
¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos humanos»? La política europea de asilo en la encrucijada

La cuestión decisiva respecto a la Convención de Asilo de la Comunidad Europea será naturalmente qué criterio se impondrá, si la línea generosa de orientación hacia los derechos humanos, del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, la perspectiva burocrática de estrechez de miras y técnicas de mercado interior de la Comisión de la Comunidad o la de la mentalidad de fortaleza limitada a un absurdo blindaje de las Instituciones que actúan secretamente y que no están controladas democráticamente (Comité Rhodos, Grupo TREVI, Grupo Ad-Hoc «Emigración», Acuerdo Schengen).

Por Michael Hainz S. J. *

El creciente número de solicitudes de asilo y los problemas y medidas a tomar ligadas a ello es un tema de política interior muy discutido en la República Federal de Alemania. En contraposición a esto, la política de asilo tratada en las Instituciones europeas encuentra muy poco eco, y más bien se realiza casi a puerta cerrada. Parece incluso que sea una estrategia consciente de algunos de los estamentos europeos que se ocupan de la política de asilo, permitir que salga al exterior la mínima información posible sobre el tema y los resultados de sus gestiones. Por ello resulta difícil incluso a los observadores interesados, conseguir una información exacta sobre las prerrogativas y el estado actual de la política de asilo y eludir la falta de información.

* Miembro del «Institut für Gesellschaftspolitik» de Munich.

Michael Hainz, S.J.

El fin de este artículo es, por tanto, informar sobre las actividades en política de asilo de las Instituciones Europeas y extraer de esto algunas conclusiones.

INICIATIVAS SOBRE ASILO DEL CONSEJO DE EUROPA Y DEL PARLAMENTO EUROPEO

Ya mucho antes de que el Presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, Delors, hiciera a finales de 1984 la propuesta de completar el mercado interior de la Comunidad Europea hasta el 1-1-1993, se ocupaban dos instituciones europeas de la cuestión de asilo: el Consejo de Europa, que entretanto ha aumentado a 23 Estados miembros, y el Parlamento Europeo.

En 1949 fue fundado el *Consejo de Europa* con el objetivo de impulsar el nuevo orden y la unidad de este continente, partiendo de las bases fundamentales intelectuales y políticas de Europa (democracia constitucional, observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales). La Convención de Derechos Humanos elaborada por el Consejo de Europa y firmada en 1950, garantiza respecto al tema del asilo, derechos universales a todos los seres humanos, no sólo a los europeos. Prohíbe los tratos inhumanos, protege el derecho de la convivencia familiar, establece garantías para los procedimientos en la expulsión de extranjeros e institucionaliza las posibilidades de reclamación en el caso de contravención de los derechos humanos. Desde hace más de veinte años invoca el organismo más importante del Consejo de Europa, el Comité Ministerial, los Principios de unas generosas y rigurosas relaciones orientadas hacia el acuerdo internacional con las solicitudes de asilo: el 29-6-1967 —y en forma similar el 18-11-1977— recomendaba a los gobiernos de los miembros respecto a «Personas que buscan asilo en territorios de soberanía, el tratarles con un especial espíritu liberal y humanitario». Las recomendaciones del 5-11-1981 y del 25-1-1984 establecían claramente indicaciones circunscritas, que excluían posibles arbitrariedades, para las autoridades de fronteras y para la tramitación del asilo y que reforzaban los principios de no expulsión en el caso de temores fundados de persecución. El acuerdo, que entró en vigor en 1980 sobre la transmisión de responsabilidades para refugiados y que regula la distribución de cargas de éstos, no ha sido ratificado hasta ahora —también esto muestra la impotencia del Consejo de Europa— por la República Federal. Un grupo especial de expertos del Consejo de Europa, denominado CAHAR (Comité creado para los fines de asilo, refugiados y apátridas) presentó en enero de 1989 tras largos años de trabajos preliminares, el proyecto de un «Primer Acuerdo sobre Asilo» para establecer qué Estado será el encargado del

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

control de los solicitantes de asilo, pero este proyecto no recibió, sin embargo, la aceptación del ministro (1).

Los conceptos del Consejo de Europa quedan ampliamente cubiertos por los del *Parlamento Europeo*, el único organismo de elección directa de la Comunidad Europea (doce países miembros). Ya en su primer período de elección (1979-1984) hizo referencia varias veces a su posición respecto a las cuestiones de asilo. Cuando en el segundo período electoral (1984-1989) empezaron a acumularse las «Conclusiones» a este respecto, la Comisión de Derecho del Parlamento Europeo encomendó en abril de 1985, a su miembro Heinz Oskar Vetter la elaboración de un informe sobre «Cuestiones de Derecho de Asilo» en la Comunidad Europea.

Este informe denominado Informe Vetter (2) no sólo analizaba la política de acogida, cuya restricción iba en aumento, sobre todo en los países más ricos de Europa, sino que además examinaba las causas de los movimientos de refugiados en todo el mundo. Abogaba por una nueva orientación en las ayudas de la Comunidad Europea para el desarrollo de los países del Tercer Mundo para evitar que se produjeran nuevos movimientos de refugiados. El 11-33-1987, el Parlamento Europeo decretó la resolución anexa a este informe, en que se citaban dieciocho Principios de una generosa garantía de asilo, que deberían ser incluidos en las Directrices sobre Asilo de la Comunidad Europea y en las prácticas sobre Asilo de los países miembros. Aquí pertenecen entre otros el principio de «No rechazo» por parte de la Autoridad de Fronteras, el mantenimiento estricto de los acuerdos internacionales como el de la Convención de Ginebra, la libre elección del país de asilo, la renuncia a «medidas de flanqueo» (como el internado sin límite en lugares de concentración, la prohibición de trabajar durante largo plazo, limitación prolongada a la libertad de movimientos), el derecho a un control legal de las solicitudes de asilo denegadas y la situación de igualdad de los refugiados reconocidos como tales, con los extranjeros de la Comunidad Europea. Las restricciones en los visados no deberán impedir ni reducir las posibilidades de los refugiados (3).

Cuando los países miembros continuaron con su política restrictiva, el Parlamento Europeo confirmó su postura el 18-6-1987 (4) en forma aún más dura. También tras las últimas elecciones defendió el Parlamento Euro-

(1) P. Leuprecht: *Aspiraciones del Consejo de Europa en la armonización del Derecho de Asilo*, en: «Derecho de asilo en el mercado interior», elaboración de K. Barwig, K. Lörcher, C. Schumacher (Baden-Baden 1989), págs. 237-249.

(2) Edición resumida en: «Un hombre como tú y como yo. Refugiados en la Comunidad Europea», elaboración de H. O. Vetter (Bonn 1987).

(3) Documentado en: «Libro del año de la Fundación alemana para ayuda a refugiados de la O.N.U. 1988», elaboración de K. H. Rosen (Baden-Baden 1988), págs. 21-27.

(4) Documentado en: «Refugiados y asilo. Tratamiento político con responsabilidad cristiana», elaboración de J. Müller (Frankfort 1990).

Michael Hainz, S.J.

peo por una gran mayoría la generosa regulación sobre asilo, pero sin embargo es demasiado débil institucionalmente para imponerse al egoísmo de los países miembros en el Consejo de Ministros y a los grupos especiales de estados intermedios aun para entrar en negociaciones.

POLITICA DE ASILO Y MERCADO INTERIOR PARA 1993

Muchas de las actividades de la política de asilo de la Comunidad Europea y entre los países miembros de la Comunidad, estén o no asentadas dentro de la competencia de las Instituciones de la Comunidad Europea, han de ser contempladas desde el fondo del mercado interior de la Comunidad que ha de llegar. ¿ Por qué el mercado interior hace necesaria una política de asilo? Dado que hasta ahora las naciones tienen competencia en la política de asilo, han desarrollado diferentes métodos para él y han interpretado los criterios de la Convención de Ginebra sobre refugiados de forma diferente. Si se suprimen como una de las condiciones previas del Mercado Común los controles de personas en las fronteras del mercado interior de la Comunidad Europea, es de esperar que los solicitantes de asilo que hayan sido rechazados en algún país miembro, soliciten asilo en algún otro país miembro de la Comunidad Europea.

Esto, no sólo cargaría de forma especial a los países miembros con las prácticas de asilo más generosas, sino que también contrariaría el espíritu de la Comunidad.

Además, los países que hasta ahora se muestran dispuestos a la acogida de solicitudes de asilo, se verían obligados a actuar paulatinamente en forma restrictiva, lo que daría lugar a una reacción en cadena hacia un empeoramiento generalizado de las garantías de asilo en la Comunidad Europea. La necesidad resultante de esto, de alcanzar una «armonización» de la política de asilo, es al menos tan importante también para el interés de los refugiados, ya que evitaría que éstos hayan de ir errando de país en país como los llamados «refugiados en órbita» y sentirse inadaptados en cualquier país en su solicitud de asilo. Por otra parte, la armonización de la política europea de asilo también serviría de pretexto para conseguir una intensificación no imposible a nivel nacional, de la garantía de asilo, indirectamente a través de la Comunidad Europea. Por esto es decisivo en qué forma se puede configurar esta armonización: ¿dará lugar a una «Europa cerrada» o a una «Europa de los Derechos humanos»?

El «Libro blanco para completar el Mercado Interior», publicado en junio

(5) Doc. COM (88) 640 final (Bruselas 7.12.1988); Heide Langguth, : «Fortaleza o castillo para huidos? Para el nuevo desarrollo de la política de asilo en la Comunidad Europea», en: Cuaderno mensual del Sindicato 40 (1989), págs. 421-435, 431.

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

de 1985, prevé hasta 1990 el decreto de las «Directrices para la coordinación de las disposiciones referentes al derecho de asilo y al estatuto de refugiados» por parte del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. Ya el hecho de que la Dirección General III de «Mercado Interior y Economía» de la *Comisión de la Comunidad Europea* haya elaborado el proyecto de las directrices, hace aguzar los oídos: ni la emergencia de refugiados, ni los derechos humanos ni tampoco las propuestas del Parlamento Europeo determinan las directrices de este proyecto, sino que son más bien las cuestiones técnicas sobre cómo se podría controlar el problema de la libre circulación de personas a la hora de la supresión de las fronteras de mercado. Los puntos más importantes en el anteproyecto presentado para su discusión interna a principios de 1988, fueron, por un lado, el de una regulación sobre qué país miembro sería responsable para el tratamiento de las solicitudes de asilo y, por otro lado, la propuesta de determinar la práctica de asilo de los países asociados por la incorporación de un Comité de Expertos de Asesoramiento, anexo a la Comunidad Europea.

Incluso, el carácter no vinculante legalmente de este Comité iba demasiado lejos en la reclamación de la soberanía nacional de los países miembros, negando incluso en parte a la Comunidad la competencia de vinculación legal en este campo. Tras discusiones sin resultado, el proyecto de directrices refundido ha quedado bajo llave desde mediados de 1988. Las declaraciones de la comisión de la Comunidad Europea en diciembre de 1988, en parte contradictorias o al menos de interpretación errónea, dan lugar a suponer que la Comunidad Europea instituyó el 2/3-12-88 un grupo de 12 coordinadores nacionales, el llamado *Comité Rhodos*, que debe abordar, bajo la dirección del Comisario del Mercado Interior Bangemann, el problema de la anulación de los controles de personas. Por las noticias sobre el primer encuentro, la Comunidad Europea renuncia provisionalmente a un derecho común de asilo y extradición pero sí quiere llegar a un acuerdo sobre unificación de los procesos de asilo. Según manifestaciones de Bangemann, la competencia de la decisión sobre solicitudes de asilo recae en los países miembros. La Comisión de la Comunidad Europea sólo se ocupará del control de fronteras y al mismo tiempo también de la cuestión de qué país de la Comunidad pueda ser competente en cada caso para una solicitud de asilo, para evitar al solicitante de asilo diversas demandas. La decisión de un Estado ha de ser vinculante para todos los demás Estados miembros. La Cumbre de Madrid en junio de 1989 confirmó las recomendaciones elaboradas por los Coordinadores y dio con ello su aprobación a un plan de fechas sobre medidas para la eliminación de los controles de fronteras del mercado interior, la introducción de un visado de entrada para ciudadanos de 53 países, la creación de un visado europeo a partir de 1992 y la armonización de las leyes de extranjería (6).

(6) M. Hainz: *La discusión actual sobre política de asilo*, en: «Refugiados y asilo», en el lugar citado.

Michael Hainz, S.J.

ACTIVIDADES POLITICAS DE ASILO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL MARCO Y FUERA DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD

TREVI, los «ministros de Emigración» y su grupo Ad-Hoc

Desde noviembre de 1975 discuten los ministros de Justicia y del Interior de la Comunidad Europea por encargo del Consejo Europeo, esto es, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea, cuestiones de «Orden Público», en especial aquéllas que tienen que ver con la lucha contra las drogas y el terrorismo en un plano policial. Este denominado grupo TREVI responde de las cuestiones de terrorismo, radicalismo, extremismo, violencia internacional y no asesora según parece en los temas de política de asilo, si bien a nivel público se presenta así la mayoría de las veces (7). De todas formas se reunió varias veces al mismo tiempo y en el mismo lugar que el grupo *Ad-Hoc* «Emigración», que el 20-10-1986 había emplazado a los ministros de la Comunidad Europea, competentes en las cuestiones de emigración. Un grupo de trabajo particular «Asilo», dentro de este grupo *Ad-Hoc*, se ocupa sobre todo de la cuestión de lo que sucede con la libre circulación de personas de otros países extranjeros o terceros países y de los solicitantes de asilo, en el caso de la planeada supresión de las fronteras de comercio interior y del control de personas. Los temas de las reuniones que han tenido lugar hasta ahora fueron entre otros las demandas de visado comunes respecto a terceros países, los criterios de la competencia para la tramitación de solicitudes de asilo y la documentación de los solicitantes de asilo rechazados de la zona de la Comunidad Europea, el reconocimiento recíproco de las decisiones de asilo, la supresión del «Principio de no rechazo» en el caso de refugiados por motivos económicos con documentos acreditativos falsificados, sanciones contra empresas de transporte que transporten pasajeros sin documentación válida, así como la constitución de un sistema de información de cobertura. Según datos de la Comisión de la Comunidad Europea, tanto el Grupo TREVI como el grupo *Ad-Hoc* «Emigración» se ocupan del «tema principal preferente», de intensificar los controles de personas en las fronteras externas de la Comunidad Europea (8). Esto conlleva, por tanto, que se compare erróneamente ambas instituciones y que a las dos se las designe por «TREVI».

El Grupo TREVI trabajaba hasta ahora fuera de las Instituciones oficiales de la Comunidad Europea y sólo fue a partir de la cumbre comunitaria

(7) Así, por ejemplo: Concilio Mundial de la Iglesia, Nueva Carta de Refugiados, «Europa 1992». Número especial (Ginebra, marzo 1989) y en parte también Nueva Hoja de Emigración (en lo que sigue: MN). Este trabajo sigue al de la colaboración científica de H. O. Vetter, H. Langguth, en el lugar citado 431.

(8) Doc. Com. (88) 640, en el lugar citado 7, 11.

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

de Madrid en 1989 cuando se le concedió una Secretaría permanente. Las negociaciones tienen lugar sin ningún tipo de publicidad e incluso no se admite la presencia de observadores de la Comisión. Según resulta de la respuesta de diferentes cuestiones de Diputados del Parlamento Europeo, ni TREVI ni el grupo de ministros de emigración entran dentro de la competencia del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea ni bajo el control parlamentario del Parlamento Europeo (9).

El Grupo *Ad-Hoc* «Emigración» se reúne en turnos cada medio año y en igual forma, excluyendo la asistencia pública. Para su tarea dispone de la Secretaría del Consejo, aunque no exista ningún fundamento legal y no se hayan previsto fondos de gastos de la Comunidad Europea para esto. A diferencia del Grupo TREVI, la Comisión de la Comunidad Europea sí puede participar en las deliberaciones del Grupo *Ad-Hoc*, pero no así los representantes del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR) o del Consejo de Europa. La información dada — más bien escasa— sobre la reunión del Grupo TREVI y de los Ministros del Interior de mayo de 1989 en Madrid, da a conocer el avanzado estado de las negociaciones: el número de los países con necesidad de visado se estableció en 59, se decidió la creación de un Despacho Central para la lucha antiterrorista y de un sistema de Información común, y el asesoramiento sobre «La unidad de las prácticas de asilo» hizo buenos progresos (10).

El acuerdo Schengen

El 14-6-1985, los gobiernos de los países del Benelux, Francia y la República Federal de Alemania establecieron un acuerdo interestatal en Schengen (Luxemburgo) con el objetivo de ir desmantelando de manera paulatina hasta el 1-1-1990, el control de sus fronteras interiores. Para crear las condiciones «técnicas» previas para ello, establecieron las partes del contrato los grupos de trabajo «Policía y Seguridad», «Tráfico de personas» (incluyendo asilo), «Aduanas y tráfico de mercancías» y «Transporte».

La solicitud de Italia, Austria y España de participar lo más pronto posible en el acuerdo, fue rechazada para no retrasar las medidas de transformación. Dado que cinco países se ponen de acuerdo más fácilmente que la Comunidad Europea completa, constituyen, también a juicio de la Comisión de la Comunidad, una especie de guía y modelo para la futura Europa. Durante un encuentro de los ministros de los países asociados, los días 12 y 13-11-1989 en Bonn, que pasó desapercibido para los medios

(9) MN No. 65 (1988) 3 y N.º 69 (1988) 3.

(10) H. Langguth, en el lugar citado. 431f.

Michael Hainz, S.J.

de comunicación alemanes, se aclararon los últimos problemas del acuerdo adicional Schengen y se decidió su firma el 15 de diciembre. Este acuerdo adicional secreto debe, en lo que se refiere a los refugiados, prever esencialmente lo siguiente:

— Estricto control de las fronteras exteriores, especialmente en lo que respecta a no pertenecientes a la Comunidad Europea, pudiéndose también denegar el viaje a la frontera.

— Regulación única de visado para todos los países comunistas y del Tercer Mundo, así como multas por la introducción de personas sin documentación válida.

— Reglas categóricas para la competencia y las obligaciones de cada uno de los países firmantes responsables de la solicitud de asilo que, hasta nueva orden, se decidirá según sistema de asilo nacional propio.

— La posibilidad de los países miembros de denegar asilo, en el caso que el demandante de asilo hubiera sido rechazado ya en otro de los países firmantes.

— El establecimiento de un sistema de información Schengen computerizado, que haga posible el intercambio confidencial de informaciones, especialmente entre otras sobre: datos de servicio de identificación del demandante de asilo; solicitudes de asilo anteriores incluyendo la justificación de las mismas y las razones de cualquier denegación; personas «no gratas», incluso en el caso de que ello sólo haya sido calificado así por uno sólo de los países del acuerdo Schengen.

— Un Comité ejecutivo deberá vigilar que se cumple en su totalidad el acuerdo, en «Interés común» de los estados miembros, es decir, que ningún país firmante deberá infringir estos intereses. Contra los mandatos de este Comité no se admitirá ningún recurso de apelación en el Tribunal Europeo ni ningún control parlamentario (11).

En el Asesoramiento del Grupo Schengen podrá participar un observador de la Comisión de la Comunidad Europea, que sin embargo deberá también someterse a las normas de confidencialidad. El Comité interno en el Parlamento alemán pidió incluso el 24-2-1989 en una aclaración unánime al Gobierno Federal que se le informara con carácter inmediato en el estricto sentido de la palabra, sobre la situación de las negociaciones. De otra forma podría ponerse en peligro la posterior aprobación parlamentaria del acuerdo Schengen (12).

En las negociaciones Schengen, como ocurre en las del Grupo TREVI y en las del Grupo *Ad-Hoc* «Emigración», no se admite ningún observa-

(11) MN N.º 81 (1989) 9f.

(12) «Süddeutsche Zeitung» (S2) del 25./26.2.1989.

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

dor del UNHCR o de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los refugiados. En ellas y en junio de 1989, habían aclarado los ministros competentes de los países del acuerdo Schengen, que querían ceñirse a la Convención de Ginebra sobre refugiados. Esto, de hecho, es evidente, ya que todos los países de este acuerdo están ligados por su firma a ese Tratado. Tanto el artículo 35, párrafo 1 de la Convención de 1951 como el Artículo II del Protocolo adicional de 1967 comprometen expresamente a los países firmantes al trabajo en colaboración con el UNHCR. Por esto reaccionó el Parlamento Europeo ante la noticia de la ejecución del texto del contrato Schengen preparado para su firma el 23-11-1989, con una resolución, en la que censuraba las negociaciones Schengen y las otras negociaciones sin participación del UNHCR y realizadas en secreto, sobre cuestiones de refugiados, como atentado contra las partes citadas de la Convención de Ginebra sobre refugiados. Al mismo tiempo invitó a los países miembros y a la Comisión de la Comunidad Europea para incluir e informar a sus respectivos Parlamentos (13). Finalmente se incluyó al final del texto del acuerdo, un párrafo por el que se reconocía la preferencia del de la Convención de Ginebra sobre refugiados y del Protocolo adicional sobre cualquier ley sobre refugiados actual o futura.

Debido a la larga duración de las negociaciones y al retraso sufrido por las dificultades técnicas en la construcción del sistema de información Schengen, hubo que renunciar enseguida al 1-1-1990 como día de vencimiento para el desmontaje de los controles de las fronteras entre los Estados del acuerdo Schengen. Entre tanto, las medidas del acuerdo adicional deben entrar en vigor, lo más pronto en junio de 1991. Sin embargo y sorprendentemente, también hubo de desplazarse la firma del contrato planificada para el 15-12-1989, tras —adicionalmente a la reserva de otros estados del acuerdo— haberse negado a la firma el Gobierno Federal alemán, por decisión, dos días antes, de su Gabinete. Presumiblemente no podía y no quería garantizar poder controlar ni reducir la afluencia en masa de personas de la RDA y de Europa del Este temida por los socios del contrato (15).

SINTOMAS PRECURSORES DE LA FUTURA POLITICA DE ASILO

El 15-12-1989 llegaron a un acuerdo los ministros competentes para las cuestiones de emigración de la Comunidad Europea sobre la creación de dos Convenciones de la Comunidad, que deberán ser desarrolla-

(13) MN N.º 81 (1989) 9.

(14) MN N.º 82 (1990) 9.

(15) MN N.º 81 (1989) 9; SZ del 13.12 y 16./17.12.1989.

Michael Hainz, S.J.

das por el Grupo *Ad-Hoc* «Emigración», y que habrá de ser firmada en la segunda mitad de 1990. Como se desprende de las declaraciones inusitadamente abiertas de los ministros, deberá ser introducido con esto un visado válido para todos los países de la Comunidad Europea y deberán unificarse las políticas de asilo. «Todos los países miembros deben comprometerse en la lucha contra la emigración ilegal y defender los intereses de la zona de los Doce en su totalidad. Al mismo tiempo deben seguir manteniéndose los derechos y las garantías de los extranjeros que viven en la Comunidad Europea dentro de la legalidad» (16).

Conviene ser precavido frente a un empleo demasiado a la ligera del concepto «emigración ilegal», sobre todo cuando se relega simultáneamente a segundo plano el concepto de refugiado. A causa de su aureola de significado negativo podría motivar a los ciudadanos a una irreflexiva exclusión de tales «infractores de leyes» e «intrusos ilegales», dando lugar a que se pase por alto con demasiada ligereza que también los refugiados auténticos puedan ser víctimas de una forma de expresión tan indefinida y manipulable políticamente. Si, por ejemplo, en un futuro buscan asilo en la Comunidad Europea perseguidos políticos que no pueden presentar visados válidos o incluso ninguno, según la forma de expresión de los ministros se trata de «emigrantes ilegales», ya que han transgredido una ley, precisamente el decreto que exige que a la entrada de los territorios de la Comunidad ha de disponerse de un visado. Y contra tal «emigración ilegal» es contra la que se dirige, según la interpretación de la intención de estos ministros, la «lucha» por medio de «la limitación de afluencia masiva» y de medidas de «estadas temporales» a la que la Convención planificada, los países de la Comunidad Europea y los países europeos vecinos que se adhieran, deberán comprometerse.

Respecto a los contenidos de las Convenciones de la Comunidad Europea es seguro que los trabajos preparatorios del Grupo Schengen entrarán en el tratado. Naturalmente también existen ciertas probabilidades para que el ya mencionado Proyecto CAHAR para un «Acuerdo de primer asilo» pudiera influir en las Convenciones. A la Convención sobre Asilo de la Comunidad Europea también deberán poder afiliarse más adelante los otros países europeos, si lo consideran necesario, de forma que ya ahora pueda ofrecerse el recurso a una propuesta terminada de contrato del Consejo de Europa completo (23 países miembros). Finalmente, el proyecto CAHAR tendría la ventaja de ayudar a los refugiados más de lo que lo hace el restrictivo acuerdo Schengen, desde el momento en que vuelve expresamente sobre la tradición europea de los derechos humanos, contiene determinaciones sobre protección de datos en favor de los refugiados y permite una repetición más generosa de solicitud de asilo.

(16) SZ del 16./17.12.1989; MN N.º 82 (1990) 8f.

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

Langguth hace un pronóstico algo más pesimista del contenido de la regulación prevista de las Convenciones de la Comunidad Europea:

- Competencia de cada uno de los países miembros de la Comunidad para el tratamiento de las solicitudes de asilo.
- Impedimento de solicitudes de trámite paralelo o sucesivo.
- Expulsión inmediata del solicitante de asilo en caso de denegación de su solicitud.
- Estrecha colaboración de los Consulados y Embajadas de los países de origen de los refugiados.
- Política conjunta de visados y «visto bueno» de pasaportes.
- Intercambio de informaciones sobre los países de origen, la situación de las solicitudes de asilo y de cada solicitante de asilo.
- Intercambio de nuevos decretos de los países miembros dentro del campo del asilo (17).

SIGNIFICADO DE ESTA POLÍTICA DE ASILO PARA LOS REFUGIADOS Y PARA LA POLÍTICA CULTURAL DE EUROPA

Las actividades políticas de asilo expuestas sobre el plano europeo plantean dos cuestiones ligadas entre sí: ¿Qué probables consecuencias tendrán los resultados de esta política sobre los refugiados que buscan protección en Europa? ¿Qué dicen los resultados de esta forma de proceder y los previsibles de esta política de asilo sobre la cultura política de Europa?

1. Es de celebrar la promesa de que los refugiados que fueron reconocidos como tales en un país miembro, podrán disfrutar de la generosidad del mercado interior y podrán moverse libremente dentro de *todos* los países de la Comunidad Europea (18). Pero si en el futuro, en lugar de en las fronteras del mercado interior, se quiere controlar con mayor intensidad en los organismos públicos dentro de los países miembros, es de temer una profunda discriminación de los refugiados con otro color de piel.

2. Por otro lado, hay que valorar positivamente que, aparentemente y según la actual situación de la información, han dado resultado las medidas para evitar el problema citado de «refugiados en órbita», con el esta-

(17) H. Langguth, en el lugar citado 433f.

(18) Doc. Com. (88) 640, en el lugar citado 24.

Michael Hainz, S.J.

blecimiento de precisiones sobre las correspondientes responsabilidades para cada país.

3. Sin embargo y en contraposición a esto, resulta mucho más grave el que las medidas planificadas cierran casi totalmente el acceso físico al territorio de la Comunidad Europea a los perseguidos políticos —condición previa necesaria: tener realmente la posibilidad de presentar una solicitud de asilo. La presión de tener que ponerse de acuerdo en una política de visados común incrementa la tendencia, según la ley del mínimo denominador común, tanto a exigencias para la concesión de visados como al número de países cuyos ciudadanos necesitan visado para su entrada en cada uno de los países de la Comunidad Europea. La República Federal, por ejemplo, decidió el 8-3-1989, motivada también por la armonización prevista para la Comunidad Europea, la obligación de visado para niños menores de 16 años que viajen solos y para los ciudadanos de 14 países del tercer mundo que no tenían hasta ahora obligación de visado. A los 98 países cuyos ciudadanos necesitan visado de entrada o visado de tránsito se unirán otros 15 países más (19).

Hasta qué elevado nivel pueda impedir en el futuro esta restrictiva concesión de visado a los solicitantes de asilo su entrada en los países de la Comunidad Europea, puede desprenderse de una estadística francesa que extrae como consecuencia que, los denominados solicitantes de asilo espontáneos, es decir aquéllos que no pudieron obtener ningún papel de entrada válido y que suponen más de un 70 por 100, forman la mayoría de los solicitantes de asilo (20).

Si, además, al entrar en acción la desaparición de las fronteras comerciales interiores se controlan con más rigor las fronteras exteriores y llega a ser posible la expulsión en las fronteras, disminuirán aún más las posibilidades de los perseguidos políticos, de poder pisar suelo europeo.

Esta política de fronteras cerradas convierte a Europa en una fortaleza estanco e inalcanzable para los refugiados. El hormigón empleado para esta fortaleza empieza ya a fraguar.

4. Hasta qué punto en el futuro se harán también más restrictivos los criterios del reconocimiento de asilo, será válido de hecho en la práctica del derecho y de la administración el concepto de refugiado y cambiarán las condiciones de vida del solicitante de asilo en la Comunidad Europea, no puede predecirse con detalle en la actual situación de las negociaciones y de la información. La cuestión decisiva respecto a la Convención de Asilo de la Comunidad Europea será naturalmente qué criterio se impon-

(19) SZ del 9.3.1989; MN N.º 77 (1989) 10.

(20) A. Lebon, 1986/87. El punto sobre la inmigración y la presencia extranjera en Francia, elaborado por el Ministerio de Asuntos Sociales y del Empleo (París, 1988), citado según H. Langguth, en el lugar citado. 434.

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

drá, si la línea generosa de orientación hacia los derechos humanos del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, la perspectiva burocrática de estrechez de miras y técnicas de mercado interior de la Comisión de la Comunidad o la de la mentalidad de fortaleza limitada a un absurdo blindaje de las Instituciones que actúan secretamente y que no están controladas democráticamente (Comité Rhodos, Grupo TREVI, Grupo *Ad-Hoc* «Emigración», Acuerdo Schengen). Según lo que se conoce hasta ahora, la Constelación de Poder más desfavorable para los refugiados es la que conseguiría por amplia ventaja sus fines.

5. Al mismo tiempo se pone de manifiesto en qué forma afrontan los Gobiernos el desafío, para los que los más pobres de la Sociedad, los refugiados, significan como mínimo en ese campo un cierto deterioro de la cultura política de la Europa en curso de unificación: la forma de proceder en la política de asilo europea, con falta total de transparencia, no legitimada ni controlada democráticamente, que excluye de cualquier conversación a los representantes de los intereses de los refugiados y en que los elementos administrativos e incluso policiales exageran en su importancia, tienen los rasgos de un estado autoritario gobernando con un gabinete secreto. Además de esto, la renuncia a las directrices sobre asilo, de la Comisión de la Comunidad Europea y la dispersión de las negociaciones sobre asilo hacia varios gremios especiales que trabajan de forma incontrolada fuera del marco formal de la Comunidad Europea, denotan que también en los períodos de preparación, son los intereses nacionales propios en el Mercado Interior europeo, mucho más poderosos que el espíritu de comunidad y que la capacidad de llegar a un acuerdo en coincidencia con unas reglas de juego establecidas en contrato. Como conclusión, la forma de proceder señalada y los previsibles resultados hacen despertar la sospecha que la poderosa y cada vez más rica Comunidad Europea recurre a un gran repertorio de medios oratorios, administrativos, políticos y legales, únicamente con el objetivo de *no* tener que *compartir* su bienestar con los refugiados, «los más pobres hijos de Dios», como los denomina Pedro Arrupe.

CONSECUENCIAS PARA UNA POLITICA DE REFUGIADOS Y DE ASILO MAS HUMANA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Orientaciones y propuestas de mejora para una política de asilo europea que represente los derechos humanos siendo realista al mismo tiempo, pueden encontrarse en los textos mencionados del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, así como de la UNHCR, las instituciones no estatales que se ocupan de los refugiados y en los de los científicos (21).

(21) Ver apéndices 1, 3, 4, 7; Publicaciones «Refugiados» en francés y en alemán de

Michael Hainz, S.J.

Centrémonos aquí sólo en tres puntos de vista de una política humanitaria de asilo y refugiados de la Comunidad Europea y tratemos de concretar algo:

1. Es de primordial importancia un cambio de perspectiva lejos de un centralismo europeo, pasando desde el simple punto de vista del rechazo a la emigración, a un razonamiento que puede establecerse a partir de la situación de desamparo de los refugiados. De esto resulta la prioridad de una política ofensiva y si es posible preventiva para el desarrollo, la paz y los derechos humanos, que luche a su vez contra las causas de huida. Así, la prevista colaboración de las embajadas y consulados europeos (potenciales) en los países de origen de los refugiados, debería servir además y sobre todo para percibir claramente las violaciones de derechos humanos y otras estructuras que favorecen e incitan a la huida, llevarlas a discusión con valentía, allí y a nivel universal y combatir las con firmeza. Por supuesto que una política conjunta de Derechos Humanos de estas características sólo será efectiva y digna de crédito si se complementa con la renuncia europea a la exportación de armamento a los países en vías de desarrollo, con pasos decisivos en el propio desarme de Europa y también permitiendo a los países del Tercer Mundo participar en los efectos beneficiosos de la reducción de tensiones Este-Oeste.

Dentro del marco del diálogo político conjunto iniciado por la Comunidad Europea con los países del Sur y también del Este, deberían discutirse las estructuras económicas que favorecen la huida y promover las medidas de ayuda y las reformas político económicas. La Comunidad Europea, que establece sus estructuras de mercado interno para un aprovechamiento recíproco de sus miembros, habría de intervenir también, en forma análoga en la reforma de estructuras económicas en favor de los países en vías de desarrollo (por ejemplo, eliminación del Proteccionismo y de su magnitud escalonada según grado de elaboración, condonación de deudas, más participación en conversaciones de los países en vías de desarrollo en las Organizaciones Internacionales como la IWF y el Banco Mundial). Asimismo, la Comunidad Europea está comprometida y puede permitírselo, a compartir con los pobres y los refugiados de todo el mundo su crecimiento de nivel de vida obtenido en la actividad del proceso de mercado interior y que se estima en aproximadamente 445 miles de millones de DM. En todo caso es un escándalo que, simultáneamente la UNHCR, por un déficit previsto para el año por un valor de 85 millones de dólares,

la UNHCR; aportación de ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles = Conclusiones finales del 45 NGO europeo) y R. V. Arnim (UNHCR) en: *Derecho de asilo en el mercado interior*, en el lugar citado 269-288, 239-300; J. Müller: *Aplicaciones de soluciones políticas del problema de refugiados y la aportación de la Iglesia*, en: «Refugiados y asilo», en el lugar citado; *Memorandum sobre la problemática de refugiados en el Mundo*, elaboración de la Junta Consultiva Científica de BMZ, en: MBZ actual (Bonn, junio 1989).

¿Una «Europa cerrada» o una «Europa de los derechos...»

ya no pueda atender en forma adecuada su misión de ayuda a los refugiados (22).

2. Las Convenciones de la Comunidad Europea previstas para la política de visados y de asilo, no deben quedar postergadas por las obligaciones que resultan de las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre refugiados, de la Convención Europea de Derechos Humanos y de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Especialmente, ni la política de visados ni las prácticas de acogida y de expulsión de las autoridades fronterizas, de inmigración y de emigración de la Comunidad Europea deberán transgredir el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre refugiados, que prohíbe la expulsión de un refugiado a zonas «en las que pudieran verse amenazadas su vida o su libertad a causa de su raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social determinado o también por sus convencimientos políticos». Dado que los motivos y fundamentos de la época inmediatamente después de la guerra, en que se basó el concepto de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, han cambiado con el tiempo, debería desarrollarse para las futuras Convenciones de la Comunidad Europea una definición de refugiados más adecuada, algo en el sentido de la Convención de refugiados de la Organización de la Unidad Africana (O.U.A.) de 10 de septiembre de 1969. Esta considera también como tales a las personas que se ven obligadas a huir como consecuencia de la guerra, de una ocupación, de una guerra civil o de situaciones similares.

3. Definitivamente son indispensables modificaciones institucionales en la Comunidad Europea, para lo que afortunadamente ha expresado su disposición, al menos en parte, el ministro de Inmigración en su más reciente intervención: primero, la opinión pública tiene el derecho de ser informada detallada y exactamente sobre las tendencias y resultados de todas las negociaciones europeas en la política de asilo. Los refugiados no son terroristas ni traficantes de droga y por ello no existe ninguna razón para excluir la política de asilo de la práctica tradicional de la información de las sociedades democráticas abiertas. Con esto está ligada en segundo lugar la exigencia de retirar la responsabilidad para la política de refugiados y de asilo de la Comunidad Europea de los gremios independientes interestatales creados para ello, devolviendo su competencia a la Comunidad Europea y dejando su establecimiento y control de forma razonable en ese terreno de la política a los Parlamentos nacionales y sobre todo al Parlamento Europeo.

Especialmente en las convenciones previstas para visados y asilo de la Comunidad Europea, debería ser elaborado y decidido con la participación preponderante del Parlamento Europeo, qué debe incluirse para

(22) «Refugiados». N.º 4 (1989), pág. 381.

Michael Hainz, S.J.

los oyentes de la UNHCR y de las organizaciones no estatales que se ocupan de los refugiados. Finalmente, esto exige la ampliación de los derechos institucionales del Parlamento Europeo.

Un papel más preponderante de este único Gremio de la Comunidad Europea elegido directamente por el pueblo, no sólo mejoraría en conjunto la legitimación de las decisiones de la Comunidad Europea, sino que también garantizaría mejor la vinculación exigida para la política de refugiados y asilo con la política de derechos humanos, de la paz y del desarrollo. Al mismo tiempo podría asegurarse cuanto antes que, en la Reglamentación sobre asilo y junto con los intereses particulares europeos, también se contemplarían los aspectos de los derechos humanos y de las necesidades mundiales de los refugiados.