

NO PUBLICAR ANTES DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1991

EUROPA

La necesidad de una política de asilo
acorde con los derechos humanos

NOVIEMBRE 1991

RESUMEN

INDICE AI: EUR 01/03/91

-----~~DISTR:~~ -SG/CG/PO

Las restricciones que vienen imponiendo muchos gobiernos europeos a los demandantes de asilo amenazan con socavar las normas universales de protección de los individuos y podrían dar lugar a graves violaciones de derechos humanos. Apesar de que miles de los demandantes de asilo en Europa proceden de países donde las violaciones de derechos humanos son un hecho generalizado, no ha habido por parte de los gobiernos europeos un esfuerzo sostenido por emplear hasta sus últimas consecuencias los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, con el fin de ejercer presión sobre dichos países.

Los gobiernos europeos han impuesto requisitos para la concesión de visados, acompañados en algunos casos por medidas de aplicación restrictivas, que limitan el acceso a los procedimientos de asilo. Con frecuencia estos gobiernos envían a los demandantes de asilo a terceros países considerados como países de asilo por excelencia, sin cerciorarse de que los demandantes de asilo obtendrán protección en ellos. Es más, estos gobiernos están atentando contra las normas internacionales que preveen determinadas salvaguardias en los procedimientos de concesión de asilo al proponer o poner en práctica reformas como las indicadas sin observar convenientemente dichas salvaguardias.

Hace algunos años que los gobiernos europeos, y en particular los de los doce Estados miembros de la Comunidad Europea, cooperan en la elaboración y aplicación de medidas restrictivas; esta cooperación se ha hecho ahora sistemática y se ha plasmado en acuerdos formales, como la imposición coordinada de requisitos para la concesión de visados a ciudadanos de los mismos países, o el establecimiento de criterios comunes para determinar a qué Estado miembro corresponde examinar una demanda de asilo. Más recientemente, ha habido indicios de que los Estados miembros están

considerando la fijación de reglas comunes para los procedimientos y criterios a seguir en el examen y resolución de peticiones de asilo. La cooperación entre los Estados miembros de la Comunidad Europea es seguida con atención por gobiernos no europeos, y es probable que los acuerdos negociados en Europa tengan una influencia decisiva en las políticas de asilo del mundo entero.

Amnistía Internacional teme que medidas como la sistemática imposición de requisitos para la concesión de visados y su aplicación dificulten el acceso de los demandantes a los procedimientos para la concesión de asilo. Este temor se ve alimentado por el hecho de que algunos Estados cooperan en la imposición de dichas restricciones a los nacionales de los mismos países. Esta cooperación puede impedir a personas en busca de asilo solicitarlo en cualquiera de dichos Estados, en lo que podría ser su única oportunidad efectiva de obtener protección. Preocupa a la organización, además, que según los acuerdos alcanzados entre los Estados miembros los gobiernos pueden en cada caso enviar a demandantes de asilo a terceros países sin la certeza de que les será garantizada protección efectiva y duradera contra el retorno forzoso a sus países de origen. Por otra parte, los acuerdos por los cuales un demandante no puede interponer una petición de asilo en más de un Estado miembro hacen en la práctica que el rechazo a una petición de asilo en un Estado miembro tenga efecto en todos los demás, aún cuando los procedimientos de concesión de asilo varían considerablemente según los Estados parte de los acuerdos y no cumplen, en algunos casos, las normas internacionales en la materia.

Existen, en efecto, numerosas deficiencias en los procedimientos de concesión de asilo en algunos países europeos. Además, muchos países han aprobado o iniciado modificaciones de sus procedimientos de asilo con el objeto de cerrar los procedimientos normales a determinados tipos de petición o a demandantes de determinados países, y despacharlas de modo expeditivo

La actual crisis de los procedimientos de asilo en Europa es en gran medida resultado de la preocupación de los gobiernos por distinguir a los solicitantes de asilo de los inmigrantes u otras personas que entran "ilegalmente" en un país. Como resultado de ello, las distintas autoridades policiales y de inmigración se ven envueltas en largos y complejos procedimientos que pueden crear acumulaciones de solicitudes. Para remediarlas se han establecido diversos mecanismos para "cribar" o excluir ciertos tipos de peticiones del procedimiento normal, mecanismos que a menudo reducen las salvaguardias propias del procedimiento y crean otras acumulaciones.

Amnistía Internacional pide el reconocimiento por los gobiernos de que el examen y resolución de peticiones de asilo debe estar a cargo de un organismo plenamente independiente al que todos los demandantes tengan acceso. Si dicho organismo se compone de expertos familiarizados con las condiciones existentes en los países de origen de los demandantes, las decisiones podrán tomarse con rapidez. Si cada solicitante comparece en persona, provisto de asistencia legal, ante los expertos, su credibilidad (a menudo factor determinante en las concesiones de asilo) podrá evaluarse imparcialmente. En definitiva, los procedimientos de asilo pueden ser al mismo tiempo justos y rápidos.

Amnistía Internacional cree que la forma más efectiva de asegurar que los acuerdos alcanzados hasta ahora (tales como los relativos a la determinación del Estado responsable de examinar una particular demanda de asilo) son aplicados sin vulnerar la protección de refugiados, es un acuerdo internacional entre los Estados miembros de la Comunidad Europea para establecer normas procesales mínimas en la concesión de asilo. Un acuerdo de esta naturaleza debería contemplar ciertos principios esenciales inspirados en las normas internacionales de protección de derechos humanos y de refugiados, como garantía de que los procedimientos de asilo identifican con fiabilidad a las personas necesitadas de protección.

Uno de estos principios esenciales es el de que las peticiones de asilo han de ser examinadas íntegramente por un organismo especializado e independiente. Los miembros de dicho organismo deberán ser expertos en materia de protección internacional de los derechos humanos y de refugiados, y deberán tener presente toda información relativa a derechos humanos proveniente del mayor número posible de fuentes independientes. Los demandantes de asilo podrán comparecer en persona ante el mencionado organismo en primera instancia de examen de su caso, y tendrán derecho a asistencia legal en todas las etapas del proceso. Aquellos demandantes cuyas peticiones fueran rechazadas tendrán derecho a que su caso sea revisado mediante un proceso judicial antes de ser expulsados del país, aunque en circunstancias excepcionales esta revisión podría acelerarse.

Este texto resume un documento de 24 páginas titulado Europa: La necesidad de una política de asilo acorde con los derechos humanos (Índice AI: EUR 01/03/91/s), publicado por Amnistía Internacional en noviembre de 1991. Los interesados en más datos o en emprender acciones sobre esta cuestión deben consultar el documento en su integridad.

**SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA**



EUROPA

La necesidad de una política de asilo
acorde con los derechos humanos

Noviembre de 1991
Índice AI EUR 01/03/91/s
Distr.: SC/CO

ÍNDICE

1. Introducción
2. Coordinación entre los Estados miembros de la Comunidad Europea en materia de demandas de asilo
3. La protección de los demandantes de asilo en Europa: preocupaciones de Amnistía Internacional
 - 3.1. Restricciones de entrada: controles fronterizos, requisitos para la concesión de visados y sanciones a compañías de transporte de viajeros
 - 3.2. Reenvío de demandantes de asilo a terceros países
 - 3.3. Determinación del Estado responsable de examinar una demanda de asilo: salvaguardias procesales inadecuadas
 - 3.3.1. Algunos ejemplos de las deficiencias en los procedimientos de concesión de asilo
 - 3.3.2. Procedimientos acelerados y la noción de "países seguros"
4. Principios y salvaguardias esenciales para un procedimiento de concesión de asilo justo y satisfactorio.

APENDICE: Disposiciones y estatuto actuales de los acuerdos en la materia entre Estados miembros de la Comunidad Europea, y puntos que afectan a Amnistía Internacional

- Convención para determinar el Estado responsable de examinar una demanda de asilo en particular (Convención de Dublín)
- Proyecto de Convención sobre el traspaso de fronteras externas
- Acuerdo de Schengen

EUROPA

La necesidad de una política de asilo acorde con los derechos humanos

1. Introducción

Hace tiempo que algunos gobiernos europeos vienen adoptando políticas de asilo cada vez más restrictivas. Esta tendencia amenaza con socavar las normas universales de protección de las personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos. Estas políticas y su aplicación, cada vez más estrictas, han tenido lugar en un contexto de aumento del número de demandantes de asilo en Europa desde finales de los años ochenta. A pesar de que miles de estos demandantes de asilo proceden de países donde las violaciones de derechos humanos son un hecho generalizado, las políticas restrictivas no se han acompañado de un esfuerzo continuo por parte de los gobiernos europeos por emplear hasta sus últimas consecuencias los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, con el fin de ejercer presión sobre dichos países para mejorar de hecho la situación de derechos humanos.

La tendencia restrictiva en las políticas de asilo se ha manifestado en diversas formas. Por ejemplo, los gobiernos europeos han impuesto requisitos para conceder visados a los nacionales de un número cada vez mayor de países, y han llegado a sancionar, en la ejecución de dichos requisitos, a las compañías de transporte que admiten a viajeros - incluidos los demandantes de asilo - sin visado o sin los necesarios documentos de viaje. Un efecto directo de estas medidas es que limitan el acceso de los demandantes de asilo a los procedimientos de petición de asilo, privándoles de exponer las razones que les empujan a solicitar protección y de que su caso sea examinado. También con cada vez más frecuencia estos gobiernos envían a los demandantes de asilo a terceros países considerados como primeros países de asilo, sin examinar previamente las razones de la petición e incluso sin cerciorarse si los demandantes rechazados en el país propio obtendrán en el tercer país acceso a un procedimiento justo de concesión de asilo o la adecuada protección. Hay también datos que indican que en los últimos años ciertos gobiernos han aplicado más estrictamente los criterios utilizados en la concesión de asilo.

Es más, los intentos de acelerar los procedimientos en determinados casos de petición o con determinados nacionales están atentando contra las normas internacionales que establecen determinadas salvaguardias en los procedimientos de concesión de asilo, normas que ni siquiera en su forma actual son cumplidas por algunos países europeos. Así como en algunos aspectos son bienvenidas las medidas que agilizan los procedimientos de asilo (en cuanto que reducen los largos retrasos y la consiguiente incertidumbre para los demandantes), algunas reformas han sido propuestas o puestas en práctica sin observar convenientemente dichas salvaguardias.

La mayoría de los gobiernos que han adoptado políticas restrictivas afirman que siguen comprometidos en cumplir sus obligaciones hacia refugiados y demandantes de asilo, y que lo único que pretenden es impedir a aquellos que no son "genuinamente" refugiados burlar los controles de inmigración. Otros, sin embargo, han declarado explícitamente que es su intención con estas medidas reducir el número de demandantes de asilo. Cualesquiera que sean las intenciones de unos u otros gobiernos, es claro que muchas de estas medidas tienen como efecto dificultar de hecho la obtención de protección contra el reenvío a países donde los demandantes de asilo corren el riesgo de sufrir graves violaciones de derechos humanos.

Desde principios de la década de los ochenta existe la cooperación entre gobiernos, en diversos foros, sobre el establecimiento y aplicación de medidas restrictivas. Esta cooperación se ha hecho ahora sistemática y se ha plasmado en acuerdos formales con categoría de tratados. Hay indicios de que la cooperación entre los Estados miembros de la Comunidad Europea es seguida con atención por gobiernos no europeos que estudian la implantación de acuerdos semejantes, y parece probable que los acuerdos negociados en Europa tengan una influencia decisiva en las políticas de asilo del mundo entero.

En estas circunstancias, se hace urgente renovar el compromiso europeo por el fortalecimiento de las normas internacionales de protección de refugiados y demandantes de asilo. La obligación de los gobiernos de proporcionar protección a personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos no puede estar sujeta a limitación o compromiso alguno.

El interés de Amnistía Internacional por los demandantes de asilo está motivado por su labor de defensa de los derechos humanos, que se apoya en los principios fundamentales de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras normas aceptadas internacionalmente, como las recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Amnistía Internacional se opone a que cualquier persona sea enviada contra su voluntad a un país donde corre el riesgo de ser encarcelada como preso de conciencia¹ o torturada, puede desaparecer o ser ejecutada. Tiene como objetivo, por tanto, procurar que los Estados proporcionen a personas en dicha situación una protección efectiva y duradera contra la posibilidad de ser reenviados contra su voluntad a países donde están expuestas a violaciones de derechos humanos como las mencionadas, o a un tercer país donde no recibieran protección efectiva y duradera contra un posible reenvío.

Este aspecto de la labor de Amnistía Internacional se fundamenta

¹ Entendemos por "preso de conciencia" aquella persona que se encuentra encarcelada, detenida o de alguna forma físicamente impedida a causa de sus convicciones políticas, religiosas o de otra clase conscientemente mantenidas, o a causa de su origen étnico, sexo, color o lengua, siempre que no haya hecho uso de la violencia o abogado por ella.

también en el principio de no devolución (non-refoulement), tal como lo establece el artículo 33 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Dicho artículo dice así:

"Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, o de sus opiniones políticas."

El principio de no devolución está reconocido por la comunidad internacional como norma consuetudinaria de derecho internacional que obliga a todos los Estados, independientemente de que sean o no partes de la propia Convención de 1951.

El principio de no devolución es complemento de las normas internacionalmente aceptadas de protección de derechos humanos tal como las establecen la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos jurídicos, que prescriben en conjunto determinadas pautas para la conducta de los Estados. Según estas pautas, si un gobierno ignora o vulnera dicha norma, poniendo a una persona en peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos, la persona en cuestión tiene derecho a solicitar protección de otros Estados de la comunidad internacional, y los gobiernos están obligados, con arreglo al derecho internacional, a prestar tal protección. Los gobiernos han de admitir, por añadidura, que para resolver el problema de los refugiados la comunidad internacional debe emprender acciones para prevenir las violaciones de derechos humanos en los países de los que huyen los refugiados. Si la comunidad internacional no emprende acciones efectivas contra los gobiernos que vulneran las normas internacionales de derechos humanos, seguirá habiendo refugiados que huyen de sus países para buscar protección en otros Estados.

2. Coordinación entre los Estados miembros de la Comunidad Europea en materia de demandas de asilo

Desde la firma, en 1986, del Acta Unica Europea, los doce Estados miembros de la Comunidad Europea han trabajado en la elaboración de medidas destinadas a alcanzar el mercado único y la abolición de los controles fronterizos internos dentro de la Comunidad antes del fin de 1992. Entre las medidas acordadas hasta ahora preocupan a Amnistía Internacional, por su relación con la protección de los demandantes de asilo, las relativas a los controles fronterizos externos y a las condiciones de admisión en el territorio de los Estados miembros de nacionales de países no comunitarios, así como aquellas que establecen los criterios para determinar qué país debe examinar en cada caso una demanda de asilo.

En junio de 1985 la Comisión Europea publicó un Libro Blanco en el que se exponían los planes para la consecución del mercado interno. Sin embargo, hacia finales de 1988 varias de las medidas propuestas en él - incluida una directiva para armonizar las disposiciones de los países miembros sobre el derecho de asilo y los estatutos de refugiado - se encontraron con

dificultades técnicas y procesales. Los Estados miembros decidieron entonces adoptar un enfoque diferente, consistente en elaborar algunas convenciones intergubernamentales a firmar por los Estados miembros interesados en lugar de utilizar los mecanismos legales comunitarios. Dos de estas convenciones tienen particular importancia para la protección de los demandantes de asilo y son, por tanto, de interés para Amnistía Internacional:

- **Convención para determinar el Estado responsable de examinar una demanda de asilo en particular** (Convención de Dublín)². Esta Convención dispone que una petición de asilo dirigida a alguno de los Estados miembros de la Comunidad Europea será examinada sólo por uno de los Estados contratantes, y establece criterios para determinar cuál de dichos Estados examinará cada caso. Estipula también que los Estados contratantes intercambiarán información sobre los demandantes de asilo que pueda servir para determinar a qué Estado corresponde cada caso³.
- **Convención sobre el traspaso de fronteras externas**⁴. Esta Convención establece la adopción por los Estados contratantes de procedimientos comunes de control de sus fronteras externas, y mecanismos de cooperación para fijar requisitos de concesión de visados a los nacionales de los mismos países y para imponer sanciones a las compañías de transporte que admiten a viajeros sin visado.

En otro orden de acuerdos, en el que sin embargo participan algunos de los mismos Estados, un grupo de cinco países de la Comunidad Europea firmaron en junio de 1990 el **Acuerdo Suplementario de Schengen**, por el que hacían efectivo un acuerdo inicial alcanzado en 1985 de dismantelar los controles entre sus fronteras comunes. El acuerdo (al que se han adherido desde entonces tres Estados más de la Comunidad) contiene disposiciones que atañen a los demandantes de asilo de modo muy similar a las incluidas en las dos convenciones entre los doce países miembros de la Comunidad⁵.

Más recientemente, el tratado de la Unión Política Europea, que debería firmarse en el Consejo Europeo de Maastrich, en diciembre de 1991, extenderá las competencias de la Comunidad Europea en áreas que hasta ahora

² Esta convención fue firmada por once de los Estados miembros en junio de 1990; Dinamarca, el duodécimo Estado, firmó y ratificó la Convención en junio de 1991 (véase el Apéndice).

³ Esta disposición preocupa a Amnistía Internacional en la medida en que la información sobre un demandante de asilo puede filtrarse a las autoridades de su país de origen. Para más detalles, véase el Apéndice.

⁴ Esta Convención podría ser firmada por los Estados miembros en diciembre de 1991.

⁵ Para más detalles sobre estos tres tratados, así como sobre las preocupaciones que suscitan en Amnistía Internacional cada uno de ellos, véase el Apéndice.

han estado en debate. Las instituciones comunitarias podrán asumir responsabilidades en materias relativas a la inmigración y el asilo que desde 1988 vienen siendo tratadas de modo intergubernamental. Los Estados miembros han expresado además el deseo de desarrollar procedimientos comunes de tramitación de peticiones de asilo, con atención particular a la devolución de demandantes de asilo con destino a "países seguros" y a los procedimientos acelerados en la tramitación de las peticiones de asilo "manifiestamente infundadas", incluyendo aquellas peticiones de demandantes cuyos países de origen se consideran "seguros".

3. La protección de los demandantes de asilo en Europa: preocupaciones de Amnistía Internacional

Los tratados descritos en el apartado anterior son motivo de preocupación para Amnistía Internacional en los siguientes aspectos:

1. Al establecer mecanismos de coordinación entre los Estados contratantes sobre concesión de visados e imposición de sanciones a las compañías de transporte por admitir a pasajeros sin los adecuados documentos de viaje, estos acuerdos amplían e intensifican los efectos limitativos de estas medidas sobre el acceso a los procedimientos de concesión de asilo de personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos.
2. Estos acuerdos permiten el reenvío de demandantes de asilo a terceros países (es decir, países no contratantes) sin requerir al Estado que los envía a cerciorarse de que en el tercer país se les concederá protección duradera y efectiva contra un retorno forzoso a su país de origen.
3. Estos acuerdos fijan criterios para determinar qué Estado debe tramitar una petición de asilo (de modo que un demandante de asilo sólo puede presentar su petición de asilo en uno solo de los Estados contratantes, por lo que un dictamen negativo sobre su petición tendrá efecto en el resto de los países contratantes) sin tener en cuenta que los procedimientos de concesión de asilo varían de un Estado firmante a otro, y que en algunos de ellos no cumplen las normas internacionales en la materia.

Los acuerdos alcanzados hasta ahora se circunscriben a las cuestiones de acceso a los procedimientos de asilo, sin plantear si dichos procedimientos son en sí satisfactorios. No obstante, desde mediados de 1990 algunos países miembros de la Comunidad Europea, en particular el gobierno alemán y el gobierno holandés en su calidad de presidente de la Comunidad, así como la propia Comisión, han expresado el deseo de desarrollar procedimientos comunes para la tramitación de peticiones de asilo. Amnistía Internacional aprueba estas iniciativas en la medida en que llegue a propiciar un acuerdo sobre reglas procesales mínimas para el examen de peticiones de asilo que se atengan a las normas fundamentales establecidas por el derecho internacional. Al mismo tiempo, preocupa a la organización que cualquier procedimiento fijado en común por gobiernos a los que ante

todo importa establecer procedimientos acelerados para las peticiones "manifiestamente infundadas" y la forma de enviar a los demandantes de asilo a "países seguros", no proporcione las suficientes salvaguardias contra el reenvío de demandantes de asilo a países donde se exponen a graves violaciones de derechos humanos. Las recomendaciones de Amnistía Internacional acerca de los principios y salvaguardias esenciales que debería contemplar cualquier medida común sobre concesión de asilo en Europa pueden consultarse en el apartado 4 de este documento.

3.1. Restricciones de entrada: controles fronterizos, requisitos para la concesión de visados y sanciones a compañías de transporte de viajeros.

El proyecto de Convención sobre el traspaso de fronteras exteriores⁶ contiene, según se cree, disposiciones para uniformar las medidas de control en fronteras externas de los Estados contratantes, tales como establecimiento y dotación de puntos oficiales de paso o la imposición de sanciones por cruzar indebidamente una frontera. A ello se suma el artículo 3.2 del Acuerdo Suplementario de Schengen, según el cual los Estados contratantes se comprometen a fijar penas por entrada indebida. Aunque la sección 7 de dicho Acuerdo, sobre la determinación del Estado responsable del examen de cada petición de asilo, reafirma las obligaciones contraídas por los Estados contratantes según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, suscita preocupación en Amnistía Internacional que el artículo 3.2 no declara expresamente que los demandantes de asilo necesitados de protección no serán objeto de sanciones, por ejemplo por entrada indebida, tal como especifica el artículo 31.1 de la Convención de 1951, que dice así:

"Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada [...], hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales."

Se tiene entendido, además, que el borrador de Convención sobre el traspaso de fronteras exteriores contiene disposiciones por las que los Estados contratantes acuerdan entre ellos a qué países se impondrá requisitos para la concesión de visados a sus nacionales, y se comprometen a no efectuar modificaciones importantes de sus requisitos para la concesión de visados sin consultarse previamente. Con este fin, los Estados contratantes formarán listas comunes de países a cuyos nacionales se exige, o no, visado de entrada. Se cree también que los Estados contratantes se comprometen a aplicar la exigencia de visado adoptando legislación para imponer sanciones a aquellas compañías de transporte que admiten a pasajeros

⁶ La Convención está aún en proyecto y el texto aún no se ha hecho público.

con destino a sus países sin los necesarios visados o documentos de viaje como el pasaporte. El Acuerdo Suplementario de Schengen contiene disposiciones similares.

Los gobiernos tienen la obligación de garantizar que toda medida de control de inmigración en su territorio es compatible con el derecho internacional, y en particular con las normas relativas a la protección de los refugiados y a la prevención de violaciones de derechos humanos. Cualquier restricción de entrada que obstruya la búsqueda de seguridad de personas necesitadas de protección aumenta el riesgo de que sufran violaciones de derechos humanos, socava el sistema internacional de protección de refugiados, se aparta del objeto y propósito de los tratados internacionales sobre protección de refugiados e impide el ejercicio efectivo del derecho a demandar y disfrutar de asilo, garantizado por el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La mayor parte de los gobiernos afirman que las restricciones de entrada no son un obstáculo para los demandantes de asilo que buscan protección. El artículo 26 del Acuerdo Suplementario de Schengen, por el que los Estados contratantes se comprometen a introducir normativas para imponer sanciones a las compañías de transporte que admiten a viajeros con destino a sus territorios sin los documentos de viaje exigidos, establece que dichas leyes estarán sujetas a las obligaciones contraídas por los Estados según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. No obstante, y aunque aprueba dicho compromiso, Amnistía Internacional lo cree insuficiente para asegurar que el establecimiento de requisitos para la concesión de visados y la imposición de sanciones no dificultan el acceso a los procedimientos de asilo de los demandantes de asilo necesitados de protección.

Es difícil, ciertamente, que la exigencia de visado para controlar la inmigración en un país no dificulte el acceso de las personas necesitadas de protección a los procedimientos de concesión de asilo del mismo país. Amnistía Internacional conoce casos de demandantes de asilo a los que se ha negado la entrada porque sus documentos de viaje no estaban en orden. No hay información fiable y disponible sobre el número de personas necesitadas de protección a las que en su huida se niega el embarque porque no tienen visado. Hay informes de funcionarios de países que exigen visado verificando, antes del embarque, los documentos de viaje de personas procedentes de países a cuyos nacionales se exige visado y de donde provienen los demandantes de asilo, e impidiéndoles viajar al país donde se exige visado⁷.

El efecto obstaculizador de la exigencia de visado se intensificará con toda probabilidad al entrar en vigor las sanciones a compañías de transporte que admiten a viajeros sin dicho documento. En algunos países dichas sanciones incluyen fuertes multas: por ejemplo, en el Reino Unido la multa a las compañías de transporte es de 2.000 libras esterlinas por

⁷ La legislación actualmente en proyecto en el Reino Unido autorizaría esta práctica.

pasajero⁸. Previsiblemente, para evitar las multas las compañías impedirán el embarque a las personas sin visado. Según los informes, hay ocasiones en que el personal de las líneas aéreas no permite el desembarco de demandantes de asilo que han conseguido viajar cuando descubren que sus documentos de viaje no son válidos. En abril de 1990, por ejemplo, empleados de una compañía aérea retuvieron en un aeropuerto británico durante tres horas a cingaleses que intentaban solicitar asilo en el Reino Unido, para embarcarlos luego en un vuelo fuera del país. El mismo mes, siempre en el Reino Unido, seis cingaleses fueron obligados por agentes de inmigración y empleados de la compañía aérea a volver a un avión de Egypt Air en el aeropuerto de Heathrow, haciendo oídos sordos a sus peticiones de asilo. Parece probable que la actuación del personal de las líneas aéreas, en ocasiones en colaboración con los agentes de inmigración, se deba a un intento por evitar una multa por permitir a demandantes de asilo viajar sin visado.

Incluso cuando las compañías de transporte, arriesgándose a recibir una multa, admiten a viajeros que no tienen el visado o los documentos de viaje exigidos porque corren el peligro de sufrir violaciones de derechos humanos, el hecho es que la tarea de evaluar peticiones de asilo recae en el personal de las compañías de transporte, que no tiene formación ni cualificación para determinar quién es un refugiado y quién no, y lo que es más, dicha tarea se realiza sobre la marcha, en circunstancias en las que no se dan ninguna de las salvaguardias esenciales propias de un procedimiento justo de determinación del estatuto de refugiado⁹.

Por más que los gobiernos afirmen que las personas que buscan protección pueden solicitar y obtener un visado, a menudo esto no es tan sencillo en la práctica. Como se advierte en el Manual de procedimientos y criterios a aplicar para determinar el estatuto de refugiado, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, "La mayoría de las veces, una persona que huya de la persecución llegará con lo más indispensable y, en muchos casos, incluso sin documentación personal" (apartado 196). Muchos demandantes de asilo tienen que huir apresuradamente y no pueden esperar a que se les conceda el visado. Otras veces ni siquiera les es posible solicitarlo o recogerlo porque corren peligro acercándose a la embajada o consulado del país de asilo en el país del que huyen, a causa de la vigilancia impuesta por las autoridades de este último país, o porque su personal está compuesto por nacionales del mismo. El Acuerdo Suplementario de Schengen estipula en su artículo 13 que los visados pueden concederse sólo a personas en posesión de un pasaporte o documento de viaje que permita regresar al país de procedencia o a otro país. Esta disposición preocupa a Amnistía Internacional puesto que obtener un documento de viaje o un pasaporte de las autoridades de su propio país puede ser difícil o imposible para las personas que huyen de violaciones de derechos humanos.

⁸ Hasta agosto de 1991 era de 1.000 libras por pasajero.

⁹ El propio personal de líneas aéreas de algunos países ha expresado su preocupación por este asunto.

A la vista de estas preocupantes circunstancias, y con el fin de que toda persona que huye del peligro de encarcelamiento como preso de conciencia, de tortura, desaparición o ejecución tenga una oportunidad de presentar su petición de asilo y de que ésta sea examinada en aquellos casos en que los gobiernos exigen visado o imponen sanciones a las compañías de transporte o cualquier otra restricción de entrada en su territorio, Amnistía Internacional pide a dichos gobiernos la adopción de medidas prácticas para asegurar y demostrar adecuadamente que dichas restricciones no obstaculizan el acceso de los demandantes de asilo a sus procedimientos de concesión de asilo. Amnistía Internacional se opondrá a dichas restricciones de entrada cuando el gobierno en cuestión no pueda demostrar adecuadamente que no obstaculizan las demandas de asilo.

En muchos de los países a cuyos nacionales los Estados contratantes de los mencionados acuerdos exigen visado de entrada se producen de forma generalizada y sistemática graves violaciones de derechos humanos. Entre estos países pueden citarse Sri Lanka, Irán, China o Irak. Los propios gobiernos de la Comunidad Europea han reconocido los riesgos de permanecer en países como los citados al permitir en muchos casos la estancia a demandantes de asilo procedentes de ellos por motivos humanitarios, aunque no se les reconozca como refugiados.

Los efectos potencialmente obstructivos para los demandantes de asilo de visados y sanciones a compañías de transporte se intensifican cuando varios Estados cooperan para exigir visado a los nacionales de los mismos países. Amnistía Internacional teme que los proyectos de actuación conjunta de los Estados miembros de la Comunidad Europea en materia de visados y sanciones a compañías de transporte dificultarán a personas que corren riesgo de sufrir graves violaciones de derechos humanos la búsqueda de asilo en cualquiera de los Estados contratantes, que en la práctica es a menudo su único modo de obtener protección. Es por ello que Amnistía Internacional pide a los gobiernos que participan en los acuerdos mencionados que como mínimo declaren clara y explícitamente que garantizarán que la exigencia de visado y la imposición de sanciones a compañías de transporte previstas en el Acuerdo Suplementario de Schengen y en el proyecto de Convención sobre el traspaso de fronteras exteriores no dificultarán las demandas de asilo en sus respectivos países de personas necesitadas de protección, y que tomen todas las medidas necesarias para llevar esta declaración a la práctica.

3.2. Reenvío de demandantes de asilo a terceros países

Amnistía Internacional se opone a que los gobiernos reenvíen a los demandantes de asilo a un tercer país, a menos que se hayan cerciorado de que en dicho tercer país se les concederá protección efectiva y duradera contra la devolución, incluida la debida protección legal. Según el Acuerdo Suplementario de Schengen en su artículo 29.2 y la Convención de Dublín en su artículo 3.5, los Estados contratantes pueden negar el acceso a sus procedimientos de concesión de asilo y enviar a los demandantes de asilo a

terceros países¹⁰. Aunque las disposiciones de ambos acuerdos son las primeras en permitir explícitamente en un texto internacional el reenvío de demandantes de asilo a terceros países¹¹, tampoco exigen explícitamente a los Estados que expulsan de ese modo a un demandante de asilo determinar si el tercer país proporcionará al demandante protección efectiva y duradera contra la devolución a un país donde corra el peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos. En ambos tratados se afirma que el reenvío de demandantes de asilo a terceros países debe realizarse de acuerdo con las leyes del Estado contratante, pero de hecho de estas disposiciones se desprende que en algunos casos los demandantes de asilo pueden ser enviados a un país donde no encuentren protección efectiva y duradera contra la devolución a un país donde corren el peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos. Amnistía Internacional conoce muchos casos de Estados que, sujetos a sus leyes internas y a las obligaciones internacionales contenidas en las disposiciones pertinentes de los mencionados tratados, han enviado a demandantes de asilo a terceros países donde corrían el peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos.

En marzo de 1991, por ejemplo, 17 tamiles de Sri Lanka que pidieron asilo en el aeropuerto vienés de Schwechat fueron reenviados a Roma, por donde habían pasado en su viaje a Austria. En Viena no pudieron salir de las áreas de tránsito y se les denegó el acceso a un representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Según esta Oficina, al menos algunos de los cingaleses presentaron a las autoridades austríacas del aeropuerto sólidos fundamentos en sus peticiones de asilo. A pesar de ello, las autoridades austríacas les devolvieron a Italia, pues éste era el país donde consideraban que debían haber solicitado asilo. Se acudió entonces a la representación de la Oficina del Alto Comisionado en Roma, pero ésta no pudo hacer nada por tratarse de un fin de semana. Las autoridades italianas devolvieron a los cingaleses directamente a Sri Lanka, rehusando darles el tratamiento de demandantes de asilo aparentemente porque, como demandantes de asilo devueltos por Austria, se les consideró "deportados en tránsito".

Este incidente muestra los riesgos de enviar demandantes de asilo a un tercer país sin previamente cerciorarse de que en dicho país tendrán protección efectiva y duradera contra la devolución o expulsión. No debe permitirse a un Estado enviar a un demandante de asilo a un tercer país cuando existe siquiera una posibilidad de que en este país el demandante de asilo no tenga acceso a un procedimiento de concesión de asilo o cuando, aún

¹⁰ Es decir, países que no son parte de los mencionados acuerdos.

¹¹ La Convención de 1951 no estipula de modo explícito que una persona en busca de asilo en un país en particular pueda ser enviada a un tercer país que hubiera atravesado o en el que hubiera pasado algún tiempo después de abandonar su país de origen. El artículo 33, en cambio, prohíbe la devolución o expulsión "**en modo alguno**" de un refugiado a su país de origen, lo que podría incluir la devolución vía un tercer país.

siendo posible el acceso, el procedimiento no es completo y justo en el sentido de ser suficiente para identificar a todos los demandantes necesitados de protección. La necesidad para un Estado de determinar en las mencionadas circunstancias cuándo es completo y justo el procedimiento de un tercer país, es una razón más para promover alguna clase de acuerdo internacional que establezca claramente unas normas mínimas de procedimiento (véanse en el apartado 4 de este documento los principios y salvaguardias fundamentales que debería contener, según Amnistía Internacional, un acuerdo en esta materia).

3.3. Determinación del Estado responsable de examinar una demanda de asilo: salvaguardias procesales inadecuadas

Una de las intenciones declaradas por los gobiernos que son parte de la Convención de Dublín y del Acuerdo Suplementario de Schengen es la de garantizar que la petición de un demandante de asilo es examinada en uno de los Estados contratantes y sólo en uno, para evitar que, ante la posibilidad de que hayan visitado más de un Estado, no quede claro cuál de ellos es responsable de la petición. Han afirmado también que pretenden impedir que la misma persona solicite asilo simultánea o consecutivamente en más de un país miembro. Amnistía Internacional aprueba la intención declarada de los Estados contratantes de ponerse de acuerdo sobre qué Estado debe hacerse cargo de una petición de asilo en particular, evitando así que los demandantes de asilo se conviertan en "refugiados en órbita", pero siente preocupación porque, según estos acuerdos, un Estado puede negarse a oír una petición de asilo y enviar al demandante de asilo a otro Estado contratante al que se haya designado como competente en esa petición en particular, pero cuyos procedimientos para la concesión de asilo carezcan de determinadas salvaguardias esenciales. Esto incrementaría el riesgo de reenvío de una persona a un país donde corre el peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos.

El artículo 33 de la Convención de 1951 establece que los refugiados no podrán ser expulsados o devueltos "**en modo alguno**" a un país donde su vida o su libertad peligre. A pesar de ello, si un Estado pasa a otro la responsabilidad de examinar una demanda de asilo (por ejemplo en cumplimiento de un acuerdo internacional como la Convención de Dublín) y los procedimientos del segundo Estado son inadecuados para identificar y proteger a una persona en peligro, el riesgo existe de que se produzca la devolución, en cuyo caso ambos Estados habrán faltado a sus obligaciones según la Convención de 1951.

Tanto la Convención de Dublín como el Acuerdo Suplementario de Schengen contienen sendas reafirmaciones de las obligaciones contraídas por los Estados contratantes según la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Sin embargo, y como se explica más abajo, algunos de los Estados miembros o de los Estados que han solicitado su ingreso en la Comunidad Europea tienen en la actualidad, a pesar de sus compromisos vigentes como partes de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, procedimientos de asilo que carecen de ciertas salvaguardias esenciales y que bajo el punto de vista de Amnistía Internacional incumplen en algunos

casos las obligaciones internacionales de protección de refugiados. Como consecuencia de dichas deficiencias, algunos demandantes de asilo a quienes se ha negado la entrada o cuyas peticiones de asilo han sido rechazadas han tenido que regresar a países donde según consta a Amnistía Internacional corren peligro. Se sabe que en algunos de estos casos las personas rechazadas han sufrido a su vuelta graves violaciones de derechos humanos. De ahí la preocupación de Amnistía Internacional por que los gobiernos, en aplicación de los acuerdos mencionados, pasen de hecho la responsabilidad de examinar solicitudes de asilo a otro gobierno cuyos procedimientos no contengan en la práctica salvaguardias suficientes y plenamente efectivas, abocando así posiblemente a los demandantes a la devolución.

Un dictamen del Consejo de Estado holandés, el más alto tribunal administrativo de los Países Bajos, refleja la misma preocupación. En abril de 1991 dicho Consejo recomendó al gobierno holandés no ratificar el Acuerdo Suplementario de Schengen entre otras razones porque la transferencia de la responsabilidad de examinar una demanda de asilo, en ausencia de un acuerdo entre Estados contratantes sobre los criterios y procedimientos básicos para el examen y decisión sobre una solicitud, podría conducir a una violación de las obligaciones contraídas por los Países Bajos según la Convención de 1951.

3.3.1. Algunos ejemplos de las deficiencias en los procedimientos de concesión de asilo

Amnistía Internacional siente preocupación por las deficiencias en los procedimientos de concesión de asilo de algunos Estados europeos que son partes de los acuerdos entre los Estados miembros de la Comunidad Europea o que serán probablemente partes de ellos en el futuro. A continuación se describen algunos ejemplos de estas deficiencias:

En **Irlanda**, los demandantes de asilo que presentan su petición en un punto de entrada son entrevistados, a menudo el mismo día de su llegada, por agentes de inmigración que no han recibido formación especializada sobre derecho internacional de refugiados o la situación especial de los demandantes de asilo. En los puntos de entrada no se informa normalmente a los demandantes de asilo de su derecho a recibir asistencia legal y a acudir a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Además, la decisión sobre su caso corresponde normalmente a funcionarios del Ministerio de Justicia que se basan para ello en las notas que los agentes de inmigración toman durante las entrevistas. Tampoco estos funcionarios tienen especial conocimiento de derecho internacional concerniente a los refugiados o de las condiciones del país de origen del demandante de asilo.

Por otra parte, las oportunidades de revisión de un dictamen negativo son muy limitadas. El Ministerio de Justicia tiene un acuerdo escrito con la Oficina del Alto Comisionado por el que aquellos casos en que el Ministerio propone rechazar la petición de asilo serán notificados en primera instancia del proceso a la Oficina del Alto Comisionado para darle una oportunidad de hacer comentarios sobre el caso en cuestión. Sin embargo, como el representante del Alto Comisionado para Irlanda reside en Londres,

no está claro si la Oficina recibe el expediente completo en todos los casos, incluyendo las notas de los agentes de inmigración, o sólo un resumen oral del caso por teléfono. El acuerdo entre el Ministerio de Justicia y el Alto Comisionado prevee también que los demandantes de asilo rechazados tengan la oportunidad de que se revise su caso, pero los demandantes rara vez son informados de este derecho. En cualquier caso, una revisión no implicaría una comparecencia oral y la llevaría a cabo el mismo departamento que emitió la primera decisión; es más, el Ministerio de Justicia no proporciona usualmente por escrito los motivos por los que rechazó la solicitud de asilo, lo que en la práctica hace muy difícil la presentación de un recurso de apelación contra el rechazo. En última instancia, si el demandante de asilo consigue un abogado, puede intentar la revisión judicial de la negativa a la concesión de asilo, pero en tanto no hay en las leyes irlandesas precedentes que incorporen la definición de refugiado tal como la establece la Convención de 1951 ni normas de procedimiento a seguir en el examen de solicitudes de asilo, es imposible utilizar argumentos válidos sobre estas cuestiones ante un tribunal.

Amnistía Internacional cree que los procedimientos de concesión de asilo en Irlanda son por completo insuficientes para identificar a las personas realmente necesitadas de protección. El hecho de que en la práctica son pocos los demandantes de asilo que acuden a Irlanda en busca de protección, en comparación con el número de los que lo buscan en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, no disminuye la necesidad de corregir sin dilación las deficiencias del procedimiento.

En **Italia** no existe una ley general o única de asilo que establezca con nitidez los derechos de los demandantes de asilo. Es por ello que a menudo no pueden siquiera presentar la solicitud. Preocupa gravemente a Amnistía Internacional la capacidad discrecional de la policía encargada de la vigilancia de fronteras para decidir a cuáles demandantes de asilo se permite la entrada en territorio italiano para presentar una solicitud de asilo. Según las leyes italianas, la policía de fronteras puede negar la entrada en Italia a un demandante de asilo por una serie de razones, entre ellas que la persona en cuestión haya estado por un periodo de tiempo indefinido en otro Estado adherido a la Convención de 1951, o que le sea aplicable una de las cláusulas de exclusión establecidas en el artículo 1.F. de la misma Convención¹². Para tomar estas decisiones la policía de fronteras se basa en una entrevista con el demandante de asilo. Durante este periodo no se permite a los demandantes de asilo contar con asistencia letrada o la ayuda del Alto Comisionado.

Decidir si un determinado país está adherido a la Convención de 1951 (lo que parece significar algo más que ser un Estado contratante de la misma) requiere un examen cuidadoso de la política de asilo y las prácticas vigentes en la materia del país en cuestión (que podría, por ejemplo,

¹² Pueden quedar excluidas de los beneficios de la Convención aquellas personas respecto de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un delito de guerra, un delito contra la humanidad o un grave delito común.

ofrecer protección sólo a demandantes de asilo de ciertas nacionalidades). Cualquier decisión sobre si son aplicables a una persona las cláusulas de exclusión del artículo 1.F. de la Convención de 1951 (incluyendo los delitos) exige también un complejo análisis jurídico que ha de sopesar la gravedad del delito que da lugar a la exclusión con los peligros que presenta el país de origen. Sin embargo, es la policía de fronteras la que toma estas decisiones sin una formación especial sobre derecho internacional de refugiados o sobre la protección internacional de los derechos humanos, y sin un conocimiento especializado de la situación de los países a donde son reenviados los demandantes de asilo. Las leyes italianas contemplan el derecho de recurrir contra una negativa de la policía fronteriza a permitir la entrada, pero en la práctica este derecho está muy limitado porque no se informa de él a los demandantes de asilo ni se les da oportunidad efectiva de entablar un recurso o conseguir asistencia letrada antes de su expulsión.

Los demandantes de asilo a los que se permite el ingreso en territorio italiano para presentar una solicitud de asilo tienen derecho a que oiga su caso la Comisión Central¹³. Sin embargo, no es requisito para formar parte de la Comisión tener experiencia en derecho internacional de refugiados o en protección internacional de derechos humanos, ni poseer un conocimiento especializado de la situación en el país de origen del demandante de asilo¹⁴. Por añadidura, no se reconoce el derecho a asistencia letrada ante la Comisión, lo que unido a la falta de otras salvaguardias procesales da como resultado decisiones arbitrarias. Aunque existe la posibilidad de revisión judicial de una decisión negativa, los tribunales no examinan en sustancia las peticiones de asilo.

En **Austria**, país que ha solicitado su ingreso en la Comunidad Europea y que probablemente será parte de los acuerdos mencionados, existen graves deficiencias en los procedimientos de concesión de asilo. Por ejemplo, los demandantes de asilo que llegan a Austria a través de Hungría reciben un tratamiento conforme a un acuerdo informal alcanzado en junio de 1990 entre ambos países, por el que todo inmigrante ilegal (lo que incluye a los demandantes de asilo) que ha llegado a Austria través de Hungría es devuelto a este país inmediatamente cuando se le aprehende en la frontera o cerca de ella. Según parece, el acuerdo sólo es aplicable a inmigrantes ilegales de países europeos, y las autoridades austríacas han asegurado al Alto Comisionado para los Refugiados que si alguno de los que van a ser devueltos expresa el deseo de permanecer en Austria informarán de ello a la oficina del Alto Comisionado en Viena. Sin embargo, en los nueve meses anteriores a marzo de 1991 el Alto Comisionado no recibió ninguna notificación sobre caso alguno, a pesar de que antes del acuerdo de junio de 1990 fueron muchos

¹³ La Comisión Central está presidida por un prefecto (alto funcionario del Ministerio del Interior) y se compone de dos funcionarios del Ministerio de Interior, uno del Ministerio de Asuntos Exteriores y uno de la Presidencia del Consejo de Ministros.

¹⁴ La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados tiene derecho a designar un representante en la Comisión Central, pero sólo con carácter consultivo.

centenares las personas que pidieron asilo en Austria tras cruzar ilegalmente la frontera desde Hungría. Hay informes, además, de casos de demandantes de asilo procedentes de fuera de Europa que al llegar a Austria desde Hungría han sido devueltos a este país, a pesar de que Hungría es uno de los pocos países adheridos a la Convención de 1951 que sólo reconoce refugiados de países europeos.

Por otra parte, las leyes austríacas prevén una detención previa a la expulsión (Schubhaft) para los inmigrantes ilegales o personas que cruzan la frontera ilegalmente o sin los adecuados documentos. Se calcula que nunca baja del millar el número de personas retenidas bajo esa forma de detención. Amnistía Internacional ha visitado a personas en esta situación en Viena y ha descubierto que muchos de los detenidos son de hecho demandantes de asilo que correrían peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos si fueran devueltos a sus países de origen y que al estar detenidos no tienen oportunidad efectiva de presentar una solicitud de asilo.

Se dice a menudo que los procedimientos de concesión de asilo deben ser a la vez justos y expeditivos. Esto quiere decir que las garantías procesales no deben prolongar innecesariamente el procedimiento (se alega que ello alienta las solicitudes de asilo infundadas), pero también que los procedimientos han de ser lo suficientemente completos y deben tener las salvaguardias necesarias para identificar y conceder protección a aquellos que corren peligro si se les expulsa. Los gobiernos no admiten fácilmente las deficiencias de sus procedimientos, y por lo general se resisten a introducir las necesarias salvaguardias en los procedimientos argumentando que éstos deben ser expeditivos. En la aparente búsqueda de justicia y rapidez muchos gobiernos europeos han modificado sus procedimientos de concesión de asilo a lo largo de la última década, más de una vez en algunos países. Pese a ello, sigue habiendo graves deficiencias.

3.3.2. Procedimientos acelerados y la noción de "países seguros"

No obstante las deficiencias de los procesos regulares de concesión de asilo en muchos países de Europa, algunos de estos países han aprobado o tienen en proyecto reformas con el objeto de separar de los procedimientos regulares ciertos tipos de solicitudes o a demandantes de asilo de determinados países, y tramitar estas peticiones según procedimientos expeditivos o acelerados.

Algunas de las iniciativas recientes para establecer procedimientos más rápidos han girado en torno a la noción de "países seguros", entendiendo por tales aquellos países a los que los gobiernos creen que pueden reenviar a demandantes de asilo sin ponerlos en peligro. El "país seguro" puede ser el país de origen del demandante de asilo, o un tercer país por el que pasó o en el que permaneció el demandante de camino hacia el país donde se pide el asilo. En su reunión anual de octubre de 1991, el Comité Ejecutivo intergubernamental del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados acordó que la noción de "país seguro" sería considerada en profundidad por su Subcomité de Protección Internacional en el curso del año próximo. El Consejo de Europa ha emprendido también el estudio de dicha

noción¹⁵.

Parece ser creencia común a los gobiernos que la aplicación de la noción de "país seguro" les permitirá excluir a un gran número de demandantes de asilo de los procedimientos regulares, reduciéndose así las acumulaciones de demandas y agilizándose los procedimientos. Existe el riesgo, sin embargo, de que al aplicar dicha noción los países de asilo establezcan listas de países seguros cuya elaboración puede estar sujeta a influencias (por consideraciones de política exterior) o factores (tales como el número de demandantes de asilo de un país en particular) que no están necesariamente en consonancia con el fin último de un procedimiento de asilo: la identificación y protección de personas en peligro. Amnistía Internacional ha documentado repetidamente la existencia de graves violaciones de derechos humanos en países de todas partes del mundo, violaciones que pueden ocurrir en cualquier país y en cualquier momento. Las personas procedentes de "países seguros" pueden verse forzadas a salvar una presunción infundada contra la validez de su petición, y hacerlo en un proceso que, por estar orientado a descartar casos del procedimiento regular, puede carecer de las suficientes garantías. Por otra parte, la decisión sobre si es "seguro" un tercer país es compleja: a menudo un tercer país es seguro sólo para demandantes de asilo de determinados países, y en cualquier caso la situación de los demandantes de asilo en un tercer país puede cambiar repentinamente.

En **Suiza**, un decreto federal urgente de junio de 1990 revisaba el procedimiento de concesión de asilo de forma que la Oficina Federal para Refugiados puede decidir "no entrar en materia" (décision de non entrée en matière) en casos de demandantes de asilo procedentes de "países seguros". Esta decisión se toma tras una breve entrevista, a menudo sin el beneficio de la asistencia letrada. Corresponde al Consejo Federal suizo elaborar la lista de "países seguros", que en la actualidad incluye, entre otros, a India, donde se producen de modo generalizado graves violaciones de derechos humanos, y a Argelia, que no fue apartado de la lista cuando en junio de 1991 se declaró el estado de emergencia y fueron arrestadas más de 1.000 miembros de la oposición política¹⁶. Es motivo de preocupación para Amnistía Internacional que los demandantes de asilo procedentes de estos supuestos "países seguros" deban salvar la presunción de que sus peticiones no son válidas, y que la única oportunidad de que disponen para ello es un procedimiento truncado, que contempla la posibilidad de apelación pero no permite de modo automático permanecer en el país durante la vista de dicho recurso.

Igualmente, el gobierno de la **República Federal de Alemania** anunció recientemente planes para introducir procedimientos acelerados de concesión de asilo para los casos "manifiestamente infundados", lo que incluiría a los

¹⁵ Lleva a cabo este estudio el Comité Ad Hoc de Expertos en los Aspectos Legales del Asilo Territorial, Refugiados y Apátridas del Consejo de Europa.

¹⁶ El estado de emergencia fue levantado en octubre de 1991.

casos de demandantes de asilo procedentes de determinados "países seguros". El gobierno alemán no ha indicado todavía de modo expreso cómo se elaborará la lista de dichos países seguros, pero en todas las opciones debatidas hasta ahora el ministro de Asuntos Exteriores desempeña un papel decisivo.

El **Reino Unido** también ha anunciado hace poco proposiciones para acelerar los procedimientos de concesión de asilo. La nueva legislación, aún en proyecto, pretende agilizar los procesos estableciendo estrictos límites de tiempo para recurrir contra el rechazo de una petición de asilo. Todo recurso deberá presentarse en un plazo de dos días después del rechazo de la petición mediante un escrito dirigido a un Juzgador Especial, que dispondrá de cinco días para decidir si un caso es "oíble" y, si así resulta, autorizar la celebración de una vista oral. Será muy difícil que en el plazo de dos días un demandante de asilo pueda demostrar que su caso es oíble, pues no es tiempo suficiente para conseguir ayuda efectiva de un letrado. La asistencia de un letrado puede ser crucial porque la decisión del Juzgador Especial de si se trata o no de un caso oíble se fundará exclusivamente en material escrito, y en dos días los demandantes de asilo pueden no estar en condiciones de argumentar de forma clara y satisfactoria que el suyo es un caso oíble (ello requiere un mínimo conocimiento de las leyes británicas y del derecho internacional de refugiados). Este procedimiento de apelación es aplicable en todos los casos. Por otra parte, los funcionarios que deciden sobre la solicitud nada más ser presentada no están obligados a conversar con el demandante personalmente, de modo que éste podría ser expulsado sin haber tenido oportunidad de exponer directamente su caso a la persona que decide sobre él.

En **Bélgica**, la nueva legislación en la materia dispone que las demandas de asilo de nacionales de países que durante el año anterior dieron origen a más del cinco por ciento de los demandantes de asilo en Bélgica, cuando menos del cinco por ciento de los mismos nacionales demandantes fueron reconocidos como refugiados, son consideradas inadmisibles y excluidas del procedimiento normal (ésta es la llamada "regla del doble cinco por ciento"). Estas personas pueden ser expulsadas inmediatamente y la única forma de impugnar la decisión es elevando al ministro de Justicia, en el plazo de 24 horas, motivos personales de peligro de su vida o su libertad, conforme a la Convención de 1951. Si el ministro de Justicia no admite dichos motivos, queda el recurso a un reexamen urgente del caso por la Comisaría general de refugiados y apátridas, pero el ministro se reserva el poder de ordenar la expulsión aún cuando la Comisaría dictamine lo contrario.

La regla del doble cinco por ciento preocupa a Amnistía Internacional porque según ella la decisión de admitir una petición de asilo se fundamenta en estadísticas de grupo, cuando debería basarse en una evaluación individual de cada caso en particular. El efecto de esta norma es que un demandante de asilo que correría peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos si se le devuelve o expulsa se encuentra con la presunción de que no necesita protección, presunción que se funda sólo en que se negó protección a otros demandantes de asilo del mismo país. Por lo demás, la decisión de admisibilidad se basa en estadísticas del año anterior, cuando las violaciones de derechos humanos que hacen huir a la gente no son

constantes. Es inapropiado evaluar el riesgo presente tomando como referencia el número y estructura de las peticiones procedentes de un país determinado durante el año anterior.

4. Principios y salvaguardias esenciales para un procedimiento de concesión de asilo justo y satisfactorio.

Amnistía Internacional cree que la crisis actual de los procedimientos de asilo en Europa se debe en buena medida a que los gobiernos no desean admitir el carácter diferenciado de los demandantes de asilo ni las obligaciones especiales que merecen. Los gobiernos parecen querer evitar que reciban el mismo trato solicitantes de asilo e inmigrantes o personas que entran ilegalmente en sus territorios, y con ese fin se han establecido complejas formalidades en las que las diversas policías y agentes de inmigración consumen mucho tiempo. Las acumulaciones de solicitudes y la llegada incesante de nuevos demandantes de asilo empujan a los gobiernos a racionalizar o acelerar los procedimientos. Para ello han creado diversos mecanismos que "criban" o separan ciertos tipos de peticiones de los procedimientos regulares, lo que sin embargo tiene el efecto al mismo tiempo de mermar las salvaguardias procesales y crear acumulaciones futuras.

Amnistía Internacional pide a los gobiernos que reconozcan la conveniencia de confiar el examen de peticiones de asilo a un órgano completamente independiente al que tenga acceso todo demandante de asilo. Si dicho órgano es verdaderamente independiente y sus miembros tienen experiencia en la toma de decisiones y conocimientos suficientes de la situación en los países de origen de los demandantes de asilo, sus decisiones serán rápidas. De igual modo, si cada solicitante comparece en persona y con asistencia letrada ante dicho órgano, su credibilidad (que es frecuentemente un factor determinante para la concesión de asilo) puede evaluarse de un modo justo. Si existe un examen completo y satisfactorio de todos y cada uno de los casos en primera instancia del procedimiento, se reducirá la necesidad de corregir errores a lo largo de los largos procedimientos de apelación. En resumen, el proceso puede ser a la vez justo y expeditivo.

Es necesario un órgano independiente para que los responsables de las decisiones no estén sujetos a influencias o factores que no incumben a la tarea de identificar a personas necesitadas de protección. Deben decidir sobre las peticiones de asilo teniendo en cuenta el fondo de cada caso y sin dejarse influir por consideraciones de política exterior o de control de inmigración, entre otras. Los responsables de las decisiones deben tener una formación profunda sobre derecho internacional de refugiados y protección internacional de derechos humanos para poder desempeñar su labor competentemente.

Con el fin de que la evaluación de las demandas de asilo sea la adecuada, los responsables de las decisiones deben también tener acceso a una información completa, imparcial y fidedigna sobre la situación en los países de origen, y en particular sobre violaciones de derechos humanos. En muchos países no es fácil para los responsables de las decisiones obtener

esa clase de información, o proviene del departamento o ministerio de Asuntos Exteriores. La experiencia de algunos países muestra que el suministro de material por funcionarios de la administración, cuyo interés principal podría no ser la evaluación imparcial y objetiva del respeto a los derechos humanos en otros países, puede originar que en los procedimientos de concesión de asilo se discrimine a solicitantes de determinados países. Es esencial, por lo tanto, que la información provenga de fuentes variadas e independientes.

Si el órgano es verdaderamente independiente y competente y está suficientemente informado, el público, los abogados y las agencias que trabajan en favor de los demandantes de asilo y sobre todo éstos mismos podrán confiar en alguna medida en la integridad del procedimiento de concesión de asilo.

Desde mediados de 1990 se ha extendido en Europa la conciencia de que las cuestiones relativas al acceso a los procedimientos de asilo no pueden "armonizarse" sin tomar en consideración las normas comunes sobre la forma de los actuales procedimientos. En su reunión de Dublín de junio de 1990 los ministros de la Comunidad Europea competentes en inmigración expresaron su intención de proseguir la elaboración de un repertorio de las políticas de asilo de los Estados miembros, con el fin de armonizarlas. Después de la cumbre comunitaria de junio de 1990, la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política ha estado trabajando en la revisión del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea para la inclusión en su nueva redacción de disposiciones que coordinarán las políticas de asilo y visado de los Estados miembros. La presidencia holandesa de la Comunidad ha manifestado su firme compromiso con el propósito de armonizar ciertos aspectos fundamentales de los procedimientos de concesión de asilo de los Estados miembros, y la Comisión Europea, en una nota al Consejo de Ministros de la Comunidad y al Parlamento Europeo en octubre de 1991, ha pedido una política comunitaria coordinada en materia de inmigración y derecho de asilo, lo que incluiría la armonización de los procedimientos de examen de las demandas de asilo y de los criterios utilizados para conceder o no asilo.

Amnistía Internacional aprueba estos propósitos puesto que, según su opinión, un acuerdo internacional que establezca normas procesales mínimas para el tratamiento de peticiones de asilo y que respete los principios fundamentales exigidos por el derecho internacional, es el medio más efectivo de asegurar que acuerdos como la Convención de Dublín se aplican de forma que no vulneran la protección de refugiados. Si los Estados miembros de la Comunidad llegan a concluir una convención o acuerdo similar sobre normas mínimas a aplicar en los procedimientos de asilo, los Estados implicados en una transferencia de responsabilidad en el examen de una solicitud de asilo tendrán una norma internacional con la que comparar los procedimientos vigentes en otros países. El Estado que transfiere la responsabilidad estará obligado a cerciorarse de que los procedimientos en el otro Estado cumplen las normas internacionales mínimas, y en caso contrario la transferencia podrá no llevarse a cabo. Un acuerdo semejante, por otra parte, y siempre que se aplique íntegramente, dará a los demandantes de asilo una garantía de que su caso tendrá más probabilidades

de ser tratado según procedimientos de asilo justos y satisfactorios independientemente del Estado donde hace su petición. A su vez, este efecto aliviaría la inquietud de los Estados con procedimientos relativamente justos y satisfactorios, que temen atraer un número desproporcionado de peticiones de asilo, y reducir por consiguiente las posibles presiones sobre estos Estados de adoptar procedimientos más restrictivos.

Los instrumentos internacionales existentes que establecen determinadas normas mínimas aplicables en los procedimientos de examen de peticiones de asilo se han revelado insuficientes para limitar de modo efectivo la discrecionalidad de los Estados en la materia, como lo prueba la existencia de procedimientos deficientes en cierto número de países. Por otra parte, los Estados han mostrado su resistencia a aceptar que determinadas disposiciones de tratados internacionales de protección de derechos humanos concernientes al derecho a ser oído imparcialmente son aplicables a los procedimientos de asilo, y existe el peligro de que estos procedimientos ignoren el desarrollo de dicho derecho en el marco del derecho internacional general.

* * * * *

Existe una serie de **principios esenciales** que constituyen las **normas mínimas** para que un procedimiento de concesión de asilo pueda considerarse justo y satisfactorio. Estos principios conforman un modelo de procedimiento de asilo en el que no se escatiman esfuerzos para mejorar el examen de las peticiones de asilo al abordarlas por primera vez (en primera instancia). Se fundan en el principio reconocido internacionalmente de no devolución y en normas internacionales como las establecidas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo internacional del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y la Recomendación R (81) 16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que versa sobre la armonización de los procedimientos nacionales relacionados con el asilo.

Cualquier convención o acuerdo sobre las normas mínimas aplicables en los procedimientos de concesión de asilo deberán cumplir los siguientes principios esenciales:

1. El principio fundamental de la no devolución exige que los procedimientos nacionales de asilo permitan la adecuada identificación de todo aquel necesitado de protección.
2. Todo demandante de asilo, cualquiera que sea el medio en que llega a la jurisdicción de un Estado, debe ser puesto a disposición del órgano responsable de decidir sobre las peticiones de asilo.
3. El órgano responsable de decidir sobre las peticiones de asilo debe ser una autoridad independiente y especializada con la única y exclusiva responsabilidad de examinar las peticiones de asilo y decidir sobre ellas.

4. Los responsables de las decisiones de dicho órgano deben ser competentes en derecho internacional de refugiados y en protección internacional de derechos humanos. Su estatuto y las condiciones de adscripción a su puesto deben ofrecer las más sólidas garantías de su competencia, imparcialidad e independencia.
5. En el examen de las peticiones de asilo los responsables de las decisiones han de disponer de los servicios de una oficina de información encargada de reunir con imparcialidad información objetiva e independiente sobre la situación de derechos humanos en los países de origen de los demandantes de asilo o en cualquier otro país al que pudieran enviarles.
6. Todo demandante de asilo debe beneficiarse, en cualquier momento del proceso, del derecho a recibir asistencia letrada y de un intérprete, y a notificar su caso al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
7. El examen en primera instancia de las peticiones de asilo debe realizarse mediante comparecencia oral del demandante de asilo ante los responsables de las decisiones del órgano independiente, que llevará a cabo un examen completo de las circunstancias de cada caso.
8. Debe facilitarse a todo demandante de asilo cuya petición es rechazada los motivos del rechazo por escrito, y reconocérseles el derecho de recurrir contra una decisión negativa. El recurso debe ser de naturaleza judicial, aunque podría acelerarse en los casos en que la petición de asilo responda a alguna de las categorías a las que el principio 9 confiere un trato excepcional. El recurso debe tener en todo caso efecto suspensivo¹⁷.
9. Ciertas circunstancias especiales pueden justificar el trato especial a una petición de asilo o a un grupo de ellas presentadas por personas en la misma situación. Dicho trato especial consistiría exclusivamente en permitir que el recurso contra la decisión en primera instancia siga un trámite acelerado. Estas circunstancias podrían ser, por ejemplo, que una petición de asilo fuera declarada "manifiestamente infundada", en el sentido de que es claramente fraudulenta o no guarda relación alguna con los criterios de concesión del estatuto del refugiado establecidos en el artículo 1-A de la Convención de 1951 o con los criterios que definen otras categorías de personas protegidas contra la devolución o expulsión.
10. La vigilancia del cumplimiento de un acuerdo internacional sobre procedimientos de concesión de asilo exige el establecimiento de un comité de expertos, en el que debería estar representado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. Los Estados

¹⁷ Es decir, debe permitirse al demandante de asilo permanecer en el país hasta que la revisión de su caso haya concluido.

estarían obligados a informar regularmente al comité sobre sus respectivos procedimientos de asilo¹⁸.

Debe subrayarse que estos principios esenciales forman una normativa procesal **mínima**, y que un acuerdo internacional sobre normas mínimas no debe interpretarse de forma que permita a los Estados restringir o limitar derechos más favorables ya reconocidos por sus leyes internas.

Además de fundarse en estos principios esenciales, un acuerdo internacional sobre procedimientos de concesión de asilo debe exigir que los procedimientos incluyan ciertas **salvaguardias** esenciales para la situación especial del demandante de asilo, y para que los principios esenciales se respeten en la práctica. Por ejemplo:

- Los agentes de fronteras deben recibir la formación adecuada para identificar y remitir al órgano independiente a todo aquel que puede correr peligro si es rechazado aunque no hable expresamente de asilo.
- Deberá darse al demandante de asilo, en un idioma que comprenda plenamente, las orientaciones necesarias sobre las formalidades que ha de seguir, e información completa sobre sus derechos procesales.
- Debe permitirse al demandante de asilo acceder a agencias no gubernamentales que proporcionan consejo y asistencia a los demandantes de asilo, y darse facilidades a dichas agencias para que desempeñen un papel activo de ayuda a los demandantes de asilo.
- Los agentes que participen en los interrogatorios o entrevistas con demandantes de asilo y en tomar decisiones sobre sus solicitudes deben recibir instrucción y formación adecuadas para seguir las orientaciones procesales dadas por los apartados 195 al 219 del Manual de procedimientos y criterios a aplicar para determinar el estatuto de refugiado, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Todos estos agentes, incluyendo a los agentes fronterizos, deben tomar en consideración la situación especial del demandante de asilo, que puede tener dificultades con el idioma o de otro tipo al expresar o presentar su demanda, puede haber tenido que escapar sin documentos personales o, por causa de sus experiencias pasadas, puede mostrar aprensión hacia la autoridad, sentir temor de hablar libremente, o tener dificultades para relatar su caso de forma precisa y completa.

¹⁸ La obligación de informar al comité no dispensaría a los Estados de la obligación de informar en otros ámbitos sobre materias relacionadas con procedimientos de asilo.

APÉNDICE: Disposiciones y estatuto actuales de los acuerdos en la materia entre Estados miembros de la Comunidad Europea, y puntos que afectan a Amnistía Internacional

- Convención para determinar el Estado responsable de examinar una demanda de asilo en particular (Convención de Dublín)

La Convención para determinar el Estado responsable de examinar una demanda de asilo en particular (Convención de Dublín)¹⁹ dispone que una solicitud de asilo presentada en alguno de los Estados contratantes será examinada por uno de ellos y sólo por uno, y fija criterios para determinar qué Estado deberá hacerlo en cada caso. El Estado sobre el que cae la responsabilidad puede ser, aunque no necesariamente, el mismo donde la demanda fue presentada. Otros criterios, tales como el Estado que extendió el visado de entrada o los lazos familiares, se toman también en consideración. La Convención establece también que los Estados contratantes intercambiarán información sobre demandantes de asilo que ayude a determinar el Estado que debe hacerse cargo de cada caso o a decidir sobre él.

La Convención fue firmada por todos los Estados miembros de la Comunidad Europea, excepto Dinamarca, en una reunión celebrada en Dublín en junio de 1990. Dinamarca no firmó en ese momento, declarando que la Ley de Extranjería danesa necesitaba modificaciones para no contradecir las disposiciones de la Convención. En junio de 1991 Dinamarca firmó y ratificó la Convención, convirtiéndose en el primer (y único hasta ahora) Estado miembro en ratificarla. La Convención entrará en vigor tres meses después de su ratificación por los doce Estados miembros.

Amnistía Internacional teme que, a la vista de las actuales diferencias entre los procedimientos de asilo de los distintos países comunitarios y del hecho de que en algunos de ellos estos procedimientos no cumplen las normas que Amnistía Internacional considera esenciales para la protección de los demandantes de asilo, los acuerdos previstos en la Convención signifiquen en la práctica que un demandante de asilo en uno de los países miembros pueda ser obligado a presentar su petición en un país cuyos procedimientos carecen de determinadas salvaguardias esenciales. Es decir: un demandante de asilo puede ver cómo se le impide solicitar asilo en el Estado miembro donde tiene más probabilidades de obtener protección.

Amnistía Internacional teme también que, a pesar de las salvaguardias que contempla la Convención en materia de intercambio de datos personales de demandantes de asilo, la información sobre un demandante en particular pueda filtrarse a las autoridades de su país de origen. Parece ser que en algún momento de 1992 los Estados miembros de la Comunidad prepararán un acuerdo sobre la protección de datos personales. Hasta que se alcance un acuerdo de esta clase, con el establecimiento de salvaguardias adecuadas y

¹⁹ Esta Convención es a veces nombrada como la Convención sobre el Asilo o del Asilo.

efectivas en todos y cada uno de los Estados miembros, Amnistía Internacional insta a que dicho intercambio de información se produzca sólo entre aquellos Estados miembros que son partes de la Convención del Consejo de Europa para la protección de los individuos en relación al procesamiento automático de datos personales (1981)²⁰ y que dispongan de leyes y procedimientos internos que garanticen la protección efectiva de datos personales.

- **Proyecto de Convención sobre el traspaso de fronteras externas**

El proyecto de Convención sobre el traspaso de fronteras externas está aún en discusión y no se ha hecho público. Parece ser que contendrá medidas para uniformar los controles en las fronteras externas de los estados contratantes, e instrumentos de cooperación entre ellos para imponer requisitos de concesión de visados a los nacionales de los mismos países y sanciones a las compañías de transporte que admiten pasajeros sin visado. Según fuentes de algunos gobiernos, no contiene disposiciones que impongan de hecho la exigencia de visado a nacionales de ningún país. Por lo que se sabe, en el proyecto está previsto permitir a personas sin visado entrar, por motivos humanitarios, en un sólo Estado miembro, aunque no menciona explícitamente a los demandantes de asilo en este contexto.

Se esperaba inicialmente que la Convención se firmase antes del fin de 1990, pero se han producido retrasos para alcanzar el acuerdo sobre ciertas disposiciones. Por ejemplo, algunos Estados miembros deseaban llegar a un acuerdo sobre el modo de abolir los controles en las fronteras internas antes de abordar las medidas de control de las fronteras externas. Más recientemente, los gobiernos del Reino Unido y España han tenido que salvar ciertas diferencias sobre la aplicación de la Convención en el territorio de Gibraltar. La Convención podría firmarse en el Consejo de Ministros competentes en inmigración y asilo de diciembre de 1991.

Amnistía Internacional teme que los controles de inmigración, sean en forma de controles fronterizos o medidas como la exigencia de visado o las sanciones a compañías de viajeros, dificulten el acceso de personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos a los procedimientos de asilo. El temor es mayor cuando los gobiernos cooperan entre sí para imponer estas restricciones a los nacionales de los mismos países. Preocupa a Amnistía Internacional que en estos casos los controles de las fronteras externas previstos en el proyecto de Convención impidan a las personas en busca de asilo solicitarlo en ninguno de los países de la Comunidad, cuando éste podría ser su único medio de conseguir protección.

- **Acuerdo de Schengen**

²⁰ En 1987 el Comité de Ministros del Consejo de Europa hizo una recomendación en este sentido, en su Recomendación R (87) 15. Algunos Estados miembros de la Comunidad Europea aún no han ratificado esta Convención.

El Acuerdo Suplementario de Schengen lleva a efecto un acuerdo inicial alcanzado originalmente en 1985 por cinco países miembros de la Comunidad Europea²¹ para desmantelar los controles en sus fronteras comunes. Su contenido es similar a los de la Convención de Dublín y el proyecto de Convención sobre el traspaso de fronteras externas: establece principios uniformes a aplicar por los Estados contratantes en el control de las fronteras externas; homologa las condiciones de entrada y para la concesión de visados, y las normas de imposición de sanciones a las compañías de transporte que admiten a pasajeros sin visado; fija criterios para determinar el Estado que le debe hacerse cargo de una demanda de asilo; y dispone el intercambio de información sobre demandantes de asilo²². Los motivos de preocupación de Amnistía Internacional sobre estos puntos son similares a los temores que le infunden las dos Convenciones entre los doce Estados miembros de la Comunidad Europea.

Los cinco miembros originales del Grupo de Schengen firmaron el Acuerdo Suplementario el 19 de junio de 1990. Desde entonces se han sumado al Grupo España, Italia y Portugal, llevando el número de firmantes a ocho.

A finales de octubre de 1991 sólo Francia había ratificado el acuerdo (en junio de 1991). Es probable que otros Estados lo hayan hecho a finales de 1992.

²¹ Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

²² Otras disposiciones versan sobre cooperación en materia policial y de seguridad, tráfico de drogas, armas de fuego y munición, e intercambio de información (Sistema de Información de Schengen) y protección de datos personales.