



NUEVO EXAMEN DEL CONVENIO DE DUBLÍN" Reflexiones del ACNUR sobre el documento de trabajo de la Comisión

(Traducción realizada por la oficina del ACNUR en Madrid)

Introducción:

En el marco del proceso de armonización comunitaria en las áreas de libertad, seguridad y justicia previsto en el Tratado de Amsterdam, la Comisión Europea elaboró un documento de trabajo titulado "*Nuevo examen del Convenio de Dublín: desarrollando legislación comunitaria para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo en uno de los Estados miembros*".¹ La finalidad de este documento de trabajo es facilitar la discusión sobre el instrumento que se adoptará, como dispone el Tratado, para reemplazar al Convenio de Dublín.

El ACNUR acogió favorablemente el Convenio de Dublín en el momento de su adopción ya que éste establecía un mecanismo entre los Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, mediante el cual una solicitud de asilo en principio habría de ser decidida por uno de ellos. Un mecanismo así brindaba la posibilidad de dar solución a la situación de los llamados "casos en órbita", respecto a los cuales ningún Estado se consideraba responsable en cuanto a la determinación del estatuto de refugiado, poniendo consecuentemente a los solicitantes en situaciones de considerable riesgo, y amenazando seriamente el principio de reparto de la responsabilidad, que subyace a todo el sistema internacional de protección de refugiados. Si bien es cierto que con la aplicación del Convenio de Dublín se ha reducido de manera significativa el número de "casos en órbita", también ha habido problemas de interpretación y de prueba sobre los criterios que este Convenio establece, que han hecho que solicitantes de asilo hayan pasado muchos meses en la incertidumbre sobre qué Estado examinará eventualmente su solicitud. Al ACNUR además sigue preocupándole la posibilidad que tiene cualquier Estado miembro bajo el Convenio de Dublín, de trasladar la responsabilidad de estudiar la solicitud a un Estado fuera de la Unión Europea, pudiéndose romper así la cadena de compromisos y garantías mutuamente acordadas con las que el ACNUR pudiera contar razonablemente dentro del espacio europeo.

El documento de trabajo de la Comisión reconoce que en la práctica el Convenio de Dublín no ha funcionado tan bien como sus autores esperaban. Asimismo menciona que es razonable aprovechar la oportunidad que brinda el Tratado de Amsterdam, no sólo para analizar la experiencia práctica de la aplicación del Convenio de Dublín hasta la fecha, sino también para reflexionar una vez más acerca de los principios sobre los que se basa este Convenio, a la luz de los objetivos establecidos por el Tratado en el área del asilo.

El ACNUR ha acogido favorablemente el amplio enfoque adoptado por la Comisión al respecto, y desea contribuir al debate con algunas reflexiones desde el punto de vista de su mandato y sus responsabilidades de protección internacional. En opinión del ACNUR, el interés del refugiado de que su solicitud sea decidida de manera justa y rápida, en un entorno favorable a sus necesidades psicológicas y sociales, ha ser un elemento fundamental a tener en cuenta durante cualquier discusión acerca de la responsabilidad de los Estados sobre el examen de solicitudes de asilo.

El ACNUR considera que cualquier análisis de este tema ha de partir de que la responsabilidad primaria de estudiar una solicitud de asilo recae sobre el Estado miembro ante el que ha sido presentada. Si bien dicho Estado pudiera verse libre de esta responsabilidad en caso de que pudiera asegurar que otro Estado examinase la solicitud, es de importancia fundamental que cualquier medida que se tomara a tal efecto estuviera en concordancia con los imperativos de la protección internacional.

¹ El título ha sido traducido al español por la oficina del ACNUR en Madrid. El texto original es el Documento SEC (2000) 522 final, de 21.3.2000

Desde el punto de vista del ACNUR, las medidas para la transferencia de la responsabilidad no deberían ser utilizadas como instrumentos de control migratorio, sino que deberían estar destinadas a asegurar que se identificara la solución más adecuada respecto a aquellos solicitantes que, tras una consideración de su solicitud, se considere que necesitan protección internacional. Como ha señalado el Comité Ejecutivo del ACNUR, la posibilidad de la transferencia de responsabilidad para el estudio de una solicitud únicamente debería de ser tenida en cuenta en aquellos casos en los que el solicitante ya tiene alguna conexión o vínculos estrechos con algún otro Estado miembro y, por ello, pareciera justo y razonable que se le pidiera que presentara allí una primera solicitud de asilo².

El análisis que sigue a continuación parte de esta perspectiva.

Criterios establecidos en el Convenio de Dublín

Los vínculos o conexiones previstos en el Convenio de Dublín como criterios para justificar la transferencia de responsabilidad son:

(i) Vínculos familiares

Según el Artículo 4 de dicho Convenio, si alguno de los miembros de la familia cercana del solicitante que se especifican en el mismo ya tuviera el estatuto de refugiado de la Convención en algún otro Estado Miembro, este Estado será el responsable de estudiar la solicitud, siempre y cuando las personas afectadas así lo deseen. Los miembros de la familia del solicitante especificados en el Convenio son su cónyuge, hijos menores solteros, y padre o madre si el solicitante fuera su hijo menor de edad y soltero.

(ii) Otros vínculos o conexiones

Cualquier otro Estado miembro diferente de aquel en el que se presenta la solicitud puede acceder a examinarla por razones humanitarias. El Artículo 9 prevé que aun cuando no sea el responsable en virtud de los criterios definidos en el presente Convenio, cualquier Estado miembro podrá examinar una solicitud de asilo por razones humanitarias, basadas en particular en motivos familiares o culturales, a instancia de otro Estado miembro y siempre que el solicitante de asilo consienta en ello.

(iii) Titularidad de un permiso de residencia

El Artículo 5(1) prevé que si el solicitante de asilo es titular de un permiso de residencia vigente expedido por otro Estado miembro, dicho Estado será el responsable del examen de la solicitud de asilo. Asimismo se prevén normas detalladas respecto a solicitantes de asilo titulares de varios permisos de residencia vigentes, expedidos por diferentes Estados miembros.

(iv) Titularidad de visado

El Artículo 5(2) prevé que si el solicitante de asilo es titular de un permiso de residencia vigente expedido por un Estado miembro, aquel Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de asilo. También se dan normas detalladas para los casos de solicitantes de asilo titulares de un visado de tránsito, o de un visado expedido sobre la base de la autorización de otro Estado miembro, o de varios visados expedidos por diferentes Estados miembros.

(v) Entrada irregular en territorio

Según el Artículo 6, cuando una persona consigue entrar irregularmente en el territorio de un Estado miembro, procedente de un tercer país fuera de la UE, aquel Estado miembro será responsable del examen de la solicitud de asilo que dicha persona pudiera presentar. No obstante, dicho Estado dejará de ser responsable si se demuestra que el interesado ha permanecido al menos durante seis meses en el Estado miembro en el que presente su solicitud de asilo.

² Conclusión EXCOM n° 15 (XXX) 1979

(vi) Entrada legal en territorio

El Artículo 7(1) dispone que la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo incumbirá al Estado miembro responsable del control de entrada del extranjero en territorio de los Estados miembros, excepto si el extranjero, después de haber entrado legalmente en un Estado miembro en que se le dispensa de la obligación de visado, presenta su solicitud de asilo en otro Estado miembro en que también se le dispensa de la obligación de visado para la entrada en su territorio. En tal caso, la responsabilidad del examen recaerá en dicho Estado.

Situaciones en las que no hay transferencia de responsabilidad

El Convenio también identifica determinadas situaciones en las que las normas de transferencia de responsabilidad no se aplican o son susceptibles de ser ignoradas. Estas situaciones son:

(i) Cuando no es aplicable ninguna norma para la transferencia de responsabilidad

El Artículo 8 parece contener una obviedad al prever que cuando, con arreglo a los otros criterios enumerados en el presente Convenio, no pueda determinarse el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo, será responsable del examen el primer Estado miembro al que haya sido presentada la solicitud de asilo.

(ii) Cuando el Estado miembro en el que se ha presentado la solicitud de asilo decide considerarla.

El Artículo 3(4) dispone que cada Estado tendrá derecho a examinar una solicitud de asilo que le sea presentada por un extranjero, aun cuando dicho examen no le incumba en virtud de los criterios definidos por el presente Convenio, siempre que el solicitante de asilo dé su consentimiento para ello.

(iii) Cuando el solicitante de asilo está en tránsito en un aeropuerto

El Artículo 7(3) dispone que cuando la solicitud de asilo se presente en la zona de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro, la responsabilidad del examen recaerá en dicho Estado.

Valoración de los criterios del Convenio de Dublín desde una perspectiva de protección

Al ACNUR le gustaría ofrecer el siguiente análisis de los criterios para la transferencia de responsabilidad previstos por el Convenio de Dublín, mirándolos a través del prisma de la protección y prestando particular atención a la naturaleza y la fortaleza del vínculo entre el solicitante de asilo y el Estado al cual se transferiría la responsabilidad.

(i) Vínculos familiares

El principio de unidad familiar, y a su lado el de reunión familiar, son principios fundamentales de los derechos humanos y de la protección de refugiados. Es por ello que el ACNUR está totalmente a favor de la inclusión de estos principios entre los criterios para la transferencia de la responsabilidad para el examen de las solicitudes de asilo.

No obstante, el ACNUR recomendaría insistentemente que el futuro instrumento incluyera una definición más amplia de unidad familiar. Dicha definición podría ir en la misma línea que se sugiere la Propuesta de la Comisión de una Directiva del Consejo sobre el derecho a la reunificación familiar.

(ii) Otro tipo de vínculos o conexión

El ACNUR encuentra razonable que el Estado miembro ante el cual se le ha presentado una solicitud de asilo pueda intentar transferir la responsabilidad de examinarla a otro Estado miembro donde el solicitante de asilo tenga otros vínculos, incluyendo familiares más lejanos o algún vínculo de tipo cultural, y cree por tanto que este

último Estado debería aceptar el examen de la solicitud de asilo. Es evidente que el propio deseo del solicitante de conservar o restablecer sus vínculos familiares será un factor desencadenante de dicho proceso.

(iii) Titularidad de un permiso de residencia

El ACNUR también comparte el criterio según el cual la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo presentada dentro de la jurisdicción de un Estado miembro, pueda ser transferida a un Estado miembro en donde el solicitante de asilo sea titular de un permiso de residencia vigente. En opinión del ACNUR, la titularidad de dicho permiso puede ser interpretada como indicativo de un vínculo suficientemente significativo entre la persona y el Estado, y por tanto podría justificar la transferencia de responsabilidad entre los Estados.

(iv) Titularidad de un visado

Por el contrario, el ACNUR considera que el hecho de que un Estado miembro haya expedido un visado para un solicitante de asilo no debería por sí mismo ser razón suficiente para transferir a dicho Estado la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo³.

(v) Entrada en el territorio

El ACNUR considera que es totalmente inapropiado que la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo se derive de cualquier forma del hecho de que el solicitante de asilo ha estado meramente presente en el territorio de un Estado miembro. La mera presencia en un territorio es a menudo el resultado de circunstancias fortuitas y no implica necesariamente la existencia de ninguna conexión ni vínculo significativo. Ello es así independientemente de que la entrada de la persona en el territorio de un Estado hubiera sido legal o no. Incluso no se puede asumir que una persona que fuera admitida en el territorio de un Estado tenga un vínculo significativo con ese Estado si únicamente ha permanecido allí un corto periodo de tiempo⁴.

Además este criterio coloca en una situación de desventaja a aquellos países fronterizos con áreas afectadas por la afluencia de refugiados, y consecuentemente es contrario a los principios de reparto de la responsabilidad y de solidaridad que forman la base del esfuerzo de la Unión en materia de asilo.

Recomendaciones y consideraciones finales

Sobre la base de lo anterior, el ACNUR recomienda encarecidamente que los principios fundamentales que se exponen a continuación, sean afirmados en el instrumento que se adopte en sustitución del Convenio de Dublín:

- (i) El principio de que la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo corresponde al Estado miembro ante el cual y en cuya jurisdicción se presente la solicitud; y
- (ii) El principio de que la transferencia de la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo de un Estado miembro a otro únicamente se puede justificar en aquellos casos en los que el solicitante de asilo tiene alguna conexión o vínculo significativo con este último Estado miembro. Para estos efectos, la noción de conexión o vínculo significativo incluye la familia y vínculos de tipo cultural, así como residencia legal en el Estado miembro, pero no incluye la titularidad de un visado, ni la mera presencia previa en el territorio de aquel Estado.

Finalmente, el ACNUR quisiera enfatizar que la credibilidad de cualquier mecanismo para la transferencia de responsabilidad es fundamental para la existencia de estándares armonizados en varias otras áreas en el campo

³ Es necesario exceptuar los casos en que el visado fue expedido por un Estado miembro con el objeto de facilitar la salida de una persona en peligro de persecución desde su país de origen. La expedición de tales visados "humanitarios" puede ser considerada como un paso previo al examen de la solicitud de asilo en el territorio, y por las autoridades competentes, del Estado expedidor.

⁴ Hay que subrayar que esta posición de ningún modo minimiza la importancia ni la utilidad del sistema Eurodac para la comparación computerizada de las huellas dactilares, ya que uno de los objetivos primordiales de ese sistema es intentar solucionar el problema de solicitudes de asilo repetidas en varios Estados miembros.

del asilo, tanto de sustancia como de procedimiento. Estas incluyen: la interpretación de la definición de refugiado de la Convención de 1951 y el alcance de las formas complementarias de protección; procedimientos de asilo justos y rápidos; condiciones para la recepción de solicitantes de asilo; y el equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros (aunque hay que señalar que en esta área se ha avanzado considerablemente con el establecimiento del Fondo Europeo para los Refugiados). La disparidad de los estándares nacionales en estas áreas clave constituye un desafío para muchos de los presupuestos sobre los que se basa implícitamente el Convenio de Dublín. En la práctica, el ejercicio del poder discrecional que el Artículo 3(4) otorga a los Estados miembros constituye en algunos casos la única garantía efectiva contra el *refoulement* o contra la negación del acceso a los beneficios de la Convención de 1951.

*ACNUR
Enero 2001*