



A C N U R
Construyendo una Europa de Asilo
Recomendaciones del ACNUR a Francia
para su Presidencia de la Unión Europea (Julio - Diciembre 2008)

Introducción

Francia asume la Presidencia de la Unión Europea en una coyuntura decisiva en la puesta en marcha de un Sistema Europeo Común de Asilo. Se espera que el Tratado de Reforma adoptado en Lisboa en diciembre del 2007, sea ratificado por todos los miembros a fines de este año y que entre en vigor el 1 de enero del 2009. El tratado amplía considerablemente las competencias de la Unión Europea en temas relacionados con asilo e inmigración e incorpora la Carta de Derechos fundamentales, que garantiza el derecho de asilo.¹ Donde el Tratado de Ámsterdam preveía estándares mínimos en materia de asilo, el Tratado de Lisboa apunta a estándares uniformes. Asimismo, prevé la cooperación y el partenariado con terceros países con el propósito de manejar los flujos de personas que buscan protección, así como la introducción de un sistema integrado de gestión de las fronteras externas de la Unión Europea. Además, el nuevo Tratado amplía la competencia de la Corte Europea de Justicia, en materia de asilo e inmigración.²

En la víspera de la Presidencia francesa, la Comisión Europea publicará su propuesta de Plan de Acción sobre políticas de asilo. Se espera que este Plan esté basado en el Programa de la Haya y que se inspire de las respuestas que la Comisión recibió a su “Documento Verde” de Junio del 2007, sobre el futuro del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).³ Durante la Presidencia Francesa, la Comisión europea también propondrá enmiendas al Reglamento de Dublín II⁴ y a la Directiva sobre Condiciones de Recepción⁵ y proseguirá

¹ Artículo 18 de la *Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea*, 7 de diciembre 2000 [OJ C 364/01, 18.12.2000] en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3b70>.

² Unión Europea: Tratado de Lisboa que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado que establece la Comunidad Europea. 13 de diciembre de 2007.

³ Comisión Europea: Documento Verde sobre el Futuro Sistema Europeo Común de Asilo (COM (2007/301 final), 6 de junio de 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=466e5a972>

⁴ Consejo de la Unión Europea. Reglamento del Consejo No 343/2003 del 18 de febrero del 2003 que establece los Criterios y mecanismos para determinar la responsabilidad del Estado Miembro para determinar la solicitud de asilo efectuada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país. [OJ L 5071, 25.2.2003], en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e5cflc24> (de aquí en adelante Reglamento de Dublín II).

⁵ Consejo de la Unión Europea: Directiva del Consejo 2003/9/EC del 27 de enero del 2003 sobre el establecimiento de estándares mínimos para la recepción de solicitantes de asilo en los Estados miembros (en

su trabajo sobre el proyecto de crear una Oficina de Apoyo Europea en materia de Asilo. Al mismo tiempo, la Unión Europea mantiene un claro enfoque para combatir la inmigración irregular así como para la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea. Estos desarrollos, así como aquellos en Política Interior y Justicia, tendrán un efecto en las posibilidades de las personas para solicitar y beneficiarse del asilo en la Unión Europea.

En este contexto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR o la Oficina) acoge positivamente la intención de Francia de brindar una atención particular durante su Presidencia a la Construcción de una Europa de Asilo,⁶ y a definir un claro marco de entendimiento sobre el propuesto “Pacto Europeo de Inmigración y Asilo.”⁷ El ACNUR aprecia la declaración de compromiso de Francia de garantizar que las iniciativas que se adopten durante su Presidencia, sean coherentes con el Plan de Políticas de la Comisión para completar el SECA.⁸ La Oficina aplaude la intención de Francia de responder a las actuales disparidades de los Estados Miembros en el trato a los solicitantes de asilo y de sus solicitudes.⁹

El ACNUR, en base a su responsabilidad en la supervisión de la implementación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁰ y al papel consultivo que se le reconoce en la Declaración 17 del Tratado de Ámsterdam, regularmente ha compartido sus puntos de vista y su experiencia con las instituciones europeas y los Estados Miembros en materia de asilo. Las actuales recomendaciones van dirigidas a la Presidencia francesa en el mismo espíritu constructivo que ha guiado la contribución del ACNUR en el esfuerzo de armonización del asilo en la Unión Europea.

adelante, Directiva sobre las Condiciones de Recepción. [OJ L 31/18, 06.02.2003], en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmkain?docid=3ddcfda>4

⁶ Sr. Brice Hortefeux Codesarrollo e Inmigración seleccionada. Repensar las relaciones Norte-Sur. La Leerte diplomatique, volumen 80 cuarto trimestre 2007, en: <http://www.lalettrediplomatique.fr/contribution.php?id=25&idrub=101&bouton=2>

⁷ Discurso del Sr. Brice Hortefeux, Ministro de Inmigración, Integración Identidad Nacional y co-desarrollo, a la delegación de la Asamblea Nacional francesa ante la Unión Europea, en: http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco/salle_presse 832/discours_tribunes_835/discours_brice_hortefeux_devant_59022.html.

⁸ En su discurso (ver nota anterior No 7), el señor Hortefeux señaló la necesidad de de coordinar con la Comisión Europea, “a fin que el plan de acción que presentará en julio del 2008 sirva de base a las iniciativas sobre las cuales nos comprometemos.”

⁹ Discurso del Sr. Jouyet: Secretario de Estado de Francia para Asuntos Europeos, a la Asamblea de Franceses en el extranjero, 6 de marzo 2008, en: http://www.ambafrance-dz.org/article-imprim.php3?id_article=1970.

¹⁰ Convención sobre el estatuto de los refugiados, 28 de julio 1951. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 189.p 137 en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3be01b964> y Protocolo relacionado con el Estatuto de los refugiados, 30 de enero de 1967, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol 606 pag 267, en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6bae4> de aquí en adelante referidos en su conjunto como la Convención de 1951.

1. Proteger el derecho de los solicitantes de asilo y refugiados en el amplio contexto de la gestión de la inmigración.

1.1 Garantizar el acceso a la Unión Europea de las personas que buscan asilo.

Es reconocido ampliamente que los flujos migratorios a la Unión Europea están conformados por personas en necesidad de protección internacional así como de personas que se desplazan por otras razones. El ACNUR toma nota de la intención de Francia de reforzar, durante su Presidencia, el esfuerzo consagrado a la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea.¹¹ Para que tenga sentido el proyecto de la “*Europa del Asilo*”, los sistemas de control de la Unión Europea deben incorporar medidas específicas que permitan identificar a las personas que buscan protección internacional, garantizarles el acceso a la Unión Europea y a procedimientos de asilo justos y efectivos. Esto es de importancia capital, dado que la política común de la Unión Europea sobre visas combinada con las sanciones a las compañías de transporte que llevan pasajeros sin la documentación requerida no permiten distinguir adecuadamente entre las personas que buscan protección internacional de otros nacionales de terceros países, y por consiguiente puede impedir el acceso a la seguridad a las personas que buscan protección. Se observa que la lista de países cuyos nacionales requieren visa, incluyendo las visas de tránsito en aeropuerto, incluye a la mayoría de los países de origen de los refugiados. Las políticas de la Unión Europea sobre migración irregular también incluyen iniciativas para luchar contra la trata de personas.¹² Las medidas para contrarrestar la trata deben reconocer que las personas que buscan protección internacional son a menudo presa fácil de los traficantes, y que las víctimas de trata pueden tener necesidad de protección internacional.¹³

El ACNUR ha elaborado un “Plan de Acción de diez puntos”, para ayudar a los Estados a encontrar soluciones prácticas a los desafíos del control de las fronteras externas, plan que respeta totalmente las obligaciones de los Estados al Derecho Internacional de los

¹¹ Oficina del Primer Ministro francés: “Preguntas y respuestas sobre el Pacto Europeo de migración y asilo”, en: http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/questions_reponses_484/est_pacte_europeen_sur_59134.html.

¹² Una medida importante en ésta área viene del Consejo de la Unión Europea, Directiva del Consejo 2004/81/EC del 29 de abril de 2004 *sobre los permisos de residencia emitidos a nacionales de terceros países que son víctimas de la trata de personas o que han sido objeto de una acción para facilitar la migración legal, que cooperan con las autoridades competentes*. [OJ L 261/19, 06.08.2004], en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/refworld/rwain?docid=4156e71d4>.

¹³ ACNUR: Directivas sobre Protección Internacional No 7: La aplicación del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados a las víctimas de trata y de personas en riesgo de ser traficadas, HCR/GIP/06/07, 7 de abril 2006, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/refworld/rwmain?docid=443679fa4>. Las cláusulas de salvaguarda de los dos protocolos suplementarios a la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen transnacional organizado (Protocolos de Palermo) proporcionan una fuente adicional: Artículo 14 del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños*, en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/refworld/rwmain?docid=4720706c0>, y Artículo 19 del *Protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire* en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/refworld/rwmain?docid=479dee062>.

Refugiados y al Derecho de los Derechos Humanos.¹⁴ En este contexto, el ACNUR propone contribuir, en cooperación con los Estados Miembros y otros entes involucrados, al establecimiento de mecanismos de control de frontera que tomen en consideración los imperativos de protección internacional, a través, entre otras medidas, del seguimiento y las actividades de capacitación.¹⁵ El ACNUR apoya la idea de “Equipos de expertos en materia de Asilo”, para ayudar a los estados a responder a las llegadas masivas en las fronteras externas,¹⁶ aportando con su capacidad para identificar a las personas en busca de protección internacional. El ACNUR estaría dispuesto a formar parte de tales equipos, que podrían ser financiados a través de los Fondos para las fronteras externas. La inclusión de personal no gubernamental en tales equipos contribuirá a la transparencia y reforzará la confianza en la respuesta de los Estados Miembros hacia los recién llegados.

A pesar que el Reglamento que establece la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX) está sometida a las obligaciones existentes en materia de Derechos Humanos,¹⁷ no queda suficientemente claro como se garantiza el respeto a dichas obligaciones. El ACNUR recomienda la inclusión explícita de salvaguardas de protección de refugiados en las disposiciones que regulan las operaciones que conduce FRONTEX, en particular para garantizar que las personas que buscan protección internacional sean debidamente identificadas y para aclarar cómo se llevará a cabo el examen de sus solicitudes. En este contexto, el ACNUR aprecia la oportunidad de formar parte de las discusiones que conduce la Unión Europea con los Estados Miembros, FRONTEX y la OIM sobre la elaboración de directrices para operaciones marítimas conjuntas. El ACNUR desea participar en las discusiones sobre los procesos que afectan el derecho de los solicitantes de asilo y refugiados, y considera que su involucramiento puede ayudar a garantizar la coherencia entre las obligaciones internacionales de los Estados Miembros en materia de protección internacional y la práctica de control de fronteras. Por tal motivo, el ACNUR desea participar no sólo en actividades para el establecimiento de normas, sino también en la formación de los funcionarios de fronteras y guardacostas, así como en la

¹⁴ ACNUR. Protección de los refugiados y flujos migratorios mixtos. *Plan de Acción de diez puntos*. Rev 1, enero 2007, en: <http://www.UNHCR.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45b=c09b2>

¹⁵ Por ejemplo, el ACNUR ha concluido una serie de Acuerdos con autoridades de control de fronteras y ONGs para el fortalecimiento institucional y actividades de seguimiento, por ejemplo en Eslovaquia y Hungría. En la isla italiana de Lampedusa, el ACNUR participa en el programa de la OIM y la Cruz Roja Italiana para la recepción inicial y nua evaluación inicial de los recién llegados. Ver. Presentación de Erika Feller, Alta Comisionada Auxiliar para la Protección en la quincuagésima octava sesión del Comité ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Ginebra, 3 de Octubre de 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4704e18d2>.

¹⁶ Ver sección 1.6.2 del *Programa de la Haya: Fortalecimiento de la Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea*, 13 de diciembre de 2004, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=41e6a854c>.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, La Regulación del Consejo (EC) 2007/2004 de 26 de octubre de 2004, que establece la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, [OJ L 349/1, 25.11.2004], en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4847e8022>, se refiere en sus consideraciones (párrafo 22) a los principios reconocidos por el Artículo 6(2) del Tratado de la Unión Europea: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal como establecidos por la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales firmada en Roma el 4 de Noviembre de 1950 que en base a las tradiciones constitucionales comunes resultan ser principios generales del Derecho de la Comunidad”.

planificación – y cuando sea apropiado- en la implementación de aspectos relevantes de las operaciones conducidas por FRONTEX.

1.2 *Garantizar el retorno voluntario en seguridad y dignidad*

El ACNUR siempre ha reconocido que la credibilidad y viabilidad de los sistemas de asilo depende en parte del retorno a los países de origen de las personas que no tienen necesidad de protección internacional. El ACNUR aboga por el retorno sostenible de tales personas a sus países de origen, antes que el traslado a los países a través de los cuales han transitado. En el 2005, el ACNUR publicó sus comentarios al proyecto inicial de “Directiva sobre estándares comunes y procedimientos en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.”¹⁸ Aunque el ACNUR apoya la elaboración de estándares comunes para el retorno en un marco de respeto a los derechos fundamentales, ha expresado su preocupación en cuanto a la posible aplicación del proyecto de Directiva a las personas cuyas necesidades de protección no han sido examinadas a fondo por un país miembro de la Unión Europea. El ACNUR solicita salvaguardas para garantizar que el traslado no se efectúe sin que las necesidades de protección de una persona hayan sido examinadas en un procedimiento global y justo. Sin embargo, si de todas maneras el traslado tiene lugar, este debería efectuarse sólo si se garantiza el acceso a un procedimiento completo y justo en el tercer país y si en dicho país se dispone de protección efectiva en caso que sea necesario. El ACNUR está también preocupado por la inclusión de nacionales de terceros países en los Acuerdos de readmisión de la Unión Europea, los que podrían ser trasladados sin que sus solicitudes hayan sido examinadas a fondo en la Unión Europea y sin las salvaguardas específicas que garanticen el acceso a los procedimientos de asilo en el país de readmisión.

Desde el punto de vista del ACNUR, en la medida de lo posible se debería evitar la detención previa al traslado. Sin embargo, si dicha detención previa tiene lugar, debería ser por el más corto periodo de tiempo. Los detenidos deberían ser tratados con humanidad y con respeto a la dignidad inherente al ser humano. Se debería evitar la detención de menores y de otras personas vulnerables. La posibilidad de detención por un periodo de hasta 18 meses prevista en la Directiva de Retorno y aprobada en las discusiones recientes en el Consejo y en el Parlamento Europeo, hace que surjan serias preocupaciones, asimismo como respecto de la prohibición formal de reingreso a la Unión Europea por un período de cinco años, aplicable a toda persona que ha sido obligada a ser trasladada fuera de la Unión Europea. Sería difícil conciliar la aplicación de tal prohibición de re-ingreso con el derecho de buscar y de beneficiar del asilo, dado que algún retornado puede en el futuro estar en necesidad de huir de la persecución. La prohibición de reingreso puede ser también una barrera para la reunificación de las familias refugiadas, tal como se prevé en la Directiva de Reunificación Familiar.¹⁹

¹⁸ ACNUR, *observaciones a la Propuesta de la Comisión Europea de una Directiva sobre estándares comunes y procedimientos en los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio* [COM(2005)391 final], 16 de diciembre de 2005, en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=43a2a58f4>.

¹⁹ Consejo de la Unión Europea, Directiva del Consejo 2003/86 EC del 22 de septiembre de 2003 *sobre el derecho de reunificación familiar* [OJ L 251/12, 03.10.2003] en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f8bb4a10>.

Recomendación 1: El ACNUR anima a las autoridades francesas a garantizar que la “Europa del asilo” se base en una “total y completa aplicación de la Convención de Ginebra.”²⁰ El ACNUR hace un llamado a la Presidencia francesa para garantizar que las medidas de la Unión Europea para combatir la inmigración irregular y la trata de personas incorporen salvaguardas de protección de los refugiados, incluyendo el acceso al territorio de la Unión Europea y a los procedimientos de asilo para las personas que busquen protección internacional.

2. Desarrollar un Sistema Europeo Común de Asilo justo y efectivo

El programa de la Haya afirma que el objetivo del SECA es el de permitir que las personas en necesidad de protección internacional se beneficien de la misma en la Unión Europea, conforme a la Convención de 1951. Francia,²¹ conjuntamente con la Comisión Europea²² ha reconocido que esto no es aún el caso. Ciertamente, como se demuestra *inter alia* en el reciente estudio del ACNUR²³ sobre la implementación de la Directiva sobre estándares mínimos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas para como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (de aquí en adelante Directiva de Calificación),²⁴ divergencias importantes persisten en la práctica de los Estados Miembros y la calidad de la toma de decisiones en materia de asilo en la Unión Europea sigue siendo preocupante. Se necesita un seguimiento más efectivo y mecanismos sistemáticos para garantizar la calidad.

El ACNUR apoya el objetivo de un procedimiento común de asilo y de un estatuto uniforme para los refugiados y los beneficiarios de la protección subsidiaria, y señala la necesidad de enmendar las actuales Directivas y Reglamentos para lograrlo. Como se menciona en el Programa de la Haya, tales enmiendas deberían inspirarse en la evaluación sobre la aplicación de los instrumentos de primera fase. Aunque algunas evaluaciones aún están pendientes, otras evaluaciones ya publicadas revelan importantes lagunas, que justifican la aplicación de medidas correctivas.²⁵

²⁰ Ver párrafo 13 sobre las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tempere*, del 15-16 de Octubre de 1999, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ef2d2264>. párrafo 6 del Programa de la Haya (ver anterior pie de página 16) y el Artículo 63 del Tratado de Lisboa (ver pie de página anterior 2).

²¹ Ver anterior pie de página 9.

²² Papel Verde sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo (ver anterior pie de página 3), Introducción.

²³ ACNUR, el asilo en la Unión Europea. Estudio sobre la implementación de la Directiva de Calificación, Noviembre de 2007, en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632>.

²⁴ Consejo de la Unión Europea, Directiva del Consejo 2004/83/EC del 29 de abril de 2004, sobre los estándares mínimos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas para como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida [OJ L 304/12 30.09.2004] en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4157e75e4>.

²⁵ Ver por ejemplo, Consejo Europeo sobre refugiados y exilados. *El camino futuro: El papel de Europa en el sistema global de protección de refugiados. Hacia un sistema de asilo justo y eficiente en Europa, 1 de septiembre de 2005* en : http://www.ecre.org/files/ECRE_WF_Systems_Sept05.pdf.

El ACNUR considera que se debería dar prioridad a reducir la distancia entre las normas existentes y la práctica de los Estados Miembros a la vez que se hacen esfuerzos para elevar los estándares allí donde sea necesario. El ACNUR urge a la Presidencia francesa a asumir este desafío dual para todos los instrumentos de la primera fase del SECA, asimismo en la Conferencia Ministerial sobre asilo prevista para Septiembre del 2008.

Recomendación 2: El ACNUR anima a la Presidencia francesa a apoyar el fortalecimiento del papel de seguimiento de la Comisión Europea, a fin de garantizar la adecuada evaluación de la transposición e implementación de los instrumentos de primera fase en materia de asilo. El desarrollo de mecanismos para asegurar una la toma de decisiones de calidad en materia de asilo, debería ser estimulado como medio para reducir las lagunas entre la ley y la práctica tanto a nivel nacional como de la Unión Europea.

2.1 El Reglamento de Dublín II²⁶

El Reglamento de Dublín se basa en la hipótesis que la calidad y las salvaguardas de procedimiento de los sistemas de asilo de los Estados Miembros son comparables. En realidad, la práctica difiere ampliamente y la posibilidad de un solicitante de asilo de encontrar protección varía considerablemente de un Estado Miembro a otro. Por otra parte, algunas disposiciones del Reglamento no son totalmente respetadas.²⁷ El acceso al procedimiento de asilo que permita el examen sustantivo de una solicitud no está garantizado en todos los casos, y los solicitantes de asilo no siempre tienen acceso a la información sobre sus derechos o sobre el funcionamiento del sistema de Dublín. En algunos países los procedimientos de asilo son largos y los criterios de elegibilidad no siempre se aplican correctamente. La detención frecuente y muchas veces prolongada de las personas en espera de traslado en el marco del Reglamento de Dublín, tiene consecuencias negativas para las personas afectadas, especialmente para las personas vulnerables.²⁸ Estos son algunos de los resultados de la evaluación publicada por la Comisión Europea en junio del 2007 sobre el sistema de Dublín,²⁹ corroborada también por otras evaluaciones autorizadas.³⁰

Por consiguiente, el ACNUR ha recomendado, *inter alia*, la revisión de las disposiciones del Reglamento de Dublín relacionadas con la definición de miembros de la familia, con el efecto suspensivo de la apelación así como con los límites de tiempo y la modalidad de los traslados. Recientemente, el ACNUR aconseja a los Estados Miembros de abstenerse de

²⁶ Ver anterior pie de página 4

²⁷ El 31 de enero de 2008, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción ante la Corte Europea de Justicia contra Grecia por el fracaso para cumplir con el Artículo 3, que obliga al Estado Miembro responsable de examinar una solicitud en el caso de una transferencia en el marco de Dublín.

²⁸ ACNUR: Las regulaciones de Dublín II. Un documento de discusión del ACNUR. Abril 2006, en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4445fe344>.

²⁹ Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del Sistema de Dublín [COM (2007) 299 final], 6 de junio de 2007, en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=466e5a08>.

³⁰ Ver por ejemplo Consejo Europeo sobre Refugiados y exilados. *Compartiendo la responsabilidad para la protección de los refugiados en Europa. Dublín reconsiderado*. Marzo 2008, en http://www.ecre.org/files/sharing_responsibility_DublinReconsideration.pdf

retornar a solicitantes de asilo a Grecia bajo el Reglamento de Dublín II,³¹ dadas las deficiencias que se han encontrado, entre otras, en el examen de las solicitudes y en la recepción de los solicitantes de asilo.

Para que el sistema de Dublín opere apropiadamente, se debe corregir la disparidad de los sistemas de asilo en los Estados Miembros. Al mismo tiempo, se debe considerar un mecanismo que permita la suspensión temporal del sistema en ciertos casos particulares. Sin embargo, aún si no hubiese divergencia en los sistemas de asilo de los Estados Miembros, eso no resolvería el problema de compartir la responsabilidad. En general, para el examen de las solicitudes, el sistema de Dublín pone la responsabilidad en el primer Estado Miembro de la Unión Europea donde el solicitante de asilo ingresa, que tiende a ser un Estado localizado en las fronteras externas de la Unión Europea. Por esta razón, se deben establecer mecanismos adicionales para compartir la responsabilidad, que vayan más allá de la asistencia financiera para asistir a los Estados que a causa de la geografía, enfrentan presiones particulares.

2.2 Acceso a la base de datos de los Estados de Eurodac con el fin de aplicación de la ley

El ACNUR recuerda que la base de datos de Eurodac fue establecida como un componente de un sistema destinado a la protección de los refugiados.³² Aunque el ACNUR está de acuerdo en la necesidad de que las autoridades encargadas de aplicar la ley cuenten con las herramientas necesarias para investigar los crímenes, dicho acceso debe estar sujeto a salvaguardas rigurosas, limitando su uso donde sea necesario a un propósito legítimo, proporcionado y sujeto a garantías precisas. Los solicitantes de asilo y las demás personas registradas en Eurodac no deberían ser objeto de investigaciones o de procesamiento penal simplemente por el hecho de estar registrados en la base de datos de Eurodac. Además, bajo ninguna circunstancia se debería comunicar los datos individuales de un solicitante de asilo a su país de origen. Esto podría poner en peligro la vida de los refugiados y de sus familiares.³³

Recomendación 3: *El ACNUR anima a la Presidencia llevar a cabo discusiones sustantivas sobre las propuestas para enmendar los Reglamentos de Dublín y Eurodac, con el propósito de garantizar que el sistema no les deniega a los solicitantes de asilo una valoración justa de sus solicitudes, ni el ejercicio de otros derechos básicos. Los cambios propuestos deberán también tratar de responder a las presiones particulares que pesan sobre ciertos Estados Miembros que podrían resultar de la aplicación del sistema.*

³¹ ACNUR, *Posición sobre el retorno de los solicitantes de asilo a Grecia bajo las regulaciones de Dublín*, 15 de abril de 2008, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4805bde4>.

³² Ver Preámbulo al: Consejo de la Unión Europea; *Regulaciones del Consejo (EC) No 2725/2000 del 11 de diciembre 2000, relacionada con el establecimiento de Eurodac para la comparación de las huellas digitales para la aplicación efectiva del Reglamento de Dublín*, [OJ L316/1, 15.12.2000] en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f4e404>.

³³ Presentación del ACNUR en el Seminario Conjunto del Comité Estratégico en Inmigración, Fronteras y asilo (SCIFA) y al Comité sobre el Artículo 36 (CATS) *El terrorismo como un fenómeno global*, 17-18, Enero de 2008, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4794c7ff2>.

2.3 Directiva sobre Condiciones de Recepción ³⁴

En su informe sobre la aplicación de las Directivas sobre Condiciones de Recepción,³⁵ la Comisión observa que algunos Estados Miembros no cumplen con los estándares de la Unión Europea. La Comisión concluye que muchos Estados Miembros no garantizan oportunidades educativas a los menores detenidos y no cumplen con el tiempo límite de tres días para la emisión de documentos personales a los solicitantes de asilo. Además la Comisión identificó grandes disparidades en la práctica de los Estados Miembros, particularmente en la aplicación de la Directiva a las personas detenidas y/o que caen bajo el Reglamento de Dublín; el nivel y las modalidades de recepción, incluyendo la atención en salud, el acceso al empleo, el derecho a la libertad de movimiento, la identificación de personas vulnerables así como la respuesta a sus necesidades.

Durante la Presidencia Francesa, la Comisión propondrá enmiendas a la Directiva sobre Condiciones de Recepción de los solicitantes de asilo. El ACNUR anima particularmente a la Presidencia a apoyar enmiendas que clarificaran que la Directiva se aplica a los solicitantes de asilo detenidos y a las personas en espera de ser trasladadas bajo el régimen de Dublín. Además el ACNUR recomienda limitar la posibilidad de los Estados de utilizar el retiro o la reducción del apoyo a la recepción como una sanción, y garantizar que todos los Estados Miembros tienen mecanismos para identificar a solicitantes de asilo vulnerables y de responder a sus necesidades. El ACNUR ha señalado varias veces que las condiciones de recepción adecuadas y dignas son un pre requisito esencial de un procedimiento de asilo justo.³⁶

Recomendación 4: *El ACNUR insta a la Presidencia francesa de apoyar las enmiendas a la Directiva sobre las condiciones de recepción a fin de definir más claramente los derechos de los solicitantes de asilo, incluidos aquellos que están detenidos y/o que esperan ser transferidos bajo el sistema de Dublín. El ACNUR recomienda además limitar el poder discrecional de los Estados Miembros en materia de condiciones de recepción así como para establecer medidas adicionales para garantizar los derechos establecidos en la Directiva en todos los Estados Miembros.*³⁷

³⁴ Ver pie de página 5

³⁵ Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 2003/9/EC del 27 de enero 2003, que establece estándares mínimos para la recepción de solicitantes de asilo* [COM(2007) 745 final] 26 de noviembre 2007, en: <http://eur-lex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=CELEX-52007DC0745:EN:NOT>; ver también Odysseus Academic Network, *Sumario comparativo de la implementación de la Directiva del Consejo 2003/9 del 27 de enero de 2007, que establece estándares mínimos para la recepción de solicitantes de asilo en los Estados Miembros de la Unión Europea* Octubre de 2006, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=484009fc2>.

³⁶ ACNUR, *Comentarios a las Directivas del Consejo 2003/9/EC del 27 de enero de 2003 que establece estándares mínimos para la recepción de solicitantes de asilo*, julio 2003, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f3770104>.

³⁷ ACNUR, *respuesta al Documento Verde de la Unión Europea sobre el futuro Sistema Común Europeo de Asilo*, septiembre de 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46e159f82>.

2.4 La directiva de Calificación³⁸

A pesar que la Directiva de Calificación establece criterios mínimos para la identificación de personas en necesidad de protección internacional, los Estados Miembros no aplican siempre estos criterios correctamente o de manera coherente. En el 2007, el ACNUR llevó a cabo un estudio sobre la aplicación de las disposiciones más importantes de esta Directiva, en algunos Estados Miembros.³⁹ A pesar que no fue exhaustivo, dicho estudio demuestra claramente que la posibilidad de encontrar protección difiere significativamente de un Estado Miembro a otro. Hay grandes diferencias de interpretación en temas tales como “alternativa de huida interna”, los actores de la protección y la elegibilidad para la protección subsidiaria. Además el estudio muestra que la Directiva no logra su objetivo de dar protección internacional a quienes la necesitan. Parece que en parte esto se debe a las interpretaciones restrictivas, tanto del criterio de refugiado como del de protección subsidiaria. Finalmente, del estudio del ACNUR surgen algunos problemas de compatibilidad con el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho de los Derechos Humanos, que se originan en la Directiva propiamente dicha, en la legislación nacional que la implementa o en su interpretación legal. Estos problemas deben ser resueltos a fin que el Sistema Europeo Común de Asilo sea conforme a la Convención de 1951 y a otros instrumentos internacionales pertinentes.

El ACNUR apoya la puesta en marcha de iniciativas para mejorar la calidad de la toma de decisiones de los Estados Miembros en materia de Asilo,⁴⁰ como un medio importante para solucionar al menos parte de dichos problemas. Además, el ACNUR desea trabajar con la Comisión y con los Estados Miembros en las Directrices para la implementación de disposiciones importantes de la Directiva.

Sin embargo, las enmiendas precisas a la Directiva sobre Calificación son el medio más efectivo y directo para lograr el objetivo de armonizador de la Directiva de acuerdo con los estándares internacionales. En particular, el ACNUR anima a la Presidencia francesa a apoyar las enmiendas a la Directiva de Calificación en las áreas identificadas en el estudio del ACNUR de noviembre del 2007 como particularmente problemáticas, que a continuación se detallan:⁴¹

³⁸ Ver pie de página 24

³⁹ Ver pie de página 23

⁴⁰ Entre 2005 – 2007, el ACNUR y el Ministerio del Interior del Reino Unido llevaron a cabo un proyecto innovador sobre “Iniciativa de Calidad” que fue visto por ambas partes como un importante paso positivo para asistir a quienes toman la decisión para lograr mejor calidad en las decisiones de primera instancia en un reforzado sistema de asilo. En cuanto a los informes del proyecto ver <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontents/aboutus/reportsd/unhcrreports/>. En Austria, un proyecto piloto sobre iniciativa de Calidad fue también se llevó a cabo en una escala más limitada entre el 2006-2007. Subsecuentemente, en el 2007 el ACNUR buscó fondos de la Unión Europea del Fondo Europeo para refugiados para un proyecto de Iniciativa de calidad involucrando a ocho Estados Miembros (Austria, Bulgaria, Alemania, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) sobre un periodo de casi dos años con el objetivo adicional de estimular la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre las autoridades de Asilo de los Estados involucrados.

⁴¹ Ver pie de página 23

- i En lo relacionado con la protección internacional, eliminar el Artículo 8 (3) y la enmienda del Artículo 8 (1) precisando que toda área de protección interna propuesta sea accesible al solicitante de manera práctica, en forma legal y en seguridad;
- ii En lo relacionado con la Protección subsidiaria, eliminar el narrativo 26 y el término “individual” del artículo 15 (c), así como la enmienda del Artículo 15 (c) a fin que no se limite a situaciones de conflicto armado interno o internacional;
- iii En lo relacionado a la exclusión, la enmienda de los artículos 12, 14, 17 y 19 para garantizar su aplicación de acuerdo con el Artículo 1 F de la Convención de 1951 y evitar, en la práctica, su uso creciente como una medida anti-terrorista.

Recomendación 5: *El ACNUR insta a la Presidencia francesa a corregir las serias discrepancias en la práctica de los estados Miembros en la determinación de la condición de refugiado y de la protección subsidiaria, con el fin de garantizar que las personas en necesidad de protección internacional puedan encontrarla sin tener en consideración el lugar de la Unión Europea o de sus fronteras en que ellos sometan su aplicación. El ACNUR además recomienda enmendar la Directiva de Calificación a fin de garantizar su coherencia total con las normas internacionales.*

2.5 La Directiva sobre Procedimientos de Asilo⁴²

El ACNUR ha expresado de manera consistente su preocupación acerca de las disposiciones de la Directiva sobre Procedimientos de Asilo, que puede llegar a contravenir el Derecho Internacional de los Refugiados, incluido el potencial *refoulement* de personas en necesidad de protección internacional.⁴³ La implementación de dicha Directiva conforme a la letra y al espíritu de la Convención de 1951 es esencial para el funcionamiento efectivo del Sistema Europeo Común de Asilo, aprobado por los Estados Miembros en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, además de los problemáticos dispositivos de procedimientos que se señalarán a continuación, los “Principios y Garantías Básicos” de la Directiva se ven limitados por amplias excepciones y deja a los estados un poder discrecional importante para su aplicación. Como resultado, los procedimientos de asilo de los Estados Miembros son ampliamente divergentes en su funcionamiento y resultados. En algunos casos, no se garantiza la efectividad ni la imparcialidad de dichos procedimientos.

⁴² Consejo de la Unión Europea, Directiva del Consejo 2005/85/EC del 1 de diciembre de 2005 *sobre estándares mínimos y procedimientos en los Estados Miembros para Garantizar y retirar el estatuto de refugiados* [OJ L 326/13, 13.12.2005], en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4394203c>.

⁴³ Comentarios del ACNUR a la propuesta de enmienda de la Directiva del Consejo sobre Estándares mínimos sobre procedimientos en los Miembros Estados para garantizar y retirar el estatuto de refugiados [COM(2002) 326 final], 27 de febrero de 2003, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e5e34895>.

La eliminación de las disposiciones de la Directiva de Procedimientos de Asilo que permiten a los Estados derogar los estándares mínimos acordados, sería un paso importante.

El ACNUR continúa solicitando la modificación de los dispositivos procedimentales más problemáticos en la Directiva sobre Procedimientos de Asilo, tales como:

- i. Establecer una obligación clara de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo y aclarar las responsabilidades de las autoridades competentes.
- ii. Garantizar que las salvaguardas esenciales de procedimiento se aplican a los solicitantes de asilo sujetos a los procedimientos en la frontera.
- iii. Fortalecer las salvaguardas aplicables a las personas en detención, incluyendo el acceso a los procedimientos de asilo para las personas detenidas en forma previa al traslado.
- iv. Garantizar la supresión de los obstáculos prácticos a los procedimientos sustanciales de asilo, tales como los poco razonables plazos para formalizar las solicitudes las restricciones al acceso a intérpretes/traductores competentes.
- v. Limitar el uso del concepto “tercer país seguro” y eliminar el concepto de “tercer país europeo seguro.”
- vi. Uso apropiado del concepto “país de origen seguro” de acuerdo a las recomendaciones del ACNUR.
- vii. Limitar el uso de los procedimientos acelerados que se caracterizan por salvaguardas procedimentales reducidas a los casos claramente abusivos o manifiestamente infundados.
- viii. Garantizar que las garantías de procedimiento no se reducirán por razones que no estén vinculadas a la solidez de la demanda de protección internacional; y
- ix. Revisar las disposiciones relacionadas con el retiro de las solicitudes de asilo y con las demandas de asilo ulteriores o múltiples, a fin de garantizar que al menos una vez cada solicitud de asilo sea examinada a fondo.

Recomendación 7 : Anticipándose a la propuesta de enmiendas de la Unión Europea a la Directiva sobre Procedimientos de Asilo, el ACNUR invita a la Presidencia Francesa a promover un examen de los aspectos de dicha Directiva que impiden la puesta en marcha de procedimientos de asilo justos y eficientes en la Unión Europea.

2.6 Establecimiento de una Oficina de Apoyo en materia de Asilo

El ACNUR apoya la propuesta de creación de una Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo y, de acuerdo con su mandato, estaría dispuesto a colaborar con dicha Oficina. La Oficina de Apoyo en materia de Asilo podría ayudar a la Comisión no sólo en temas relacionados con la evaluación, de seguimiento y control de la calidad de los procedimientos, sino también en la identificación de áreas que requieren una nueva

legislación y en la gestión de tareas adicionales, particularmente en la expansión de la cooperación práctica entre los Estados Miembros.⁴⁴

El ACNUR acoge con beneplácito el estímulo dado recientemente por los Ministros de Justicia y de Asuntos Interiores a la Comisión para formular propuestas en materia de asilo a fin de garantizar de manera efectiva el apoyo a la cooperación práctica⁴⁵ y confía en que la estructura de la Oficina de Apoyo será el medio más efectivo para hacerlo. En el marco de su responsabilidad en la supervisión de la aplicación de la Convención de 1951, el ACNUR desearía contribuir de manera constructiva al trabajo de la futura Oficina de Apoyo en materia de Asilo.

Recomendación 7: El ACNUR insta a la Presidencia francesa a apoyar activamente el establecimiento de una Oficina Europea de Apoyo en materia de Asilo, así como a la definición de un papel preciso y efectivo para el ACNUR en el seno de dicha Oficina.

3. Garantizar soluciones durables para los refugiados

3.1 Hacia un compromiso mayor en materia de reasentamiento

Alrededor del mundo, el ACNUR promueve soluciones durables para los refugiados, en particular la repatriación voluntaria al país de origen cuando puede llevarse a cabo en condiciones de seguridad y dignidad. Sin embargo, cuando el retorno es imposible, la integración en el primer país de asilo y el reasentamiento en un tercer país constituyen soluciones durables importantes. El reasentamiento implica la identificación y traslado de los refugiados desde el primer país donde solicitaron asilo a otro país que acepta admitirlos como refugiados para instalarse de manera permanente. A pesar que solo un pequeño número de refugiados en el mundo se pueden beneficiar del reasentamiento, es una importante herramienta de protección y un medio para demostrar la solidaridad con los países que acogen un gran número de refugiados.

El ACNUR acoge favorablemente las Conclusiones del Consejo del 2004,⁴⁶ que por primera vez respaldan el reasentamiento a nivel de la Unión Europea, a la vez que apoya un mayor compromiso en materia de reasentamiento de parte de los Estados Miembros, especialmente a través de un eventual Programa Común de la Unión Europea.⁴⁷ En el 2007, solo 5 % de las plazas disponibles para el reasentamiento de los refugiados en el mundo entero provinieron de la Unión Europea. Tan solo 7 Estados Miembros implementan actualmente programas de reasentamiento ya establecidos,⁴⁸ aunque otros Estados tales como Francia están en el proceso de elaboración de tales programas así como del marco

⁴⁴ Ver pie de página 37

⁴⁵ Consejo de Justicia y del Interior. Conclusiones sobre la cooperación práctica en el área del asilo, Luxemburgo, 18 de abril de 2008, en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/9999.pdf.

⁴⁶ Presidencia: Conclusiones del Consejo Europeo del 4-5- de noviembre del 2004, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/82534.pdf.

⁴⁷ Ver pie de página 37.

⁴⁸ Dichos países son: Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

institucional y jurídico que se requiere. El ACNUR contribuirá de manera activa al esfuerzo de ampliar la participación de la Unión Europea en el reasentamiento de los refugiados y se felicita de la contribución activa de numerosas ONGs europeas así como de la Comisión Europea en esta materia.

En el marco de dicho esfuerzo, el ACNUR desea destacar que el reasentamiento es un complemento y no un sustituto para garantizar la protección de las personas que solicitan asilo dentro o en las fronteras de la Unión Europea. El ACNUR aboga por un enfoque no discriminatorio basado en la evaluación de las necesidades de reasentamiento de los refugiados. No obstante el hecho que el ACNUR apoye los programas pilotos regionales de protección de la Unión Europea enfocados a componentes tales como el fortalecimiento institucional en materia de protección en terceros países y al reasentamiento,⁴⁹ el ACNUR considera que el reasentamiento en la Unión Europea no debería estar limitado a los refugiados provenientes de ciertos países o regiones.

Recomendación 8: *El ACNUR insta a la Presidencia francesa a promover una más amplia participación de los Estados Miembros de la Unión Europea en los esfuerzos de reasentamiento de refugiados en el mundo y a cooperar con la Comisión Europea a fin de ampliar el número de plazas de reasentamiento en la Unión Europea.*

3.2 Hacia una mejor integración de refugiados y de beneficiarios de protección Subsidiaria, incluyendo el derecho de residencia de larga duración.

El ACNUR acoge con beneplácito la intención de la Presidencia francesa de organizar una Conferencia Ministerial sobre Integración durante su Presidencia y espera que esta ocasión brinde la posibilidad para estimular a los Estados Miembros a tomar en consideración la situación específica de los refugiados y de los beneficiarios de la protección subsidiaria cuando se elaboren las medidas de integración.⁵⁰

La Convención de 1951 prevé que los Estados facilitarán la integración de los refugiados en la sociedad de acogida.⁵¹ En este sentido, el ACNUR acoge favorablemente la propuesta de enmienda de la Directiva 2003/109/EC relacionada con el estatuto de los nacionales de terceros países que residen por un largo periodo en un Estado Miembro de la Unión Europea,⁵² a fin de incluir a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria. La inclusión de ambos grupos en la Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración, contribuirá a una mayor armonización del estatuto de residencia a las personas a

⁴⁹ Observaciones del ACNUR a la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo relacionada con los programas regionales de protección. (COM(2005)388 final)m, 10 de Octubre de 2005, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=436090204>.

⁵⁰ ACNUR: *Nota sobre la integración de refugiados en la Unión Europea*, Mayo 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=463b24d52>.

⁵¹ Artículo 34 de la Convención de 1951, ver pie de página 10.

⁵² Comisión Europea: Propuesta de una Directiva del Consejo para modificar la Directiva 2003/109/EC para ampliar su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional. (COM(2007)298 final 6 de junio de 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=466e5b582>.

quienes se ha reconocido la necesidad de protección internacional, así como para reducir los movimientos secundarios. El ACNUR ha abogado de manera consistente por un trato similar de los refugiados y de los beneficiarios de protección internacional, dado que las necesidades de protección internacional de estos últimos son a menudo tan esenciales como durables como las de los refugiados.⁵³ Además, el ACNUR propone que el requisito de un periodo de residencia de cinco años sea calculado a partir de la fecha que se formaliza la solicitud de protección.⁵⁴

El ACNUR desea señalar que la separación de las familias a menudo constituye un freno a la integración. Promover y facilitar la reunificación familiar de los refugiados, les permite no tan sólo de ejercer el derecho al respeto a la vida familiar,⁵⁵ sino que también contribuye a su integración en el país de acogida. Al ACNUR le preocupa la aplicación demasiado estricta de criterios para la reunificación familiar así como los límites impuestos a este derecho a los beneficiarios de la protección subsidiaria, tengan un efecto perjudicial para su integración y que tome en consideración las circunstancias particulares de las personas que han tenido que huir de la persecución y/o de graves violaciones a los Derechos Humanos.⁵⁶

Recomendación 9: El ACNUR insta a la Presidencia francesa a promover medidas para facilitar la integración de los refugiados y de los beneficiarios de la protección subsidiaria. El ACNUR invita a la Presidencia francesa a continuar los esfuerzos tendientes a la modificación de la Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración, a fin de incluir a ambos grupos en su ámbito de aplicación así como a la modificación de la Directiva sobre reunificación familiar, con el fin de incluir a los beneficiarios de la protección subsidiaria.⁵⁷

⁵³ Además, actualmente los Estados Miembros otorgan diferentes tipos de estatuto a solicitantes de un mismo país de origen y que tienen razones similares para buscar protección. Por ejemplo, en algunos Estados Miembros, los solicitantes de asilo iraquíes o somalíes son normalmente reconocidos como refugiados. En otros, se les otorga solo o principalmente la protección subsidiaria.

⁵⁴ ACNUR Observaciones a la propuesta de la Comisión de una Directiva del Consejo para enmendar la Directiva 2003/109/EC, que establece un Estatuto de residencia de larga duración para ampliar su ámbito de aplicación a los beneficiarios de protección internacional, 29 de febrero de 2008, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=47cc017>.

⁵⁵ K. Jastram y K Newland: Unidad familiar y protección de refugiados en: E. Feller, V. Turk y F. Nicholson (Eds) LA Protección de los refugiados en el Derechos Internacional. Cambridge University Press, Junio 2003, en : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=470a33b>

⁵⁶ La propuesta de la directiva sobre la residencia de larga duración requiere que dichas personas llenen los mismos criterios económicos que los otros nacionales de terceros países que no tienen necesidad de protección internacional (ver pie de página 52). Ver también la Directiva del Consejo 2003/86/CE de 22 de septiembre del 2003, relacionada con el derecho a la *reunificación familiar*, ver pie de página 19. Aunque dicha Directiva propone criterios menos restrictivos para la reunificación familiar de los refugiados en relación con los nacionales de terceros países, no contiene ninguna disposición relacionada con la reunificación familiar para los beneficiarios de la protección subsidiaria.

⁵⁷ ACNUR. Comentarios a la propuesta de la Comisión Europea sobre la enmienda de una Directiva del Consejo relacionada con el derecho de reunificación familiar. (COM (2002) 225 final), 10 de septiembre 2002 en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e4932de4>.

4.- Fortalecer la protección internacional en el marco del enfoque global a la inmigración y la dimensión externa de la política de asilo

4.1 Fortalecimiento institucional en materia de protección de refugiados en terceros países

Durante las discusiones relativas a la “dimensión externa” de la Política Interior y de Justicia de la Unión Europea, el ACNUR ha reiterado constantemente su apoyo a la cooperación con los terceros países a fin de reforzar su capacidad para brindar protección internacional. El ACNUR acoge favorablemente las actividades de la Unión Europea dirigidas al fortalecimiento institucional en los terceros países en materia de Asilo, particularmente a través del desarrollo de legislación, de instituciones y de procedimientos para la protección de los refugiados.⁵⁸

El ACNUR trabaja en más de 111 países en el mundo y está presente en todas las regiones de origen, de tránsito y de asilo de los solicitantes de asilo y refugiados. En muchos de estos países los programas del ACNUR se benefician del apoyo de la Comisión Europea y de los Estados Miembros. El ACNUR ha reiterado que el compromiso de la Unión Europea con los terceros países debe complementar y no sustituir la protección efectiva de la Unión Europea para quienes la necesitan.⁵⁹ Esto significa que a las personas que buscan asilo en la Unión Europea o en sus fronteras se les debe permitir formular su solicitud y de beneficiarse en la Unión Europea de un procedimiento de asilo imparcial.

El programa de la Haya insta a la Comisión a realizar, en estrecha consulta con el ACNUR,⁶⁰ un estudio sobre “los méritos, la oportunidad y la factibilidad de un procesamiento común de las aplicaciones de asilo fuera del territorio de la Unión Europea, que sea complementario al régimen europeo común de asilo y conforme a los estándares internacionales que se aplican. Aunque espera con interés dicho estudio, el ACNUR no podría apoyar un mecanismo para transferir a un tercer país a los solicitantes de asilo que bajo el Derecho Internacional de Refugiados, caen bajo la responsabilidad del Estado Miembro de la Unión Europea, sea a causa de su ingreso al territorio de un Estado Miembro o porque por otra razón está sometido a su jurisdicción.⁶¹

Recomendación 10: *Bajo el liderazgo de la Presidencia francesa, el ACNUR anima al Consejo a apoyar los programas cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional de la protección de los refugiados en terceros países, a la vez que se preserva y se refuerza el propio sistema de asilo de la Unión Europea, demostrando su solidaridad y liderazgo en materia de protección internacional.*

⁵⁸ Ver pie de página 49.

⁵⁹ Ibid párrafo 5.

⁶⁰ Ver opie de página 16.

⁶¹ ACNUR Opinión consultativa sobre la aplicación extra territorial de la aplicación del principio de no devolución bajo la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados y de su Protocolo de 1967. 26 de Enero del 2007, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=45f17a1a4>.

4.2 Inmigración, desarrollo y desplazamiento forzoso

En octubre del 2008, Francia organizará la Conferencia de Seguimiento a la Conferencia Euro Africana sobre Migración y Desarrollo que tuvo lugar en Rabat en julio del 2006. El ACNUR no es una agencia de inmigración, pero sin embargo tiene interés en garantizar que la protección de los refugiados tenga un espacio propio en el marco de las políticas de los Estados en materia de inmigración. Por esta razón, el ACNUR participó en la Conferencia de Rabat en el 2006 y compartió algunas observaciones.⁶² El ACNUR acoge favorablemente el hecho que la Declaración de Rabat afirme la voluntad de los Estados de trabajar conjuntamente en base a un enfoque global, balanceado, pragmático y operacional, y de proveer una protección internacional adecuada conforme a las obligaciones internacionales de los países que conforman dicho partenariado.⁶³

La Conferencia de Octubre del 2008 se concentrará en tres áreas: la inmigración legal, la inmigración irregular y migración y desarrollo. El ACNUR se interesa en cada una de dichas áreas dada que cada una de ellas concierne también a personas en necesidad de protección internacional.

Aunque los solicitantes de asilo y refugiados constituyen una pequeña proporción del fenómeno más vasto que constituyen las migraciones internacionales, ellos usan frecuentemente las mismas rutas que los emigrantes. Los sistemas que se han puesto en marcha para gestionar la migración deben permitir la identificación de personas que buscan la protección internacional y responder a sus necesidades. Las medidas de control migratorio en las fronteras deben incorporar los dispositivos para garantizar que las personas que buscan protección no estén en riesgo de “refoulement” y que tengan acceso al territorio de los Estados donde serán evaluadas sus necesidades de protección.

Una política de inmigración legal bien gestionada puede ayudar a disminuir la presión al sistema de asilo. Por otro lado, las posibilidades de inmigración legal de las que se podrían beneficiar los refugiados, pueden también ser un complemento a las soluciones durables clásicas que se aplican a los refugiados. El ACNUR considera que los refugiados pueden ser agentes de desarrollo si se les brinda la oportunidad de usar sus competencias y capacidad productiva mientras viven en el país de asilo. El ACNUR alienta a la comunidad internacional a ampliar la ayuda al desarrollo a las zonas que acogen a los refugiados y a garantizar la inclusión de dichas zonas en los planes nacionales de desarrollo. De la misma manera, cuando la repatriación es posible, las agencias de desarrollo deberían estar involucradas en la planificación de los programas de integración para los antiguos refugiados, dado que el retorno a sus zonas de origen puede contribuir de manera importante al desarrollo del país.

⁶² Declaración del señor Antonio Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. Conferencia Ministerial Euro Africana sobre Migración y Desarrollo. Rabat, Marruecos, 10-11 de julio 2006, en : <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/44b254654.html>

⁶³ Conferencia Ministerial Euro Africana sobre Migración y Desarrollo. Declaración de Rabat de la Conferencia Ministerial Euro Africana sobre Migración y Desarrollo. 11 de julio 2006, en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4694d2ea2>.

Estas consideraciones son igualmente válidas para las discusiones de la reunión de Directores Generales de Inmigración de los países que participan en el proceso ASEM relativa a la gestión de los flujos migratorios entre Asia y Europa, que se prevé tendrá lugar en Francia, durante la Presidencia francesa.

Recomendación 11: *El ACNUR insta a la Presidencia francesa a garantizar que la próxima Conferencia Ministerial Euro Africana así como otras reuniones regionales pertinentes reconozcan que un enfoque global en materia de inmigración y desarrollo debe necesariamente tomar en consideración la situación de las personas que han sido obligadas a dejar su país a causa de los conflictos y de violaciones a los Derechos Humanos.*

Conclusión

Al momento en que Francia asume la Presidencia con un enfoque particular en el asilo, el ACNUR está convencido que la Unión Europea tiene un papel importante en la protección de los refugiados a nivel mundial. Se requerirá un esfuerzo continuo, un análisis riguroso y un liderazgo político para que el futuro Sistema Común Europeo de Asilo, pueda alcanzar sus objetivos orientados a la protección en una “Europa del Asilo.”

La Presidencia francesa puede contribuir a este objetivo, conduciendo un ambicioso debate basado en elevados principios sobre los cambios que se requieren, no solo a nivel legislativo, sino también en la práctica de los Estados Miembros a fin de corregir las divergencias actuales en la práctica de los Estados. A la vez, se debe considerar y reconocer la inconsistencia y a veces la calidad poco satisfactoria de la toma de decisiones en materia de asilo. Independientemente del grado de integración que los países decidan alcanzar en la integración de sus sistemas de asilo, cada solicitante de asilo en la Unión Europea tiene que tener la posibilidad de acceder y beneficiarse de un procedimiento de asilo justo y efectivo. Desde el punto de vista del ACNUR, esto requerirá de una mayor inversión en los mecanismos prácticos de apoyo a los Estados Miembros que necesitan reforzar su capacidad, así como un seguimiento efectivo, garantías en materia de calidad y, cuando sea necesario, medidas correctivas.

La gestión de la inmigración es una prioridad política legítima de los Estados Miembros. Sin embargo, durante la Presidencia francesa, el ACNUR desearía que se reconozca el papel esencial de las salvaguardas para los solicitantes de asilo en el marco de las políticas de fronteras, de inmigración, de retorno, así como en los ámbitos conexos. Constantemente el ACNUR ha apoyado el compromiso de la Unión Europea con terceros países en materia de inmigración. Sin embargo, dicho compromiso debe seguir enfatizando no solo los intereses legítimos de la Unión Europea sino también las necesidades específicas de los países involucrados y promover el respeto y adherencia al régimen de protección internacional en su conjunto.

ACNUR
Junio 9 de 2008