criterios del Convenio de Dublín y, cuando proceda, a justificar específicamente los
motivos por los cuales no procede recurrir a la aplicación del apartado 4 del artículo 3.

Esta valoración individual puede sobrecargar considerablemente el proceso de toma de decisión de las autoridades competentes. Tal es, en particular, el caso cuando dicha valoración se refiere a la manera en que otro Estado miembro interpreta o aplica el Convenio de Ginebra o concede el beneficio de otras formas de protección con relación a la interpretación o la práctica que prevalece en el Estado miembro demandante.

A este respecto, queda claro que la posición de principio adoptada por los tribunales de Reino Unido relativamente a la interpretación del Convenio de Ginebra en los casos de persecución por agentes no oficiales en Francia y Alemania, en una serie de casos, puede obligar a la Administración británica a interesarse por los motivos

de la solicitud de asilo en condiciones tales que cabe preguntarse si no constituyen ya casi un examen en el fondo de la solicitud de asilo. El artículo 15B (1) de la ley neerlandesa de extranjería, conocida bajo el nombre "de tenzij clausule" pudiera tener las mismas consecuencias.

Los datos existentes no permiten saber cuántos casos se ven afectados por las jurisprudencias desarrolladas por los tribunales de cada uno de estos Estados ni medir las repercusiones en la carga de trabajo de las administraciones en cuestión.

V: Modalidades prácticas

Los acuerdos prácticos que se derivan de las disposiciones del Convenio o de la decisión del Comité del artículo 18 se consideran generalmente satisfactorios; de vez en cuando aparecen algunas dificultades, principalmente en los ámbitos de la comunicación entre servicios y en la ejecución de los traslados.

1. Comunicaciones

Se ha generalizado el uso del formulario uniforme, aunque a veces se rellena de manera incompleta de modo que todos los elementos de valoración no se ponen a disposición del Estado requerido, lo que retrasa el proceso de decisión y suscita a veces la necesidad de correspondencias complementarias.

El incumplimiento del régimen lingüístico convenido entre los Estados miembros puede ser una causa de retrasos o incomprensiones.

Las notificaciones entre Estados miembros relativas a la ejecución, aplazamiento o anulación de un traslado, la admisión a cargo en virtud del apartado 4 del artículo 3, etc., no se efectúan sistemáticamente. Obsérvese que, en la práctica, las comunicaciones "oficiales" (solicitudes de readmisión a cargo o informaciones, acuerdos relativos a una transferencia, etc.) a menudo tienen que completarse con comunicaciones informales (solicitudes de aclaraciones complementarias, reactivaciones, etc.) por fax, teléfono, etc. La práctica de estas comunicaciones informales varía según la intensidad y la naturaleza de las relaciones de trabajo establecidas entre los servicios de los Estados miembros.

Muchas de los especialistas que trabajan en estos cometidos experimentan la necesidad de desarrollar este tipo de intercambios con el fin de mejorar el funcionamiento del Convenio. A este respecto, las visitas y seminarios que permiten a los servicios comprender mejor el funcionamiento de sus homólogos y a los especialistas establecer relaciones de persona a persona, desempeñan un papel positivo no desdeñable.

Por otra parte, todo parece indicar que la flexibilidad y la rapidez que autoriza el empleo del correo electrónico permitirá mejorar la calidad de las comunicaciones. Conviene comprobar en qué condiciones de protección podría generalizarse su uso, ofreciendo al mismo tiempo las garantías indispensables en materia de protección de datos. Sería, en efecto, paradójico que EURODAC permitiera en un próximo futuro obtener resultados de manera casi instantánea y que la continuación del proceso sufriera retrasos por cuestiones de transmisión.

Por último, parece que la cuestión de la transmisión de documentos originales, tanto en el marco de las solicitudes de readmisión a cargo como en el marco de la transferencia de la responsabilidad no siempre se solucione de una manera satisfactoria cuando tales documentos son necesarios para un examen completo de la solicitud de asilo.

2. Transferencias

La principal dificultad se refiere a la ejecución efectiva de los traslados: a menos que se encuentre detenido, el solicitante de asilo a quien se notifica una decisión por la que se designa a otro Estado miembro como responsable puede fácilmente sustraerse a los efectos del Convenio desapareciendo en la clandestinidad.

Cuando el traslado se efectúa bajo escolta, la organización material puede tropezar con distintas dificultades, en particular, cuando los dos Estados miembros en cuestión tienen opiniones diferentes sobre los plazos de aviso previo o sobre el lugar y el momento de la entrega de la persona en cuestión.

Por lo que se refiere a los traslados voluntarios, resulta imposible casi siempre cerciorarse de su eficacia; la notificación de la "llegada a destino" del solicitante de asilo por el Estado de destino al Estado inicial, como no se indicaba anteriormente, no se efectúa sistemáticamente.

Esta situación explica en gran medida la divergencia entre el número de acuerdos otorgados a las solicitudes de readmisión a cargo y el número de traslados efectivamente registrados.

Los traslados bajo escolta parecen el medio más seguro de garantizar la eficacia de las decisiones adoptadas en aplicación del Convenio. No obstante, su generalización exigiría un alto grado de coacción sobre los solicitantes de asilo y, en particular, sobre su libertad de movimientos, y una mayor movilización de recursos administrativos y policiales.

VI. El papel del Convenio como medida complementaria de la libre circulación y su influencia sobre la distribución de los solicitantes de asilo en la Unión Europea.

Del preámbulo del Convenio se desprende que éste se concibió como una medida complementaria de la realización progresiva de un espacio sin fronteras interiores en el cual la libre circulación de personas esté garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Los criterios de responsabilidad son la traducción de las cuentas que cada Estado miembro tiene que rendir frente a todos los demás en cuanto a su acción en materia de circulación de extranjeros y cuyas consecuencias debe asumir.

Se indica en párrafos anteriores que en el marco de este documento no era posible efectuar una aproximación entre la actividad de un Estado determinado en materia de admisiones a la estancia, expedición de visados etc. y la frecuencia relativa de utilización respecto a este Estado miembro de los criterios del Convenio vinculados a cada una de estas actividades.

No obstante, el cotejo de los datos reunidos para esta evaluación con informaciones disponibles por otra parte permite enumerar las siguientes observaciones:

- Existe una concordancia entre los datos relativos a la aplicación del Convenio y la existencia de un flujo migratorio continuo que afecta a los Estados miembros de la Unión Europea según un eje orientado, esquemáticamente, del Sudeste hacia el Noroeste: en efecto, las estadísticas ponen de manifiesto que los Estados tienen, en general, un saldo positivo respecto a los Estados situados tras este eje y un saldo negativo respecto a los Estados situados delante de él. El ejemplo de Alemania que tiene un saldo positivo respecto a Italia y Austria pero negativo frente a los Países Bajos, Dinamarca y Suecia resulta diáfano a este respecto. Existe pues cierto determinismo geográfico que hace que los Estados por dónde aborda Europa el flujo de emigrantes no pueden ser sino "importadores netos" desde el punto de vista del Convenio, mientras que los Estados situados al final del recorrido no pueden ser sino "exportadores".

- Los factores vinculados a la posición geográfica son relativizados por otros factores como la expedición de visados y la implantación de comunidades extranjeras:

    - Alemania y Francia son, en el continente, los dos Estados miembros que disponen de la red consular más importante y que expiden el mayor número de visados; de modo que no es sorprendente que las estadísticas de estos Estados muestren, en lo que los concierne, la parte preponderante que ocupan las admisiones a cargo basadas en la existencia de un visado. En el caso de Alemania, este criterio viene incluso antes del criterio del artículo 6 a pesar de que la República Federal posee una larga frontera exterior terrestre muy expuesta a la presión de la inmigración clandestina.
    - Por otra parte, con el Reino Unido y los Países Bajos, estos dos Estados acogen desde hace mucho tiempo las comunidades extranjeras más importantes, los más numerosos flujos de

solicitantes de asilo y las mayores comunidades de refugiados. Esto se traduce mecánicamente en el número de admisiones a cargo de conformidad con las disposiciones correspondientes del artículo 5 y de readmisiones a cargo que se aceptan sobre el fundamento del artículo 8 y de las letras c), d) y e) del apartado 1 del artículo 10.

- Sin embargo, la implantación de comunidades extranjeras es también un factor que interviene a contracorriente del Convenio y que explica en parte el fenómeno de "evaporación" constatado en las estadísticas: parece que numerosos extranjeros prefieren encontrarse en situación irregular en un país donde pueden contar con la presencia de una comunidad de su mismo origen, *a fortiori* cuando se trata de parientes, antes que ver su solicitud de asilo examinada en un Estado responsible donde no disponen de la misma red de relaciones. Un estudio realizado en Italia sobre solicitantes de asilo trasladados hacia este país en aplicación del Convenio pone de manifiesto que para el 75% de estos la elección de no presentar una solicitud de asilo en la península e intentar regresar a otro Estado miembro se basaba en la presencia de parientes, amigos o compatriotas en el país de destino[iv].

En resumen, el Convenio de Dublín desempeña efectivamente un papel como medida complementaria de la libre circulación, pero sólo afecta, por las razones anteriormente examinadas, a una proporción muy escasa de los casos que podría afectar; no puede impedir que factores preexistentes, que sólo pueden evolucionar a muy largo plazo, como la distribución de las comunidades extranjeras en los territorios de los Estados miembros, o también las consideraciones vinculadas a la lengua y a las oportunidades de empleo, sean determinantes en la orientación que dan a los flujos las estrategias individuales de supervivencia de los emigrantes y en la voluntad de numerosos solicitantes de asilo de sustraerse por todos los medios a su aplicación.

VII. Carga administrativa y costes.

La aplicación del Convenio representa para las administraciones de los Estados miembros una carga de trabajo y un coste no desdeñables que sería deseable poder entender de modo detallado con el fin de compararlos con los resultados obtenidos, siendo la consideración de la relación coste-eficacia un elemento esencial en la valoración de las políticas públicas.

Los Estados miembros no siempre disponen de instrumentos de medida de la actividad vinculada al Convenio o de una contabilidad analítica que permita definir los costes directamente vinculados a su aplicación dentro de los gastos de funcionamiento o del servicio(s) competente(s). Por otra parte, a causa de la diversidad de los métodos de organización, cuando se proporcionan algunas indicaciones contables o estimaciones, el "perímetro" en el cual se basa el cálculo (consideración de la actividad y de los gastos incurridos por servicios conexos como policía, dispositivo de recepción, instancias de recurso, ayuda jurisdiccional...) varía considerablemente de un Estado miembro al otro, lo que, añadido a la disparidad de los grados de asunción social de los solicitantes de asilo y las remuneraciones en la administración pública, hace que cualquier intento de establecer comparaciones o promedios sea peligroso.

1. Carga de trabajo

Las respuestas de los Estados miembros permiten medir el tiempo medio que se dedica a cada etapa de un expediente:

- audiencia del solicitante e información del formulario uniforme: alrededor de 90mn con una variación de 30mn (Alemania) a 4-6 horas (Finlandia);
- solicitudes de información en virtud del artículo 15: alrededor de 30mn;
- constitución y envío de una solicitud readmisión a cargo: alrededor de 90mn con una variación de 30mn (el Reino Unido, Luxemburgo) a 3 horas (Alemania).

La carga total es función del número de solicitudes de asilo presentadas en el Estado miembro y del carácter más o menos sistemático de la búsqueda de elementos capaces de cuestionar la responsabilidad de otro estado y el envío de solicitudes de readmisión a cargo. Convendría añadir, por una parte, la tramitación del contencioso vinculado a la aplicación del Convenio (3 personas con dedicación exclusiva en el Reino Unido) y, por otra, la carga que representan la preparación y la ejecución de los traslados, especialmente bajo escolta, pero son

muy pocos los Estados miembros que están en condiciones de proporcionar indicaciones sobre esta parte del proceso, que generalmente corre a cargo de los servicios de policía o de gendarmería y se confunde con los otros tipos de alejamiento.

Por lo que se refiere a las solicitudes que emanan de los demás Estados miembros, el tiempo de tramitación se establece del modo siguiente:

- solicitudes de readmisión a cargo: alrededor de 1 hora con una variación de 30mn (Luxemburgo) a 3 horas (Bélgica);
- solicitudes de información en virtud del artículo 15: alrededor de 30mn con una variación de 10mn (Alemania) a 2 horas (Bélgica).

La carga total es función del número de solicitudes recibidas por el Estado miembro.

2. Costes

La disparidad de los métodos de organización de los procedimientos (servicio o unidad especializados, trámite de las solicitudes en un servicio central que tiene también otras funciones, tratamiento descentralizado...) es motivo de que algunos Estados miembros no estén en condiciones de proporcionar indicaciones sobre los costes vinculados a la aplicación del Convenio, mientras que los datos proporcionados por los otros Estados miembros no son más que escasamente comparables entre sí.

Por lo que se refiere a los costes de trámite administrativo, teniendo presente que las bases de cálculo no son homogéneas (según que se tengan en cuenta o no además de a las remuneraciones, distintos gastos de funcionamiento, de interpretación, etc.) obsérvese que el coste unitario de un expediente de readmisión a cargo varía entre 40 € en Portugal (remuneración por hora de los funcionarios e intérpretes X tiempo dedicado) y 421 libras (704€) en el Reino Unido (remuneraciones y costed de funcionamiento de la unidad responsible y número de traslados), pasando por 590 DKK (79€) en Dinamarca, 391 DEM (<200€) en Alemania, y 358€ en Suecia.

En la mayoría de los casos, el coste unitario calculado de este modo es inferior al coste unitario del examen de una solicitud de asilo en primera instancia Portugal: 190 €; Dinamarca: 2812 DKK (376 €); Alemania: 996 DEM (<500€); reino Unido: (474 libras (793€))

No obstante, estas indicaciones son insuficientes para evaluar exhaustivamente los costes vinculados a la aplicación del Convenio. El cuadro sólo estará completo si se incluyen: los gastos de asunción social (proporcionales a la duración del procedimiento, a sabiendas de que, en algunos Estados miembros, los solicitantes de asilo no pueden beneficiarse de las prestaciones durante la fase de determinación del Estado responsable); los gastos generados por los distintos recursos posibles (funcionamiento de los tribunales, ayuda jurisdiccional); los gastos vinculados a los traslados, en particular, bajo escolta.

La mayoría de los Estados miembros tienen en cuenta que un procedimiento Dublín es, por regla general, menos complejo, más breve y, en fin de cuentas, menos costoso que un procedimiento de asilo completo. Incluso el Reino Unido, donde la diferencia entre el coste unitario de una decisión Dublín y el de una decisión sobre la admisibilidad al estatuto de refugiado es relativamente escasa, considera que debido a una duración media menor y a un tipo de recurso más escaso una transferencia hacia otro Estado miembro es, en total, menos costosa que los gastos inducidos por un procedimiento de asilo completo, en particular desde el punto de vista de la asunción social.

No obstante, las respuestas de varios Estados miembros evidencian que es a veces más expeditivo y más económico tratar una solicitud de asilo manifiestamente infundada por un procedimiento acelerado que iniciar un procedimiento de determinación del Estado responsable cuyos plazos y conclusión son aleatorios.

Aunque el Convenio de Dublín no tenga por finalidad reducir la carga que representa el trámite de las solicitudes de asilo, es legítimo plantearse la cuestión de las consecuencias presupuestarias. Las indicaciones anteriormente mencionadas parecen indicar que sólo permite realizar economías en el funcionamiento del dispositivo de asilo de un Estado miembro si éste tiene una proporción considerable de respuestas favorables a sus solicitudes dirigidas a los otros Estados miembros y un saldo positivo en materia de transferencias de responsabilidad. Para los Estados miembros que no están en esta situación, la aplicación del Convenio se traduce

necesariamente por un coste excesivo. En cualquier caso, desde el punto de vista del coste global del dispositivo de asilo en el conjunto de la Unión Europea, la determinación del Estado responsable representa una fase adicional y un coste excesivo no desdeñable.

En cambio, el dispositivo de readmisión a cargo, que afecta entre un 25 y un 30% de la actividad en virtud del Convenio y que parece funcionar de manera más eficaz que la determinación de la responsabilidad inicial (con un margen de progresión cuando EURODAC sea operativo) pudiera ser efectivamente una fuente de ahorro para el conjunto de los Estados miembros al evitar el solapamiento de los procedimientos de base para la misma persona.

Para que los elementos que permiten evaluar con pleno conocimiento de causa el balance del Convenio estén completos, sería necesario poder medir su efecto disuasorio: en qué medida la existencia del Convenio incita a los Estados miembros a ser rigurosos en la expedición de visados y en el control de sus fronteras exteriores ¿En qué proporción se disuade a los solicitantes de asilo de dirigirse a un Estado distinto del Estado responsable? A falta de indicaciones a este respecto, nos limitaremos a observar que la entrada en vigor del Convenio no tuvo efectos perceptibles en la proporción de solicitudes de asilo en la Unión Europea.

---

[i] Plan de acción del Consejo y de la Comisión relativo a las disposiciones óptimas de aplicación de las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas al establecimiento de un espacio de libertad de seguridad y justicia, adoptado por el Consej o justicia y asuntos interiores del 3 de diciembre 1998, DO C 19 de 23.1.1998, p.1.

[ii] Pudiera resultar de utilidad comparar estos datos con los publicados y comentados por Matti HEINONEN "The impact of the Dublin Convention: statistical data regarding its application » in « The Dublin Convention on Asylum - Its essence, implementation and prospects » págs. 281-297, de Clotilde MARINHO, una publicación del Instituto Europeo de Administración Pública.

[iii] P ara más detalles, véase: Clotilde MARINHO, op. cit., pág.163 y sig.; Gregor NOLL, "Formalism vs. Empiricism: Some Reflections on the Dublin Convention on Occasion of Recent European Case Law" que se publicará próximamente en el *Nordic Journal of International Law* Vol. 70 Nº 1 (2001).

[iv] Conclusiones del programa de investigación ODYSSEUS, publicadas en: « Odysseus project. A research project on the influx of asylum-seekers and displaced persons at the italian borders and within the European Union; training of operators", Sección 1.4, págs. 112 a 122, edición a cargo de María de DONATO, Consiglio italiano per i rifugiati, con la ayuda de la Comisión Europea en el marco del Programa ODYSSEUS
.